

CAPÍTULO XV

LAS AUTONOMÍAS COMO CONTRAPODERES: HACIA UN ESTADO AUTONÓMICO AGONAL

M.^a Esther SEIJAS VILLADANGOS
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de León

1. CONTRAPODER Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DEL «*CHECKS AND BALANCES*» (FRENOS Y CONTRAPESOS) AL «*THE TUG OF WAR*» (TIRA Y AFLOJA) EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO DESCENTRALIZADO

El Estado de las Autonomías nunca ha sido un remanso de paz. En primer lugar, su construcción se erigió sobre arenas movedizas y en su andadura ha habido muchas presiones, siendo especialmente relevantes las tendencias centrífugas que han proyectado deseos rupturistas. Dada su constancia, se ha asumido anómalamente que es un dato singularizante de nuestro sistema de las autonomías. Sobre esta situación, hemos buscado proyectar una dosis de normalización de la mano de fórmulas descritas como «federalismo resiliente»¹. Lo que ahora ocupa nuestra atención, pese a no ser enteramente novedoso en su factura, pero sí en la intensidad y virulencia con la que se manifiesta en los últimos años, es la conversión de las *Comunidades autónomas en contrapoderes del*

¹ E. SEIJAS VILLADANGOS, «Federalismo resiliente: vanguardia y retaguardia de una nueva organización territorial del Estado español», en G. RUIZ-RICO RUIZ, A. PORRAS NADALES, M. REVENGA SÁNCHEZ, *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 305-344.

Estado, en su acepción de enemigas de su concepción como órgano Estado central, al que se enfrentan, cuestionan y buscan anular o dominar, a la par que promueven alianzas y enfrentamientos con otras Autonomías, frente a ese enemigo común. Hemos de reconocer que es una mutación desviada de la acepción positiva de contrapoder, de cuña liberal², que se idealiza en *El Federalista* desde «la concepción madisoniana del federalismo como sistema de autorrefuerzo, basada en checks and balances, competición y control electoral, entre los diferentes ámbitos del sistema (parlamentario) multinivel (*El Federalista*, núm. 62) y opinión pública vigilante (control popular)»³. Así, Madison consideraba que «un buen gobierno implica dos cosas: la primera, la fidelidad al objeto del gobierno, que es la felicidad del pueblo; en segundo lugar, un conocimiento de los medios por los cuales se puede lograr mejor ese objeto», medios entre los que hay que contar con que «ninguna ley o resolución puede aprobarse ahora sin la concurrencia, primero, de la mayoría del pueblo, y luego, de la mayoría de los Estados», debiendo reconocerse que «este complicado control de la legislación puede, en algunos casos, ser tanto perjudicial como beneficioso» (*El Federalista* núm. 62). En este trabajo pincelaremos ambos flancos.

1.1. El rol territorial en la función de contrapoder

El término contrapoder se define en el *Diccionario de la RAE* como «un poder que intenta contrarrestar al poder establecido». Ese significante compuesto puede desagregarse en una relación de equilibrio de «poder-contra-poder». Esto es, se podría proyectar sobre una relación simétrica de los actores o contendientes, tributaria de una concepción de la política como espacio de integración y que derivaría de una relación diádica de oposición sobre la que se irían gestando nuevas formas de articular el poder.

Pero, ¿qué ocurre si no se está en ese plano de igualdad? Surge así un nuevo término que se identifica como «antipoder». El «antipoder» se proyecta en un entorno asimétrico, entre quien ostentaría el poder y quien ejerce ese «antipoder», esa oposición o esa lucha⁴. Esta segunda acepción de contrapoder priorizaría la faceta de confrontación, de continua negación del otro, que se concibe como adversario.

El significante contrapoder se ha insertado en el discurso político, en los trabajos académicos, particularmente en los constitucionales,

² J.M. CASTELLÁ ANDREU, *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

³ R. MÁIZ, «*Dividing sovereignty*: federalismo y republicanism en la teoría política de James Madison», en *REAF* núm. 19, abril 2014, pp. 11-66, p. 61.

⁴ J. HOLLOWAY, «Doce tesis sobre el antipoder», en E. FONTANA *et al.* (comp.), *Contrapoder. Una introducción*, Buenos Aires, Ediciones de Mano en mano, 2001, pp. 73-82, p. 77.

y tímidamente en la jurisprudencia⁵. En la concepción constitucional del Estado la representación política se articula como un elemento de contrapoder⁶. En el derecho parlamentario se ha procedido a describir la situación derivada del pluripartidismo imperfecto en la que nos encontramos, concretamente la relación entre los órganos de la Cámara baja, a partir de esa expresión: «la erección de la Mesa como un contrapoder del Pleno en el Congreso, al albergar ambos órganos distintas mayorías»⁷.

En sus usos primaría una acepción más benévola de contrapoder, el sistema de *checks and balances*, y que buscaría una ideal forma participada, integradora, de hacer política y gestar derechos. Esta práctica la podríamos remitir a un estudio de la articulación de las relaciones intergubernamentales de la mano de patrones de federalismo legislativo y ejecutivo, que partirían de verificar el papel de las comunidades autónomas como impulsoras del proceso legislativo, pero sobre todo como laboratorios donde gestar políticas públicas o de frenar las adoptadas por el Estado.

Un ejemplo de la primera de estas posiciones nos lleva a la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, que es un espejo de la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, *de igualdad de trato y no discriminación* de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Competencialmente, parecería una quiebra del esquema temporal por el que primero esperamos las bases y, posteriormente, el desarrollo autonómico de las mismas. Materialmente, la ley catalana es el referente inspirador e impulsor de la ley estatal, adelantando la naturaleza transversal e integral con la que se ha regulado la protección de la igualdad y la interdicción de la discriminación.

La segunda manifestación de contrapoder autonómico como freno estatal, primero, y como inspirador, posteriormente, tiene como referente el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. Comunidades Autónomas como Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura o País Vasco protagonizaron este supuesto. Por ejemplo,

⁵ El Tribunal Constitucional apela a ese recurso para describir el rol de los sindicatos, «los sindicatos se hallan objetivamente en una posición dialéctica de contrapoder respecto de los empleadores» (SSTC 3/2006, de 16 de enero, FJ 6, 134/1994, de 9 de mayo, FJ 4 y 94/1995, de 19 de junio, FJ 5).

⁶ E. MARTÍN NÚÑEZ, «La configuración jurisprudencial de la representación política como derecho fundamental. Un elemento de contrapoder», en J. TUDELA ARANDA, (coord.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 175-188.

⁷ E. AJA y J. GARCÍA ROCA, «Valoración general del Estado Autonómico en 2018». Referido en la p. 15, se explicita cómo se ha implementado dicho contrapoder, mediante el tradicional expediente de la prórroga del plazo de presentación de enmiendas, conforme al art. 133.2 del Reglamento del Congreso, lo que se califica como «Fraude al Reglamento y rodeo a la Constitución». (<http://idpbarcelona.net/>).

en la Comunidad del País Vasco, el Consejo de Gobierno aprueba el Decreto 114/2012, de 26 de junio, *sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, por el que se amplía la cobertura sanitaria a las personas que habían sido excluidas por el Real Decreto-ley 16/2012. Así, el art. 2.2 establece que aquellas personas que dispusieran de la Tarjeta Individual Sanitaria emitida en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, recibirán las mismas prestaciones sanitarias que las que tuvieran la condición de asegurados o beneficiarios del Sistema Nacional de Salud. Esa vía, de contrapoder, se seguiría por otras Comunidades autónomas, siendo objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, vía interposición de un recurso de inconstitucionalidad, como en el caso de la Comunidad Foral Navarra, consecuencia del rango de Ley de la norma objeto de cuestionamiento, Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, *por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra* (STC 17/2018, de 22 de febrero); respecto al Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, *por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana* (STC 145/2017, de 14 de diciembre) o respecto a la Ley 7/2016, de 21 de julio, *de medidas extraordinarias contra la exclusión social*, de la Comunidad Autónoma de Extremadura (STC 2/2018, de 11 de enero) o vía conflicto positivo de competencias, consecuencia del rango infralegal de su objeto, con respecto al mencionado Decreto 114/2012, de 26 de junio, *sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi* (STC 134/2017, de 16 de noviembre). La cuestión sustantiva redundaba en dilucidar la condición de asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud para, a partir de ahí, abordar la cuestión de la plenitud o no de la universalidad como atributo del mismo. El primer paso que afronta el Tribunal Constitucional es delimitar competencialmente la cuestión. La solución se alcanza señalando la condición formal y materialmente básica de la misma, lo que supone afirmar la exclusiva competencia estatal y, por consiguiente, cerrar «toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases» (SSTC 134/2017, FJ 5 y 145/2017, FJ 2), bases precisamente establecidas por la redacción del art. 3 de Ley 16/2003, de 28 de mayo, *de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*, modificado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. A partir de ahí, la contradicción de ambos preceptos deriva en considerar que la al extender la cobertura sanitaria de los titulares de tarjeta sani-

taria individual del Sistema Nacional de Salud resulta incompatible con la regulación estatal (STC 17/2018, de 22 de febrero, FJ 4). El punto de inflexión, que materializa esta conceptualización como contrapoder de las autonomías, se alcanza desde la recuperación de la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a todas las personas de la mano, del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, *sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud*, donde se establece que las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española y que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, fijarán el procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo que acredite a las personas extranjeras para poder recibir la prestación asistencial, considerando vulnerado y desvirtuado tal derecho por la legislación anterior (Real Decreto Ley 16/2012). En este caso, las Comunidades autónomas hicieron de su rebeldía una implementación de su rol de contrapoderes, una clara antesala de un avance legislativo, que refuerza su legitimidad no solo en el respaldo democrático sincrónico a su aprobación, sino en la legitimidad territorial con la que vino avalada y anticipada.

