

**ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS PARA LA  
RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS  
TERRITORIALES EN LOS ESTADOS COMPUESTOS.  
ESTUDIO COMPARADO  
(CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA)**



**M.<sup>a</sup> Esther Seijas Villadangos**

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

SEIJAS VILLADANGOS, M<sup>a</sup> Esther

Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos : estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España) / M<sup>a</sup> Esther Seijas Villadangos. – 1<sup>a</sup> ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018. – 267 p. ; 24 cm. – (Colección INNAP INVESTIGA. Serie ESTUDIOS TERRITORIALES)

Bibliografía: p. 259-267

ISBN 978-84-7351-627-3 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-628-0 (formato electrónico). – NIPO 174-18-009-1 (formato papel). – NIPO 174-18-010-4 (formato electrónico)

1. Conflictos de jurisdicción y competencia-Canadá. 2. Conflictos de jurisdicción y competencia-Estados Unidos. 3. Conflictos de jurisdicción y competencia-España. 4. Resolución de problemas-Canadá. 5. Resolución de problemas-Estados Unidos. 6. Resolución de problemas-España. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

35(71).071.5:316.485.6

35(73).071.5:316.485.6

35(460).071.5:316.485.6

Primera edición: Mayo 2018

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-627-3 (formato papel); ISBN: 978-84-7351-628-0 (formato electrónico)

NIPO: 174-18-009-1 (formato papel); NIPO: 174-18-010-4 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-2878-2018

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Safekat

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

*A mi familia, mi madre, Esther, mi esposo, Rafa, y  
mis hijos, Rodrigo y Sofia, comprensivos sufridores y  
alentadores de todas mis estrategias.*

*Democracy will never perish till after Hope has expired*  
James BRYCE, *Modern Democracies*, 1921.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN Y AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>11</b>
<b>1. LOS CONFLICTOS TERRITORIALES .....</b>	<b>15</b>
I.1. Naturaleza de los conflictos territoriales.....	15
I.1.1. Un contexto constitucional global.....	16
I.1.2. Conflictos: sus denominadores comunes.....	18
I.2. Derecho Comparado y conflictos territoriales, de la asimilación a la diferencia .....	19
I.3. Canadá: el conflicto como elemento singularizante y cualificador de la federación .....	24
I.3.1. El conflicto canadiense en sede constitucional .....	25
I.3.2. Tratamiento político del conflicto en Canadá .....	35
I.3.3. La conflictividad canadiense en sede judicial y parlamentaria .....	42
I.4. Estados Unidos, un federalismo conflictivo .....	50
I.4.1. Las bases constitucionales de la federación .....	50
I.4.2. La diferencia como referente en el federalismo americano.....	53
I.4.3. Los conflictos fronterizos interestatales .....	56
I.4.4. El agua, un objeto especialmente litigioso en Estados Unidos.....	64
I.4.5. Los retos secesionistas en el federalismo americano del siglo XXI, anécdota o amenaza .....	66
I.5. Unitarismo, autonomismo, federalismo, confederación y separatismo: el conflicto en la organización territorial del Estado en España.....	69
1.5.1. Los prerequisites del conflicto, las diferencias entre Comunidades Autónomas .	70
1.5.2. Las manifestaciones del conflicto: .....	74
1.5.2.1. El retorno a formas unitarias: la propuesta de devolver competencias al Estado central .....	74

I.5.2.2. El afianzamiento regional: la consignación constitucional de las Comunidades Autónomas .....	76
I.5.2.3. La reforma federal, hacia qué modelo .....	79
I.5.2.4. La Confederación hispánica .....	83
I.6. La desconexión, el momento más álgido del conflicto territorial en España.....	86
<b>2. ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN EXTRAJUDICIALES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES.....</b>	<b>93</b>
II.1. Principios de «solución pacífica de los conflictos» y de «libre elección de medios».....	94
II.2. Sistemas y estrategias de resolución de conflictos como referente global .....	95
II.2.1. Negociación .....	96
II.2.2. Investigación .....	100
II.2.3. Mediación .....	101
II.2.4. Conciliación .....	104
II.2.5. Arbitraje.....	106
II.3. Los pactos interestatales como culmen del proceso negociador entre Estados. A propósito de la Compact Clause de la Constitución de los Estados Unidos .....	112
II.4. La negociación prelitigiosa en España: la cláusula 33.2 LOTC .....	120
II.5. La reversión de las élites. Su necesidad para las negociaciones en los Estados descentralizados.....	127
II.6. Referéndum y negociación: referéndum arbitral y referéndum pactado .....	130
<b>3. LA ESTRATEGIA INTERGUBERNAMENTAL PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: FEDERALISMOS POLIÉDRICOS Y POLIFÁSICOS .....</b>	<b>133</b>
III.1. Canadá: un federalismo flexible.....	133
III.1.1. La superación del federalismo dual: la impronta jurisprudencial en el federalismo canadiense.....	134
III.1.2. Federalismo cooperativo: del federalismo ejecutivo al federalismo legislativo, pasando por el federalismo fiscal, en las relaciones intergubernamentales .....	138
III.1.2.1. Federalismo ejecutivo .....	141
III.1.2.2. Federalismo legislativo.....	143
III.1.3. Estrategias ante el separatismo: la posición de los Tribunales .....	146