En este caso se evidenció el fracaso del concepto de una forma territorial «suma cero», donde el ganador se lo lleva todo. De ese modo el ganador, el Estado, sí pudo inicialmente aprobar una regulación restringida de la universalidad asistencial de nuestro Sistema Nacional de Salud, que fue cuestionada desde las autonomías, teniendo que esperar a una nueva coyuntura política para salir adelante.

Desde este supuesto concreto podemos desgranar dos características de la concepción de las autonomías como contrapoderes, una positiva y otra negativa. En términos positivos, el sistema de frenos y contrapesos territorial realiza una apuesta en pro de la priorización de los derechos individuales. En un sentido negativo, este sistema territorial de frenos y contrapesos hace más complicado a los ciudadanos identificar quién es el verdadero responsable de las decisiones.

El Tribunal Constitucional por su parte ha habilitado un exiguo papel a las comunidades autónomas para el ejercicio constructivo de esa función de frenos y contrapesos por parte de las autonomías, acotándolo a las relaciones entre los poderes (forma de gobierno), en una acepción horizontal. Así, asumiendo la esencialidad para la democracia de esta función de contrapoder que entronca con la misma idea de Constitución, «el concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de *checks and balances* (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los po-

deres del Estado forme parte del propio concepto de Constitución» (STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 4), parece excluir a las comunidades autónomas de su implementación, «el principio de separación de poderes se completa por la Constitución de 1978 con diversos mecanismos de frenos y contrapesos, así como mediante la distribución territorial del poder y la creación de nuevos órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional» (STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 5), aunque sí parece entenderlo como un elemento complementario a la separación de poderes. De hecho, en la andadura inicial del Tribunal, parecía entreverse desconfiadamente que ante una pérdida de control frente a la evolución del principio de autonomía, siempre cabría pensar en un contrapeso a la misma desde las propias Cortes Generales (STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3, sobre la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con Tomás y Valiente como ponente).

En cualquier caso, la consecuencia del comportamiento de las autonomías como «*checks and balances*» ha de derivar en la potenciación de la sinergia colaboradora entre Estado y comunidades autónomas, algo que se mueve en el terreno del deber ser, pero que se topa con algunos comportamientos disruptivos, prueba de la mutación con esta acepción territorial de contrapoder, deviene en antipoder. De este modo, no es esta la implementación del término que monopoliza la vida político territorial española en la actualidad, sino la primera, la más combativa y ácida, es la que parece primar y a la que aludiremos desde la expresión «*the tug of war*» (tira y afloja)⁸.

1.2. Contexto populista para la mutación de la función autonómica de contrapoder

Castells describía el contrapoder como «la capacidad de un actor social de resistirse y desafiar a las relaciones de poder institucionalizadas»⁹. Esa definición se completa, adoptando una estructura trimembre de la mano de Toni Negri, quien afirma que cuando se habla de contrapoder, en realidad se está hablando de tres cosas: «de resistencia contra el viejo poder, de insurrección y de potencia constituyente de un nuevo poder», una figura trinitaria de una única esencia del contrapoder¹⁰. Negri amplía la terminología incorporando la expresión «contragobierno», que, con una vocación de desestabilizar, comple-

⁸ E. RYAN, «Federalism and the Tug of War Within: Seeking Checks and Balance in the Interjurisdictional Gray Area», 66 *Md. L. Rev.* 503 (2007), pp. 503-667.

⁹ M. CASTELLS, «Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I). Los medios y la política», en *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 74, 2008, pp. 13-24, on line 1-15, p. 2.

¹⁰ T. NEGRI, «Contrapoder», en E. FONTANA *et al.* (comp.), *Contrapoder. Una introducción*, *op. cit.*, pp. 83-92, p. 92.

mentaría el trabajo «desestructurante» que ejecutaría un contrapoder. El término contrapoder tiene su propia dogmática que se remonta a la construcción teórica marxista, de la mano del propio Marx, de Lenin y de Rosa Luxemburgo.

Trasladar este discurso a la forma territorial del Estado español, de una forma muy estricta y conectada a la terminología usada, nos lleva más allá del propio enfoque autonómico de pulso entre centro y periferia a rastrear cómo se ha incorporado la expresión contrapoder al pensamiento territorial. Con ese objetivo hallamos un referente muy sugerente, que se remonta a 1984 y a la figura de Jordi Pujol. En una entrevista fechada el 14 de febrero de ese año, el entonces Presidente de la Generalitat identificaba la autonomía con un «contrapoder», si bien apelaba a su superación por un sistema político más amplio, presidido por la Generalitat¹¹. A partir de ahí, la expresión contrapoder vinculada a las autonomías se ha asentado en su análisis periodístico¹² y académico¹³. Igualmente, es preciso completar que su uso no solo se ha focalizado en esa dimensión de confrontación, sino que la doctrina también ha optado por decantarse del lado de su dimensión más positiva y constructiva, considerando la descentralización política como «un contrapoder político», que se conectaría a «los mecanismos de participación y colaboración de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado», especialmente concretado a través de los diferentes instrumentos de cooperación intergubernamental¹⁴.

En esta reflexión sobre lo que concebimos como una deconstrucción del Estado autonómico, fruto de la actuación disruptiva de ciertas autonomías y de sus líderes, apuntaremos dos referentes teóricos para su sustento. Por un lado, de la mano del reduccionismo schmittiano, hablaremos de la dialéctica amigo-enemigo como marco para la con-

¹¹ M. RIVÉRE, *Entrevistas. Diálogos con la política, la cultura y el poder*, Barcelona, Ediciones de la UB, 2013, p. 68. La contextualización de esta afirmación parte del análisis de la autonomía en los cuatro años de su existencia, desde una potenciación por la Administración central de los contrapesos a los poderes autonómicos y del riesgo de convertir a las autonomías en «un contrapoder», opción que rechaza para posicionarse por su concepción como un sistema político más amplio. Es decir, las Comunidades Autónomas no deberían limitarse a ser esos contrapoderes, sino que deberían optar por una conceptualización más completa y compleja, no solo reactiva.

¹² J. R. RALLO, «Las autonomías: un contrapoder para la derecha», <https://blogs.elconfidencial.com/>

¹³ E.g. F. MOLINA, «El camino de la secesión. Nacionalización de masas e independentismo, 1995-2017», pp. 255- 293, en I. SEPÚLVEDA MUÑOZ, (ed.), *Nación y nacionalismos en la España de las autonomías*, Madrid, BOE-CEPC, 2018, p. 276, referida al contrapoder popular que se vincula a la CUP y que se proyecta a la autonomía.

¹⁴ J. M. CASTELLÁ ANDREU, «Comparecencia Comisión para la Evaluación y la modernización del Estado autonómico», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión de 19 de febrero de 2019, p. 17. A esa dimensión integradora de los contrapoderes hemos dedicado el trabajo: E. SEIJAS VILLADANGOS, *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos: Estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2018.

ceptualización política de los Estados. Por otro, nos haremos eco de la inquietante conexión entre populismo y contrapoderes, cuyo referente lo hallamos en los códigos del filósofo mexicano Joaquín Sánchez MacGrégor, contruidos igualmente sobre una base dialéctica, poder/contrapoder, avivada en lo que llevamos de siglo y que se considera como una tendencia anexa a las manifestaciones del comportamiento de las autonomías como contrapoderes.