III.2. Las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos: del pragmatismo del federalismo cooperativo a la desconfianza del federalismo preeminente.....	152
III.2.1. <i>Prius</i> conceptual, la distribución competencial y el marco jurídico de las relaciones intergubernamentales: el estado de la cuestión .....	153
III.2.2. La implementación del federalismo a través de las relaciones intergubernamentales	155
III.2.2.1. Federalismo legislativo.....	156
III.2.2.2. Federalismo ejecutivo .....	158
III.2.3. Federalismo coactivo, la presión de la Federación a través de la <i>preemption</i> y los mandatos.....	159
III.2.3.1. La <i>preemption</i> .....	159
III.2.3.2. Mandatos .....	161
III.2.4. Principios para las relaciones estatales-federal para la Asociación Nacional de Gobernadores .....	163
III.3. Del federalismo virtual al federalismo coercitivo: España en la encrucijada.....	167
III.3.1 Principios rectores de las relaciones entre territorios descentralizados y el Estado central que pueden contribuir a relajar y prevenir los conflictos: la cultura federal .....	167
III.3.2. Planteamiento tradicional: la virtualidad federal del Estado español, antesala de un federalismo resiliente.....	171
III.3.3. La respuesta constitucional a los retos separatistas: el federalismo coercitivo.....	174
III.3.3.1. Aspectos procesales de la aplicación del federalismo coactivo en España: el Iter del del art. 155.....	175
III.3.3.1.1. Requerimiento de apertura del procedimiento coercitivo del 155: acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017.....	175
III.3.3.1.2. Carta de 16 de octubre de 2017 del presidente de la Generalitat al Presidente del Gobierno.....	177
III.3.3.1.3. Carta de 16 de octubre del presidente del Gobierno al Presidente de la Generalitat.....	178
III.3.3.1.4. Carta del Presidente de la Generalitat al presidente del Gobierno, 19 de octubre de 2017 .....	178
III.3.3.1.5. Comunicado del Gobierno de España con respecto a la continuación con los trámites previstos en el artículo 155 de la Constitución para restaurar la legalidad en el autogobierno de Cataluña (19 de octubre de 2017) .....	179
III.3.3.1.6. Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 .....	179
III.3.3.1.7. Tramitación en el Senado: Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se	

	aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.....	185
III.3.3.2.	Análisis material de la aplicación de la cláusula coercitiva del 155 .....	189
III.3.3.3.	Concreción y desarrollo del 155.....	194
III.3.3.4.	Control de la aplicación y evolución del 155 .....	196
III.3.3.5.	Recursos contra la aplicación del 155, la litigación generada.....	197
III.3.3.6.	El 155 tras las elecciones de 21 de diciembre: la ratificación de la fragmentación y un futuro incierto.....	210
<b>4.</b>	<b>ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES: LAS ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES .....</b>	<b>213</b>
IV.1.	La participación directa de los ciudadanos en la resolución de conflictos territoriales: las Convenciones Constitucionales y las Asambleas de Ciudadanos. El espacio a la democracia deliberativa .....	213
IV.2.	Otras experiencias de democracia deliberativa .....	217
IV.3.	Las Asambleas de Ciudadanos en Canadá.....	220
IV.3.1.	La Asamblea de Ciudadanos de British Columbia (2004).....	220
IV.3.2.	La Asamblea de Ciudadanos de Ontario (2006) .....	227
IV.4.	Irlanda, un ejemplo contemporáneo de democracia deliberativa.....	231
IV.4.1.	La Convención Constitucional irlandesa (2012-2014).....	232
IV.4.2.	La Asamblea de Ciudadanos de Irlanda (2016) .....	245
IV.5.	Propuesta de Convención Estatutaria y Constitucional para España. Los conflictos territoriales en la agenda de las Asambleas de Ciudadanos, hacia unas <i>Convenciones Ciudadanas Territoriales</i> .....	248
	<b>CONTRIBUCIONES METAJURÍDICAS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CUATRO DICHOS Y UNA REFLEXIÓN FINAL.....</b>	<b>257</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>261</b>