1.2.1. *Carl Schmitt y el concepto de lo político: la dialéctica amigo-enemigo.*

La Constitución, según Schmitt, se concibe desde dos componentes básicos, uno el jurídico-garantista y otro, su dimensión político-democrática. Pero, ¿cuál es esa conexión? Para Schmitt el sustento del Estado radica en un principio que es una decisión, una decisión política¹⁵. La articulación de esa decisión es una consecuencia de una contradicción entre posicionamientos diferentes, antagónicos, es decir, sería la base de esa decisión. Una vez consolidado el Estado, la relación amigo-enemigo no se extingue y coexiste con su organización. Es decir, la dialéctica amigo-enemigo está en el origen y en la continuidad del Estado, pero lo que nos planteamos ahora es si dicha tensión puede precipitar su fin. La Constitución es la herramienta a la que se recurre para la articulación racional y estable de este proceso.

El potencial más inquietante de esa pugna deviene de algunos factores a considerar. Así, la hipertrofia de los antagonismos deviene en un desplazamiento de la capacidad integradora del Estado y de la Constitución, por esos enfrentamientos, que derivan en confrontaciones y que parecen retroalimentarse, agotando sus objetivos en la mera rivalidad. Otro riesgo a considerar es la contaminación. Si la dialéctica amigo-enemigo se focaliza en el ámbito público y político, su confusión con propuestas económicas, posicionamientos morales, sentimientos privados o incluso ficciones metafóricas, le aleja del sentido concreto y público de ese enfrentamiento. Esa falta de precisión, el trazar un perfil difuso al enfrentamiento impide su clarificación y su resolución. Poco ayuda la traslación del escenario de ese conflicto a los medios de comunicación y redes sociales, desplazando el foro de su resolución de los espacios verdaderamente público-democráticos. «Aquí, cualquier intento de encuadrar algo científicamente resulta sin más absurdo»¹⁶. Los enemigos pueden existir, pero también pueden crearse. Fruto de esa imaginación, es su ulterior conversión en enemigos reales. Los motivos son varios e inabarcables, pero uno habitual sería desviar la atención

¹⁵ R. AGAPITO, «Introducción», en C. SCHMITT, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1987, p. 26.

¹⁶ C. SCHMITT, *El concepto de lo político*, op. cit., p. 46.

de problemas político-jurídico reales, para trasladarse a ese entorno virtual que, no olvidemos, puede posteriormente materializarse en una real confrontación virulenta. La normalización de esos enfrentamientos es la consolidación de una anomalía en la concepción del Estado.

1.2.2. *El código populista del contrapoder adaptado a las formas territoriales descentralizadas*

Un invitado, no esperado, empieza a cobrar un protagonismo inquietante en el diseño y concepción de los Estados constitucionales: el populismo. El acercamiento al populismo puede ser desde dos aproximaciones: una casuística-personalista y otra académica. La primera, más coloquial y divulgativa, propia de los medios de comunicación, se aplica a regímenes con líderes carismáticos, que se identifican con una retórica en la que se erigen como la voz del pueblo, frente a unas élites a las que presumen de haber derrotado o que prevén desbancar y que en este caso se ubican en las instituciones centrales, aunque también —en una proyección horizontal— en otras autonomías. La aproximación académica, busca un objetivo más técnico y definitorio, parte de la constatación de una dicotomía social, antagónica, entre el pueblo y una élite. Una descripción inicial, nos lleva a identificar el populismo como «un movimiento político marcado por el antielitismo, antipluralismo y una apelación moralmente acentuada para conocer o personificar los intereses del pueblo verdadero, del auténtico pueblo»¹⁷.

Asumiendo que cada referencia a populismo que podamos realizar tiene unas connotaciones específicas y no trasladables a otra realidad, no obstante, hemos de convenir que hay unos factores contextualizadores¹⁸ que evidencian unas circunstancias proclives o compartidas en la gestación de movimientos populistas o pseudo-populistas.

El primero de ellos es la polarización. La fragmentación y radicalización del espacio público dificulta, cuando no resulta absolutamente impeditivo, la realización de la función constitucional de ordenación global de la sociedad y la articulación de los espacios necesarios para el consenso. Recuerda Krauze, las palabras de Aristófanes, al presentar a los demagogos como «los pescadores de anguilas; en aguas quietas no atrapan nada, pero si remueven el cieno su pesca es buena; del mismo modo, es solo en tiempos turbulentos que ustedes se llenan los bolsillos»¹⁹.

Una segunda coordenada se fija en la concienciación de que nos hallamos en un nuevo escenario para el Derecho constitucional, marcado

¹⁷ J. MÜLLER, *What is populism?*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016, p.33.

¹⁸ F. BALAGUER CALLEJÓN, «Interpretación constitucional y populismo», *ReDCE*, núm. 33, enero-junio, pp. 4-5.

¹⁹ E. KRAUZE, *El pueblo soy yo*, Barcelona, Debate, 2020, pp. 262-263.

por un tiempo que se mide en zeptosegundos, la unidad de tiempo más corta jamás registrada, y que nos lleva a hablar de la necesidad de un Derecho supersónico. El Derecho constitucional de nuestros días es un Derecho de espacios múltiples e interconectados entre sí, incluso a nivel intraestatal. Los atributos de la realidad a regular son la impaciencia y la ubicuidad. Un Derecho constitucional aferrado a los espacios y tiempos en los que se ha gestado va a mostrar todas sus flaquezas, a la par que todas las amenazas al mismo, particularmente las populistas, se van a ver empoderadas.

El populismo puede llenarse de contenido al gusto, una especie de traje que se adapta a todos los cuerpos. Esa circunstancia se explicaría porque el populismo se articula como un «modus de activismo político», carente *per se* de un contenido sustantivo. Esa dotación material puede tener su origen en el neoliberalismo, en el nacionalismo o en diferencias en el desfasado espectro ideológico izquierda-derecha. Lo importante es tener ese elemento reactivo, anti-, frente al que se retroalimenta y fortalece.

Entre la amplia y variada taxonomía de populismos hallamos un dilema que enfrenta a los populismos globalistas y cosmopolitas *versus* los populismos localistas y nacionalistas²⁰, centrados respectivamente en ensalzar los valores de la internacionalización o de los territorios más cercanos al ciudadano, con el consiguiente rechazo de la otra dimensión social que se excluye como incompatible con esa fijación en su objetivo inmediato, especialmente fanático en los componentes nacionalistas. Esta dicotomía, a escala estatal es la que va a marcar la concepción de las autonomías como contrapoderes. Los populismos estatales que abogan por la supresión de las autonomías *versus* los populismos autonómicos que buscan presentar a su Comunidad autónoma como la víctima de todos los males de la centralización o de la preeminencia de otra Comunidad autónoma.

2. LAS MANIFESTACIONES. PROYECCIÓN TRIDIMENSIONAL DE LA CONSIDERACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO CONTRAPODERES

Tres perspectivas van a ilustrar la percepción como contrapoderes de las autonomías: la normativa, la jurisdiccional y la política.

²⁰ K. SCHEPPELE, «The Party's Over», en M. GRABER, S. LEVINSON y M. TUSHNET (eds.), *Constitutional democracy in crisis?*, London, Oxford University Press, 2018, pp. 500-525.

2.1. Eje normativo: la ley del mínimo y del máximo (*lex migliore*); el no acatamiento por elusión (*lex fugit*) o el paralelismo normativo (*lex repetitae*)

Los boletines oficiales de cada Autonomía se han convertido en crisoles privilegiados donde se han evidenciado esas posiciones antagónicas y contestatarias que materializan el rol de contrapoder. Un repaso por esas publicaciones nos lleva a afrontar una imprecisa clasificación de las aptitudes normativas autonómicas como contrapoderes, a partir de los siguientes patrones: la ley del mínimo y del máximo (*lex migliore*); el no acatamiento por elusión (*lex fugit*) o el paralelismo normativo (*lex repetitae*). Contrapoder territorial por mejora, por elusión o por repetición.

Desde parámetros ecológicos, la *ley del mínimo y el máximo* aglutinaría aquel corpus normativo autonómico en el que, aprovechando los márgenes competenciales autonómicos, los legisladores territoriales han recurrido a exprimirlos de modo reivindicativo, buscando evidenciar su voluntad diferenciadora respecto a los referentes estatales. El ejemplo desde el que hemos extrapolado este patrón se vincula a las competencias autonómicas en materia tributaria. Las Comunidades autónomas ostentan plenamente la potestad normativa en aquellos tributos que tienen cedidos,—como sucesiones o donaciones y patrimonio— lo que les faculta la posibilidad de modificar los tipos y de aplicar las deducciones y bonificaciones que estimen. Ese monopolio competencial también se proyecta sobre los impuestos propios, a partir de los condicionantes recogidos en la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LO 8/1980, de 22 de septiembre), especialmente en su reforma de 2009²¹.

En el impuesto de sucesiones y donaciones «predominan las medidas tendentes a modificar las reducciones establecidas en la normativa estatal»²². La mayoría de las autonomías han tendido a una desfiscalización del impuesto mediante reducciones propias aplicables en la base imponible, coeficientes multiplicadores y deducciones y bonificaciones en la cuota. A ello han agregado la regulación de una tarifa de gravamen específica para favorecer a un determinado grupo de sujetos. Eso

²¹ Esas limitaciones se podrían circunscribir a las siguientes: la prohibición de establecer tributos sobre hechos ya gravados por las Corporaciones Locales; la vinculación estricta del gravamen a negocios, actos o hechos producidos en su respectiva Comunidad Autónoma; la interdicción de que se conciban como un obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías o servicios y de afectar a hechos imposables ya gravados por el Estado.

²² *Libro Electrónico de la Tributación autonómica 2021*, actualizado a enero de 2022, p. 12. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Capitulo-I-Tributacion-Autonomica-2021.pdf> (Última consulta realizada el 4 de junio de 2023)

ha llevado a que en Comunidades como Cantabria se haya producido una supresión total del tributo.

El adalid de esta presentación como contrapoderes en el ámbito fiscal se centra en los impuestos propios. Convienen los expertos en que, desde una óptica contable, los impuestos propios tienen una escasa relevancia por aportar «una recaudación exigua a las arcas autonómicas en la mayoría de los casos»²³. Frente a esa faceta económica, objetivamente irrelevante, política y judicialmente se han convertido en un campo de minas ideal para el conflicto. Cataluña ha sido la Comunidad autónoma más activa a la hora de afrontar la creación de tributos propios, anulada no obstante por el ruido político que de la mano de los impuestos propios se ha emitido desde la Comunidad madrileña.

Dos apuntes previos resultan oportunos. El primero, la creación de estos tributos propios no desplaza la originaria potestad estatal para crear impuestos sobre un mismo hecho imponible, si bien lleva aparejada una exigencia de compensación económica y de coordinación. En segundo lugar, los ámbitos materiales de estos impuestos se han circunscrito al juego y el bingo; los depósitos bancarios; la utilización de bolsas de plástico; las grandes superficies comerciales; tierras infrautilizadas; aprovechamientos cinegéticos; estancias turísticas, viviendas vacías e inmuebles en estado de abandono; bebidas azucaradas o el amplio elenco de aspectos que podríamos aglutinar bajo la genérica expresión de «impuestos verdes o ecológicos». Sobre estos dos datos, hemos de proyectar que las autonomías han visto en los tributos propios el lienzo perfecto para imprimir sus diferencias, la autopista más veloz para lanzarse a la loca carrera de quien grava primero un hecho imponible con el fin «de impedir que lo hiciese el otro o de reclamar una compensación por su supresión»²⁴ o de adelantarse a la inacción del Estado en determinados ámbitos, como el medioambiental. Por ello podemos comprender el poco interés en seguir la recomendación de habilitar un patrón común para el establecimiento de estos tributos que graven un mismo hecho imponible, una mayor coordinación, incluso aportando el referente orgánico para su canalización, vía una comisión normativa dependiente del Consejo de Política Fiscal y Financiera²⁵.

En 2021, Cataluña lideraba el ranking de Autonomías con tributos propios con 19, cuatro de los cuales han sido declarados inconstitucionales (e.g. Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito,

²³ REAF. Asesores fiscales-Economistas Consejo General, *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2021*, marzo 2021. <https://blog.economistas.es/panoramafiscalidad2021/>. (Última consulta realizada el 4 de junio de 2023)

²⁴ *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del modelo de financiación autonómica*, julio 2017, p. 59. <https://www.hacienda.gob.es/>

²⁵ Tanto desde el *Informe de la Comisión de Expertos* (p.59, §42) o el trabajo de REAF, p.371.

STC 107/2015, FJ 3, por no haber establecido su creación mediante una Ley del Parlamento, y sí mediante un Decreto-Ley; STC 111/2015, FJ 3, porque una vez formalizado como Ley, el impuesto autonómico coincidía con el homónimo estatal; STC 74/2016, FJ 4, en lo que se refiere al impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear, por su equivalencia con un tributo estatal; STC 94/2017, FJ 9 que establece que el impuesto catalán sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas es nulo al presentar una identidad entre su hecho imponible y el del IVA o STC 43/2019, FJ 5c que establece la nulidad de los preceptos legales que regulan el impuesto catalán sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos).

Con todo, ha sido Madrid quien ha magnificado su posición respecto a los tributos propios. La Exposición de Motivos de la Ley 3/2021, de 22 de diciembre, de Supresión de impuestos propios de la Comunidad de Madrid y del recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas, es un auténtico manifiesto ideológico y ejemplo insigne de reificación de una autonomía contrapoder. En la línea argumental de la aportación de la Comunidad de Madrid al Comité de personas expertas para la elaboración de la reforma del Libro blanco de la reforma tributaria del Ministerio de Hacienda, *Bajar Impuestos para crecer más*, de 14 de julio de 2021, en la que Madrid se defiende de las acusaciones de ejercer un dumping fiscal (p.21) o de concebirse como un «paraíso fiscal» (p.31), el legislador madrileño nos recuerda que «la Comunidad de Madrid ha optado desde hace casi dos décadas por una política fiscal de impuestos bajos que he permitido, a su vez, mantener los servicios públicos con altos niveles de calidad, fomentar el crecimiento económico y mantener los objetivos de estabilidad presupuestaria y favorecer las condiciones para la generación de empleo y riqueza». Es más, la presentación del texto dispositivo de la Ley, ahonda en esa dimensión programática-populista, avanzando la voluntad futura de la Comunidad, en aras de «no establecer ningún tipo de impuesto nuevo en materias de su competencia», para finalizar recordando que «la experiencia en la Comunidad de Madrid ha demostrado que la reducción ordenada y coherente de tributos genera mayores ingresos públicos debido a la ampliación de las bases imponibles y a la mayor dinamización de la actividad económica».

Si partimos de que los ingresos por impuestos propios y por habitante en Madrid, en 2019, no llegaban a los diez euros (REAF: 371), y que si consideramos que la participación de los impuestos propios en los ingresos tributarios, estos no representan «casi nada», un 0,03 por 100 (REAF: 339), podemos calificar como sobredimensionada y con manifiesta intención metajurídica tal disposición que suprime el impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados y el impuesto sobre depósito de residuos y el recargo sobre el impuesto sobre actividades económicas, que solo se mantenía

formalmente, al haberse fijado en un porcentaje del 0 por 100 desde el 1 de enero de 2010.

Un segundo patrón desde el que podemos ilustrar ese rol de contrapoder adoptado por alguna comunidad autónoma es el de soslayar normativamente la legislación estatal. Esta versión de autonomías a la fuga (*lex fugit*) consiste en eludir los mandatos del legislador central mediante estrategias como adelantarse a la entrada en vigor de la regulación estatal. Con ello esquivan, a su vez, un no acatamiento directo o una desobediencia que pudiera tacharse de inconstitucional. Todo ello se puede ilustrar en el ámbito educativo. La publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) ha habilitado un interesante escenario para esta praxis, a partir de su calendario de implantación (disposición final quinta) —auténtico sudoku— y su entrada en vigor (disposición final sexta). Si dejamos de lado la franja de incertidumbre, aliñada con discrecionalidad política y autonomía jurídica, que esta Ley ha generado en ámbitos como la promoción de curso y la obtención del título oficial de ESO²⁶, donde hemos de esperar las reacciones con posible deriva de recursos de inconstitucionalidad, son dos los ámbitos, el de la admisión de los alumnos y el de la convocatoria de oposiciones para cuerpos docentes, donde podemos ver esta práctica elusiva por anticipación de las autonomías a la publicación y entrada en vigor de la norma estatal.

En lo concerniente al proceso de admisión de alumnos la LOMLOE mantiene el texto del art. 84 de la LOMCE y de la LOE que señala: «Las Administraciones educativas regularán la admisión en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad

²⁶ Los sistemas que están diseñando los ejecutivos autonómicos en lo que concierne a las reglas para pasar de curso en la ESO se podrían clasificar en tres tipos. Un primer modelo estaría vinculado a las propuestas de Comunidades como Asturias, Comunidad Valenciana o Cataluña. Los estudiantes promocionarían de curso, al margen del número de suspensos, si la mayoría de sus profesores consideran que están preparados para pasar de curso y que eso sea positivo para su trayectoria académica. Un segundo modelo sería en el que el alumno podrá promocionar con más de dos suspensos, cuando 2/3 partes de los docentes lo apoyen. Es el que sostiene, por ejemplo, el País Vasco o la Comunidad Autónoma de Extremadura. Finalmente, un tercer modelo, es el que introduce unas mayores acotaciones a lo que el nuevo art. 28.3 de la LOMLOE establece «los alumnos y alumnas promocionarán de curso cuando el equipo docente considere que la naturaleza de las materias no superadas le permita seguir con éxito el curso siguiente y se estime que tiene expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica». Así, Galicia postula que quien tenga más de dos suspensos solo podrá pasar de curso u obtener el título de ESO, si además de considerarlo adecuado el equipo docente, tiene una media igual o superior a cinco en todas las materias en la que esté matriculado. Por su parte, la Comunidad Autónoma madrileña blinda que entre las materias no superadas no hallemos simultáneamente Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas, siendo necesario que 2/3 del equipo docente se postule a favor, ratio que se eleva, en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a más de 3/4 de ese equipo.

de elección de centro» de los padres, madres o tutores legales. Sin embargo, esta cláusula general se altera al introducirse la posibilidad de convertir la proximidad al domicilio en el criterio prioritario a la hora de asignar las plazas escolares por parte de la Administración, y también de concertar unidades o renovar conciertos. En ese sentido, el art. 86 señala que «las áreas de influencia se determinarán de modo que permitan garantizar la aplicación efectiva de los criterios prioritarios de proximidad al domicilio y cubran en lo posible una población socialmente heterogénea». Esa especificación se refuerza en el art. 116.2 que prioriza el concierto educativo a los centros que fomenten la escolarización de proximidad. Si a esto se une lo establecido en la disposición final quinta, 1, a) que pauta la entrada en vigor del contenido de la LOMLOE en lo que se refiere a la admisión de alumnos «a la entrada en vigor de esta ley», ya tenemos las coordenadas en las que algunas autonomías han actuado como contrapoderes por anticipación.

La respuesta de autonomías como la Región de Murcia²⁷ fue la de adelantar el proceso de admisión a mediados de diciembre, cuando habitualmente se realiza en el mes de marzo, unos días antes de la publicación de la LOMLOE y, sustantivamente, mantener un distrito único en cada municipio, siguiendo, como afirma la exposición de motivos de la Resolución «el objetivo principal de "garantizar el derecho a la libre elección de centro escolar por parte de las familias según sus valores y expectativas"». Esta circunstancia —la identificación de la zona escolar con el término municipal²⁸— fue calificada por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia como un auténtico oxímoron que eludía la legislación estatal, al sostener que su articulación a partir de «términos municipales geográficamente extensos convierte en absolutamente inoperante el criterio prioritario de proximidad»²⁹. Para el curso escolar 2022-2023, el Decreto por el que se regulaban los criterios y el procedimiento de admisión mantuvo la reserva a favor del Gobierno Regional de la potestad de delimitar las áreas y zonas escolar, siendo posible su asimilación a la totalidad de una localidad. A instancias del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se insertaron en el Decreto³⁰

²⁷ Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos, por la que se dictan instrucciones para el proceso ordinario de escolarización de alumnado en centros públicos y privados concertados de Segundo Ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en el curso escolar 2021/2022, publicada en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, el 17 de diciembre de 2020.

²⁸ Las zonas de escolarización para el curso 2021/2022 se determinan en la Resolución de 20 de enero de 2021 de la Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos (*BORM* núm. 18, de 23 de enero de 2021), en la que se delimita la zona escolar conforme a un único criterio, el de término municipal.

²⁹ Dictamen 18/22, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de 24 de enero de 2022, p. 8.

³⁰ Decreto núm. 12/2022, de 10 de febrero, por el que se modifica el Decreto núm. 23/2017, de 15 de marzo, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la admisión y escolarización del alumnado de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria

una serie de criterios que vendrían a delimitar esa amplitud (la tendencia de necesidades de escolarización, las características urbanas, las condiciones de acceso y transporte escolares, la evolución demográfica, la capacidad de los centros existentes y la oferta educativa) (art. 5, 1.ª, I-VI), puesto que de no ser así, el criterio de proximidad devendría «irrelevante en la práctica»³¹.

En lo referente al mismo asunto, la admisión de alumnos, la Comunidad Autónoma de Madrid, se reivindica en su interpretación de la LOMLOE, a la que solo alude marginalmente en una ocasión³², a través de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid. De ese modo, su art. 6.2 establece que «La Comunidad de Madrid garantiza la libertad de las familias en la elección de un centro escolar sostenido con fondos públicos, de tal manera que pueda ejercerse en todo el territorio de la Comunidad sin que se vea limitado por el domicilio», desapareciendo cualquier delimitación vinculada a la idea de proximidad.

Un segundo ejemplo que ilustra meridianamente esa aptitud elusiva de las autonomías contrapoderes, la podemos hallar en los procesos para el ingreso como docente. Las dos coordenadas normativo temporales que enmarcan este comportamiento autonómico descrito a partir de expresiones como «esquivar» o «soslayar» se ubican en los meses de diciembre de 2021 y abril de 2022. La publicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, *de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, cuyo objetivo era rebajar la tasa de interinidad, concretamente en el ámbito educativo al 8 por 100, otorgando un mayor peso a la experiencia que a otras credenciales en la fase de concurso, y la implementación de esta en el concreto ámbito de la educación, de la mano del Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero abrieron un periodo que las autonomías decidieron aprovechar para lanzar sus convocatorias, bajo el paraguas de argumentos dispares, unas la disconformidad con el modelo diseñado, su tacha como injusto o la imposibilidad de su aplicación por falta de tiempo. Así, una docena

Obligatoria y Bachillerato en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

³¹ Dictamen 18/22, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de 24 de enero de 2022, p. 7.

³² Art. 5.1.b, al referirse a los principios generales, referidos a la Ley de Educación de 2006, diciendo en su «redacción dada» en 2020.

de Comunidades autónomas se aferraron al modelo preexistente para convocar las plazas de maestros, eludiendo la normativa estatal³³.

Otra estrategia para afianzar el status autonómico de contrapoderes es la de legislar de modo paralelo al Estado, optar por unas leyes espejo o *lex speculum*, en el sentido coloquial de «solo vale, porque yo lo he dicho». El Tribunal Constitucional no ha sido ajeno a esta técnica legislativa, de la mano de las *leges repetitae*, estableciendo la posibilidad de una inconstitucionalidad mediata de estos preceptos, no por su confrontación directa a la Constitución, sino por entrar en conflicto con otras normas infraconstitucionales dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, al repetir esas disposiciones quien no tendría competencias para ello, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en aquellas (STC 51/2019, FJ 6). Esa comprobación de su inconstitucionalidad mediata requeriría verificar la legitimidad competencial y, adicionalmente, aplicar un criterio finalista, orientado a hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad Autónoma, esto es «dotar de sentido» a dicha norma (STC 65/2020, FJ 8), junto con otro de fidelidad al texto reproducido, huyendo de parafrasear u omitir intencionadamente partes de esa legislación. En consecuencia, no toda la legislación paralela, simétrica o espejo es inconstitucional, pero sí presenta una potencial carga de propiciar una confusión lesiva para la seguridad jurídica y una hipertrofia normativa que los ciudadanos no aciertan a comprender, más allá de esa actitud de empoderamiento hacia el Estado central. Un ejemplo con el que podemos ilustrar esta praxis es el elenco legislativo referido a lo que genéricamente podemos llamar «memoria histórica y democrática», aunando la dualidad adjetival con la que se ha acompañado y/o acompañará la legislación estatal. El punto de partida es la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, *por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*, a partir de ese referente las Comunidades autónomas se han lanzado a regular sobre la misma materia, con sutiles matices. Simplificando ese análisis comparativo, una diferencia se halla en el ámbito de su aplicación que

³³ E.g. La Comunidad Autónoma de Madrid (Resolución de 1 de febrero de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se convoca procedimiento selectivo para ingreso en el Cuerpo de Maestros y para adquisición de nuevas especialidades en el citado Cuerpo); Castilla-La Mancha (Resolución de 01/02/2022, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se convoca concurso-oposición para el ingreso en el Cuerpo de Maestros por el turno libre, procedimiento para que los funcionarios de carrera del Cuerpo de Maestros puedan adquirir nuevas especialidades y procedimiento de selección de aspirantes a puestos de trabajo docente en régimen de interinidad) o Castilla y León (ORDEN EDU/147/2022, de 24 de febrero, por la que se convoca procedimiento selectivo de ingreso y adquisición de nuevas especialidades, así como procedimiento de baremación para la constitución de listas de aspirantes a ocupar puestos docentes en régimen de interinidad en el Cuerpo de Maestros y acreditación de la competencia lingüística en lenguas extranjeras).

se extiende, por ejemplo, en Ley 2/2017, de 28 de marzo, de *Memoria Histórica y Democrática de Andalucía*, al período que abarca la Segunda República, la Guerra Civil, la Dictadura franquista y la transición a la democracia hasta la entrada en vigor del primer Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 1)³⁴, frente al de la guerra civil y la dictadura, que sí se mantiene en la ley asturiana. Más dudas suscita otro aspecto reproducido en buena parte de esta legislación y que es un mero calco del art. 14 de la ley estatal, relativo al acceso a los terrenos. Sus elementos clave son: su catalogación como un fin de utilidad pública o interés social a los efectos de verse amparado por la Ley de Expropiación Forzosa; la autorización por las autoridades competentes de la ocupación temporal de los terrenos de titularidad pública; en los casos de titularidad privada, la necesidad del consentimiento de los titulares y, subsidiariamente, la autorización administrativa para una ocupación temporal. En ese sentido, el art. 11 de la ley andaluza, la ley aragonesa (Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de *memoria democrática de Aragón*, art. 11) o Ley 1/2019, de 1 de marzo, *para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias* (art. 14). No podríamos concebir un procedimiento diferenciado en cada Comunidad Autónoma y por ello no concebimos una regulación personalizada de la ocupación de terrenos en cada autonomía. Esta legislación de memoria no deja de sorprendernos, por ejemplo, la referencia en la ley aragonesa (Ley 14/2018), al Valle de los Caídos (DA 2.^a), emulando el art. 16 de la Ley estatal; la inserción de un glosario de términos con el que se dota de una estructura común a las diferentes leyes autonómicas o la nota discordante de la Comunidad de Castilla y León que optó por una degradación normativa para la materia (Decreto 9/2018, de 12 de abril, de la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León), incorporando un contenido similar a las leyes autonómicas referidas y que ahora podría pasar a ser memoria histórica en sí misma, cual parias medievales, consecuencia del pacto de gobierno entre la formación de derechas que aprobó el Decreto y la de ultraderechas impostada en el ejecutivo, de la mano de una ley de concordia, inquietante concepto jurídico indeterminado.

2.2. Eje jurisdiccional

La judicialización del posicionamiento de las Comunidades Autónomas como contrapoderes no se puede asimilar a la mera litigiosidad. Hemos de identificar elementos adicionales que le confieran un plus cualitativo que se condensaría en utilizar el cauce jurisdiccional para intereses espurios que confluirían en una voluntad de considerar al

³⁴ Esa misma ampliación la hallamos en Baleares o Valencia. Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears (art 1.2). Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana (art. 3.a).

Estado central como enemigo, al que desacatan, ignoran o tensionan, como estrategia de autoconsolidación y empoderamiento, todo ello magnificado por la promoción en los medios de esa deriva judicial, al margen de lo sentenciado en último término.

A los efectos de ilustrar esta praxis, procedemos a plasmar dos perspectivas. La primera, material —ejemplificado con un caso concreto, como es el incumplimiento del ordenamiento jurídico por inacción, en el referente a la utilización vehicular normal de las lenguas oficiales en porcentajes que no pueden ser inferiores al 25 por 100— y una segunda, formal, rastreando las memorias del Tribunal Constitucional de los últimos años, por ser el tradicional referente institucional ante el que se sustancian esos conflictos.

La trazabilidad del no acatamiento por parte de la Generalitat catalana de la obligación de adoptar las medidas necesarias para la enseñanza en las dos lenguas oficiales en un 25 por 100 se remonta a los siguientes datos, referenciados magistralmente por la Resolución 5201/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de diciembre, que fue firme el 20 de enero de 2022. Un inciso previo, nos lleva a señalar que las cuestiones donde se focaliza la tensión y el status autonómico de contrapoder son muy sensibles, simbólicas y especialmente idóneas para la mediatización. Es muy fácil que desde ellas se promuevan posicionamientos sentimentales y viscerales de la ciudadanía. Serían una nueva tipología competencial, las competencias de consecuencias emocionales.

Partiendo de la legitimidad competencial en la materia, en términos generales en educación y específicamente en la utilización vehicular de las lenguas oficiales, tanto del Estado (art. 149.1.30 CE), como de la Comunidad Autónoma (por todos, art. 131 EC), el Tribunal Constitucional ha señalado que la fijación del número de horas de la enseñanza en castellano tiene un carácter básico (STC 15/2013, FJ 4)³⁵, por responder a la obligación estatal de garantizar el conocimiento del castellano, al ser la lengua oficial del Estado. Consecuentemente, el Estado ostenta la potestad de «velar por el respeto de los derechos lingüísticos» en el sistema educativo y, en particular, «el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado» (STC 337/1994, FJ 10 o, tempranamente, STC 6/1982, FJ 10), que se regularía de modo expreso en la LO 2/2006, de

³⁵ Sentencia 15/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 6326-2003. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria. Que tendría una continuidad en la Sentencia 48/2013, de 28 de febrero de 2013. Conflicto positivo de competencia 6330-2003. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la educación secundaria obligatoria.

3 de mayo, de Educación, al atribuir al Estado la «Alta Inspección» (art. 150.1.d). Sin embargo, el legislador orgánico no entra a determinar de forma rígida en que se traduce, en términos porcentuales o de cuotas, esas obligaciones, quedando a la discrecionalidad de la administración encargada del desarrollo y ejecución de esas bases. Es ahí donde surge una meridiana manifestación de ese status de contrapoder, en la inacción de la administración para el cumplimiento del ordenamiento jurídico y constitucional en esta cuestión. La inactividad es una dimensión pasiva del comportamiento autonómico como contrapoder, cuando esa omisión se considere el incumplimiento de una obligación legal, o bien evidenciable en silencios de desarrollos reglamentarios que deriven implícitamente en crear situaciones jurídicas contrarias a la legalidad (STS 16 de junio de 2015, RC 635/2014).

Encuadrado en un sistema de conjunción lingüística o bilingüismo integral (STC 337/1994) y que sintetizaríamos en que «el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial. Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas comunidades incumpliría el art. 3 de la Constitución» (STC 87/1983, FJ 5) y cuya caracterización se completaría con los atributos de binario (STC 137/1986, FJ 4 y TSJC 5201/2020, FD 3), asimétrico (STC 337/1994, FJ 10 y TSJC 5201/2020, FD 3) y flexible, ha sido el Tribunal Supremo quien ha precisado «un mínimo por debajo del cual no se puede entender que el uso vehicular de la lengua asume la condición de normal dentro del sistema... y que se fija en el 25 por 100 de las horas lectivas. Un porcentaje que ha de incluir íntegramente, al menos, el de otra área, materia o asignatura no lingüística curricular de carácter troncal o análogo» (STS de 24 de septiembre de 2013, recurso 3011/2012). Pese a que tanto el Estado como la Generalitat son competentes para determinar el uso vehicular de las lenguas oficiales en la enseñanza (STC 31/2010, FJ 32), corresponde a la Generalitat tanto su concreción como la responsabilidad de controlar su aplicación. Como *prius* fáctico del pronunciamiento judicial se procedió a comprobar la eventual inactividad de la Administración catalana. Sobre la inicial respuesta de no disponer de la información y de que su obtención sería un esfuerzo desproporcionado, la conclusión sobre la muestra analizada por el TSJC fue que la media de horas de utilización del castellano en los centros de enseñanza es del 18 por 100 en la educación primaria, el 19 por 100 en ESO y el 26 por 100 en bachillerato, resultando la conclusión que «el uso vehicular de la lengua castellana en el sistema de enseñanza en Cataluña es residual», constándose una infracción del marco jurídico vigente. «La Generalitat no ha ejercido su competencia dictando la normativa, las instrucciones o los actos de aplicación que sean necesarios a los efectos de determinar

el uso vehicular de las lenguas en la enseñanza, ni ha ejercido una actividad de control susceptible de evitar la situación comentada» (TSJC 5201/2020, FD 3).

La cuestión, lejos de resolverse, ahonda esa faceta retadora de la concepción «contrapoder» que asumen algunas autonomías. El auto de la Sección 5.^a de la Sala Contencioso-Administrativo del TSJ de Catalunya, con fecha 9 de mayo de 2022, ha dispuesto requerir a la Administración para el cumplimiento inmediato de la sentencia del 25 por 100 de castellano todos los centros educativos de Catalunya, de diciembre de 2020. En dicho auto se requiere al Conseller de Educación para que implemente la sentencia, en un plazo máximo de quince días, y a la Alta Inspección para que verifique su cumplimiento. El TSJC reitera la libertad del ejecutivo catalán para determinar los medios de cumplimiento de ese mínimo conforme a la Constitución de enseñar, utilizando como lengua vehicular cada una en un porcentaje, al menos, del 25 por 100. En ningún caso esa libertad incluye una inacción contraria al mandato constitucional.

La respuesta del ejecutivo catalán se ha materializado en un Decreto, Decreto Ley 6/2022, de 30 de mayo, por el que se fijan los criterios aplicables a la elaboración, la aprobación, la validación y la revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos. Pese a señalar que el objetivo es garantizar que «el alumnado alcance el dominio oral y escrito del catalán y el castellano al final de la enseñanza», la aptitud de contrapoder se ilustra magistralmente en el apartado d) del art. 2 del Decreto, donde se sustenta de forma tajante «la inaplicación de parámetros numéricos, proporciones o porcentajes en la enseñanza de la lengua». Con este posicionamiento, se trasciende de la hostilidad o de la representación política del *dog fight*, al decir de Schmitt, para entrar de lleno en el ámbito de la desobediencia (art. 410 del Código Penal)³⁶ y de la apelación a la aplicación del art. 155 CE.

En un plano formal, las memorias del Tribunal Constitucional son un buen referente para atisbar esa posición de contrapoderes adoptada por alguna o algunas Comunidades autónomas. Frente a los recursos de inconstitucionalidad, en los que se trata de depurar la inconstitucionalidad de la legislación estatal o autonómica o los conflictos positivos de competencias, en los que se evidencia esa posición empoderada de alguna autonomía (e. g. STC 135/2020, de 23 de septiembre, que decla-

³⁶ Atributo que se ha utilizado judicialmente por última vez, hasta el momento de escribir estas líneas, con respecto a un expresidente de la Generalitat, por el Juzgado de lo Penal núm. 6 de Barcelona, en el Procedimiento abreviado 486/2021, resuelto el 11 de mayo de 2022, para condenar a Joaquín Torra a 8 meses de multa, con cuota diaria de 100 euros por un delito de desobediencia e inhabilitación para el ejercicio de cargo público durante 15 meses, por su negación a retirar la pancarta con el mensaje de «libertad para los presos políticos y exiliados», acompañado de un lazo amarillo, ubicada en el Palau de la Generalitat.

ra la inconstitucionalidad y nulidad del Plan estratégico de acción exterior y relaciones de la Generalitat de Catalunya con la Unión Europea 2019-2022 en lo relativo a las relaciones con el cuerpo diplomático y el consular, participación en foros multilaterales, misiones internacionales y acciones en África y América Latina; la internacionalización de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias estatales, el despliegue de infraestructuras digitales), un indicador meridianamente claro de la conversión de las autonomías en contrapoderes son los incidentes de ejecución de sentencias del Tribunal. La Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, *de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho*, tenía en su razón de ser albergar una respuesta a los retos autonómicos al orden constitucional, especialmente impulsados desde Cataluña³⁷, y al cuestionamiento de la *auctoritas* del Tribunal. De todos ellos queremos destacar los que podríamos calificar los «re-incidentes», esto es, aquellos incidentes de ejecución estimados que a su vez se refieren y extinguen otros incidentes de ejecución previos. Es el caso de los AATC 180/2019 y 181/2019, de 18 de diciembre, que estimaron sendos incidentes de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre. La estimación de estos incidentes, como recuerda la Memoria del Tribunal año 2019 (p. 45), supuso la extinción de otros dos incidentes de ejecución planteados en relación con estas mismas resoluciones por contravenir lo acordado en la STC 136/2018, de 13 de diciembre (AATC 182/2019 y 183/2019, de 18 de diciembre). El motivo, que «el Parlamento de Cataluña ha vuelto a incidir en la vulneración del orden constitucional y estatutario» (ATC 180/2019, FJ 8), lo que se acompaña con los requerimientos, apercibimientos y admoniciones al presidente del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la mesa y al secretario general del Parlamento.

Este capítulo dedicado a la vertiente jurisdiccional de la faceta autonómica como contrapoder ha de ampliarse a otras instituciones judiciales y a otras Autonomías. Así, no podemos obviar el recurso de la Comunidad Autónoma madrileña contra el Decreto 902/2021, de 19 de octubre, *por el que se regula la concesión directa de subvenciones, para el ejercicio presupuestario 2021, destinadas a la financiación del desarrollo de actuaciones de la inversión «Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad», en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Pese a que se planteó ante la Audiencia Nacional, será el Tribunal Supremo el destinatario de dicho recurso contencioso-administrativo y de otros que continúen esa línea procesal. En su solución veremos cuánto hay de jurídico y cuánto de político, en cada pretensión.

³⁷ En ese sentido, G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 2018, pp. 15-44, p. 18.

2.3. Eje político

El ámbito político es el escenario por excelencia donde se proyectan los envites de contrapoder autónomico. La base del mismo es la cultura de la desconfianza³⁸, alejada de una utópica cultura de la lealtad, sobre la que se ha erigido, no tanto la gestación, sino el desarrollo del Estado autónomico, aliñada con la rivalidad de los partidos políticos, primero unos pocos y ahora muchos, que pugnan por ocupar un espacio del que han de desplazar a otros, y también de unos líderes y lideresas que buscan un protagonismo a consolidarse en muchos flancos, no solo en el territorial. «No en vano, es un hecho que nuestro Estado de partidos condiciona sobremanera la estructura territorial, cuyo funcionamiento y ordenación reales se hallan condicionadas en muchos momentos por las directrices de los partidos políticos, más que por los intereses territoriales estrictos»³⁹. Frente a quienes sostienen que el diseño institucional no propicia la integración⁴⁰, hay que sostener que no hay entramado coordinador⁴¹ que contenga la avidez de la actitud populista de líderes autónomicos y la polarización partidista, «no es un problema de estructura, es un problema político o partidista»⁴².

En ese ámbito político nos hemos topado con la desobediencia, e. g. «La Comunidad de Madrid no acata»⁴³; la estrategia y la táctica —se habla de «tactiquismo»— de la significación negativa; con la proliferación de identidades nacionales subjetivas⁴⁴, que orillan a las

³⁸ B. CLAVERO, «Modelo territorial», en G. BOYE, *et. al.*, *Contrapoder ¡Desmontando el régimen!*, Barcelona, Roca Editorial, 2015, pp. 80 y 83.

³⁹ J. RIDAO MARTÍN, «Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19», *RIBRIG*, 2, 2021, 1-46, p. 7.

⁴⁰ «Una cultura de la desconfianza entre el Estado o la Nación y las entidades territoriales no surge y se acrecienta aleatoriamente, sino en función de la lógica que sustenta el diseño institucional». CLAVERO, BARTOLOMÉ, «Modelo territorial», *op. cit.*, p. 80.

⁴¹ Carencia que arrastramos desde la propia gestación del Estado autónomico. *Vid.* J. COSGAYA GARCÍA, «Replantear la política autonómica. Un informe de la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos (abril de 1980)», en I. SEPÚLVEDA MUÑOZ y F. BALADO INSULZA, *De la Institución a la identidad. Nacionalismo en la España de las Autonomías*. Madrid, UNED, 2018, pp. 107-124. «No se cuenta hoy con un sistema capaz de articular las actuaciones necesarias para elaborar un planteamiento estatal unitario, coherente y meditado sobre las autonomías, ni tampoco con un instrumento idóneo de coordinación y decisión» (Primer borrador de bases para un replanteamiento de la ejecución de la política autonómica. Programa y organización, abril de 1980).

⁴² E. SÁENZ ROYO, «La falta de coordinación en la pandemia: el no-fallo del Estado autónomico», *Agenda Pública*, 8.10.2020. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16794/falta-coordinacion-pandemia-no-fallo-estado-autonomico> (Última consulta realizada el 4 de junio de 2023).

⁴³ <https://www.publico.es/politica/comunidad-madrid-no-acata-borrador.html> (Última consulta realizada el 4 de junio de 2023).

⁴⁴ F. Pallarés, «Estado autónomico y sistema de partidos: una aproximación electoral», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, enero-marzo 1971, p. 308.

tradicionales divisiones partidistas y que pugnan por la emulación y la competición en contravenir al Estado central o, las más de las veces, con la concepción del liderazgo autonómico como acicate de desestabilización del liderazgo estatal, especialmente cuando es de otro partido o con la adscripción a cualquier causa que implique un revuelo antigubernamental⁴⁵.

La versión política del contrapoder autonómico ha adoptado diferentes versiones. Cuantitativamente, el *contrapoder individual* y el *contrapoder grupal*. Formalmente, podemos diferenciar un *contrapoder directo*, que busca generar y alimentar la confrontación, de un *contrapoder mediato*, que usa recursos indirectos para su ejercicio. El contrapoder individual ha experimentado una variación en los últimos años, desde agosto de 2019 en concreto, desplazándose desde las comunidades «excéntricas»⁴⁶ a comunidades del modelo común, pero confrontadas políticamente al gobierno central. El ejemplo por excelencia es la Comunidad de Madrid⁴⁷ y su presidenta Isabel Díaz Ayuso. El contrapoder grupal viene dado por la afinidad partidista de los componentes. Así, se ha identificado como «resistencia» a las Comunidades Autónomas de Murcia, Castilla y León, Andalucía, Galicia y Madrid⁴⁸. Estas representan a casi 22 de los 47 millones de españoles y agrupan a 23 de sus 50 provincias. La personalidad de sus respectivos líderes se difumina en una confrontación económica, territorial y en una reclamación que tiene como referente rechazar el bilateralismo en las relaciones con el Estado.

3. REFLEXIÓN FINAL

El Estado autonómico no deja de sorprendernos en sus virajes. Una de sus últimas versiones es la conversión de las Comunidades Autónomas en contrapoderes, en el sentido de «antipoderes» del Estado central. El clima en el que se ha gestado esta corriente está protagonizado por dinámicas centrífugas, prácticas de emulación, insolidaridad y un predominio del populismo, por encima del sentido común. Así no solo nos encontramos con Comunidades refractarias, sino con comunidades que no acatan, desobedecen y retan de modo continuo al gobierno cen-

⁴⁵ E. g. La celebración de un homenaje conjunto a Policías y Guardias Civiles que participaron en el fin de la banda terrorista ETA, fue un argumento que mezcló *fake news* —un presunto veto del Ministerio de Interior—, una lucha entre ideologizados medios de comunicación y una presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid, dispuesta a esa organización independientemente de lo postulado por sus promotores, el Sindicato Profesional de Policía (27 de mayo de 2022).

⁴⁶ E. ARANDA, «El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: "mucho ruido y pocas nueces"», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp.257-283 (p.267).

⁴⁷ J. BARCOS, «Madrid, capital del contrapoder», en *Diario de Noticias de Navarra*, 5-05-2021.

⁴⁸ «El contrapoder autonómico planta cara a Pedro Sánchez», *ABC*, 12-01-2020.

tral y al Estado en sí. Obvian estos líderes, que su condición de presidentes y presidentas de las Comunidades autónomas lleva aparejado el rol de representante ordinario del Estado en las mismas, siendo un contrapoder casi reflexivo, porque cual *boomerang* se vuelve contra ellas mismas.

El reto de desarrollar una «challenging legislation», que lleva de facto a una nulificación, puede generar en la evolución dulcemente gráfica del federalismo que realizó Grodniz⁴⁹, desde el *layer cake*, del federalismo dual, hacia el *marble cake* del federalismo cooperativo, un nuevo estadio, el *poping cake*, una tarta marcada por los conflictos y los chasquidos entre las partes.

Lo que hemos tratado de evidenciar es que una de las perspectivas para entender la forma territorial del Estado español del siglo XXI pasa por visualizar el estado de conflicto que enfrenta uno de los principios básicos de las organizaciones descentralizadas, el del equilibrio interterritorial reflejado en la expresión «*cheks and balances*», desde el que las comunidades autónomas se convierten en contrapoderes constructivos del sistema constitucional, hacia un patrón descrito como del «*the tug and war*», del tira y afloja, que se ha evidenciado en los ámbitos más esenciales del Estado, como la sanidad y la educación, o en momentos de excepción, como la situación de pandemia. Nuestro objetivo ha sido ofrecer nuevos referentes conceptuales, imbuidos en una traslación de la realidad, que aborden esa nueva forma de encarar las tradicionales tensiones que aparecen en los Estados descentralizados.

En esta performance de las autonomías como contrapoderes hay mucho de lo que Orwell advirtió: hay un doble juego, excusa y placebo. «Excusa para los de arriba y placebo para los de abajo»⁵⁰. La mascarada o carnalada de esos enfrentamientos «no será, sin embargo, más que un juego cínico, una representación de *dog fight*, o un autoengaño sin contenido, si no se vincula por ambas partes con una relativización de la hostilidad» (Carl Schmitt, prólogo de marzo de 1963 al *Concepto de lo político*, p. 47, Alianza Editorial, 1998).

4. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, E., «El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: «mucho ruido y pocas nueces», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 257-283.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «Interpretación constitucional y populismo», *ReD-CE*, núm. 33, enero-junio 2020, pp. 1-20.

⁴⁹ M. GRODZINS, *The american system A new view of government in the United States*, Chicago, Rand McNally and Company, 1966.

⁵⁰ C. ESCAÑO, «Poder, Contrapoder, Red y movimiento común», *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*, 2013, I, pp. 22-24. Visto en: <http://iberoamericasocial.com/poder-contrapoder-red-y-movimiento-comun/> (Última consulta realizada el 19 de agosto de 2023).

- CASTELLÁ ANDREU, J. M., *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
- «Comparecencia Comisión para la Evaluación y la modernización del Estado autonómico», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión de 19 de febrero de 2019.
- CASTELLS, M., «Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (I). Los medios y la política», en *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 74, 2008, pp. 13-24, *on line* 1-15.
- CLAVERO, B., «Modelo territorial», en G. BOYE, *et. al.*, *Contrapoder ¡Desmontando el régimen!*, Barcelona, Roca Editorial, 2015.
- ESCAÑO, C., «Poder, Contrapoder, Red y movimiento común», *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*, 2013, I, pp. 12-24.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 2018, pp. 15-44.
- GRODZINS, M., *The american system A new view of government in the United States*, Chicago, Rand McNally and Company, 1966.
- HOLLOWAY, J., «Doce tesis sobre el antipoder», en E. FONTANA *et. al.*, (comp.), *Contrapoder. Una introducción*, Buenos Aires, Ediciones de Mano en mano, 2001, pp. 73-82.
- KRAUZE, E., *El pueblo soy yo*. Barcelona, Debate, 2020.
- MÁIZ, R., «Dividing sovereignty»: federalismo y republicanism en la teoría política de James Madison», en *REAF*, núm. 19, abril 2014, pp. 11-66.
- MARTÍN NÚÑEZ, E., «La configuración jurisprudencial de la representación política como derecho fundamental. Un elemento de contrapoder», en J. TUDELA ARANDA, (coord.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 175-188.
- MOLINA, F., «El camino de la secesión. Nacionalización de masas e independentismo, 1995-2017», pp. 255- 293, en I. SEPÚLVEDA MUÑOZ, (ed.), *Nación y nacionalismos en la España de las autonomías*, Madrid, BOE-CEPC, 2018.
- MÜLLER, J., *What is populism*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016.
- NEGRI, T., «Contrapoder», en E. FONTANA *et. al.*, (comp.), *Contrapoder. Una introducción*, pp. 83-92.
- PALLARÉS, F. «Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, enero-marzo 1971.
- RIVÉRE, M., *Entrevistas. Diálogos con la política, la cultura y el poder*, Barcelona, Ediciones de la UB, 2013.
- RYAN, E., «Federalism and the Tug of War Within: Seeking Checks and Balance in the Interjurisdictional Gray Area», *66 Md. L. Rev.* 503, 2007, pp. 503-667.
- SÁENZ ROYO, E., «La falta de coordinación en la pandemia: el no-fallo del Estado autonómico», *Agenda Pública*, 8.10.2020. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16794/falta-coordinacion-pandemia-no-fallo-estado-autonomico>
- SCHMITT, C., *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1987.
- SCHEPPELE, K., «The Party's Over», en M. GRABER, S. LEVINSON y M. TUSHNET (eds.), *Constitutional democracy in crisis?*, London, Oxford University Press, 2018, pp. 500-525.

- RIDAO MARTÍN, J., «Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid- 19», *RIBRIG*, 2, 2021, pp. 1-46.
- SEIJAS VILLADANGOS, E., «Federalismo resiliente: vanguardia y retaguardia de una nueva organización territorial del Estado español», en G. RUIZ-RICO RUIZ, A. PORRAS NADALES, M. REVENGA SÁNCHEZ, *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp.305-344.