

## La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA A LA CUESTIÓN AUTONÓMICA.—  
1.1. La centralización durante el Estado absoluto español.—1.2. Centralismo y descentralización en nuestro Estado liberal.—1.3. Retazos históricos de la cuestión autonómica en el Estado republicano español.—II. LA EDIFICACIÓN CENTRISTA DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL.—2.1. La concesión de los regímenes preautonómicos.—2.2. La aprobación de la Constitución y de su Título VIII.—2.3. La aprobación de los primeros Estatutos de autonomía.—2.4. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la LOAPA.—2.5. Aprobación de los Estatutos de autonomía por la vía del artículo 143 de la CE.—2.6. Otras medidas centristas en la conformación del Estado autonómico.—III. CONTINUACIÓN SOCIALISTA DE LA CONSTRUCCIÓN DE NUESTRO ESTADO AUTONÓMICO.—3.1. La aprobación de los restantes Estatutos de autonomía.—3.2. La reforma estatutaria de 1991.—3.3. Los Pactos autonómicos de 1992 y la reforma de 1994 de los Estatutos.—3.4. Otras contribuciones de la mayoría socialista a la edificación del Estado autonómico.—IV. APORTACIÓN DEL CENTRO-DERECHA A LA ULTIMACIÓN DE NUESTRO ESTADO DESCENTRALIZADO.—4.1. Los Estatutos de segunda generación, o reformados en la VI Legislatura.—4.2. Rectificaciones del Estado autonómico en la VII Legislatura.—4.3. Otras actuaciones autonómicas de la mayoría de centro-derecha en la VI y VII Legislaturas.—V. CONSIDERACIONES PROBLEMÁTICAS DE SÍNTESIS.—VI. ANEXO: RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LOS ACTOS NORMATIVOS ESENCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL.

En julio de 1999 el Gobierno laborista de Blair emprendió una auténtica descentralización mediante la *devolution* de un Parlamento a Escocia y de dos Asambleas a Gales e Irlanda del Norte<sup>1</sup>. En 2001, al finalizar la

---

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de La Laguna.

<sup>1</sup> Sobre los intentos de reorganización del poder en el Reino Unido desde 1997, véase J. W. Bridge, «Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido», y para una mayor profundización histórica en el problema de Irlanda del Norte N. Oliveras i Jané, «Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: la nueva organización territorial del poder», ambos en *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* (Dir. de M. A. Aparicio), Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 233-257 y 209-231, respectivamente. Y para una información ágil y suficiente sobre la cuestión, cfr. P. Schlesinger, «L'Écosse fait sa révolution tranquille», *Le Monde diplomatique*, abril de 1998.

XIII Legislatura, Italia reconstruyó su Estado Regional<sup>2</sup>. El pasado 3 de julio de 2002 el nuevo Gobierno francés de J. P. Raffarin, en su Declaración de política general estableció como segundo pilar de su programa un proceso de descentralización territorial, el cual, entre otras vertientes, debe conducir a finales de año a una reforma constitucional con la incorporación de las Regiones a la Constitución, y, efectivamente, en esas estamos<sup>3</sup>. Esta coincidencia neoliberal en la descentralización de los grandes Estados centralistas y unitaristas da mucho que pensar y, por eso, no nos ha parecido ociosa ni inoportuna una mirada retrospectiva y reflexiva acerca de la lenta construcción del Estado Autonómico español, que —se reconozca o no— constituye un referente con respecto al Derecho constitucional comparado de Europa occidental del último cuarto de siglo.

La Constitución de 1978, en una nueva profundización democrática de nuestra historia político-constitucional, optó por configurar como forma territorial de Estado la de un Estado políticamente descentralizado: el Estado Autonómico<sup>4</sup>. En sentido técnico-jurídico, pues, el Estado Autonómico es la peculiar forma territorial de Estado preconfigurada en la Constitución española; de ahí que el seguimiento de la aprobación de los Estatutos de autonomía nos permitirá inferir cómo ha sido la construcción del Estado autonómico español, que se ha concretado, fundamentalmente, en la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía. En un sentido jurídico-político, presenta, al mismo tiempo, la más original formulación de todos los

<sup>2</sup> Sobre el tema remitimos a nuestro trabajo «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII Legislatura», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, 2002, pp. 27 y ss.; en ese artículo ya se anticipaba que, además de lo hecho, el Ministro Bossi se propone llevar adelante durante la XIV Legislatura su propia *devoluzione* [la cual pierde importancia según su Liga pierde peso electoral, y ya no se propone la reforma regionalista del Tribunal Constitucional y del Senado, sino una mera modificación del nuevo art. 117 de la Constitución italiana consistente en una transferencia de competencias, como la de nuestro art. 150.2 CE, a las Regiones económicamente más poderosas; en concreto, su proyecto de Ley Constitucional, no sin dificultades, tardó mucho en ser presentado por el Consejo de Ministros (el 14 de febrero de 2002) y únicamente ha sido aprobado en primera votación por el Senado (el 5 de diciembre de 2002), encontrándose detenido en la Cámara. En lo relativo a la fracasada regionalización portuguesa, consúltese a Vital Moreira, «Organização, atribuições, poderes e competências das Regiões Administrativas», *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, 74, 1998, pp. 657-670].

<sup>3</sup> La declaración puede consultarse en <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>. Con fecha 12 de octubre de 2002 el Consejo de Ministros aprobó, a título experimental, un proyecto de Ley Constitucional relativo a la organización descentralizada de la República, sistematizado en once artículos. El 6 de noviembre el proyecto fue aprobado en primera lectura por el Senado, también con carácter experimental (*texte adopté* —en lo sucesivo TA— núm. 26, 2002-2003), con lo que se iniciaba una corta *navette*. La Asamblea aprobó el texto con leves modificaciones, aceptadas por la Comisión del Senado, el 4 de diciembre de 2002 (TA núm. 42). Y el Senado aprobó en segunda y última lectura el proyecto sin modificaciones el 11 de diciembre de 2002 —TA núm. 36, 2002-2003—. Ha finalizado la fase parlamentaria constitutiva, pero no la de perfeccionamiento, porque para que sea definitivo el proyecto y entre en vigor la LC queda por saber si es aprobado por el Congreso de Versalles previsto para marzo de 2003, si se interpone la cuestión al Consejo Constitucional, su resolución, y la promulgación presidencial (<http://legifrance.gouv.fr>).

<sup>4</sup> Se recuerda que en un cierto sentido kelseniano —en nuestro caso, guiado por la impronta francesa, de Ch. Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, LGDJ, París, 1948— la técnica de la descentralización política consiste meramente en la traslación de competencias políticas de la persona jurídico-pública del Estado central a otras personas jurídico-públicas territorialmente descentralizadas, periféricas, o no centrales (Regiones, Comunidades Autónomas, Estados federados).

principios constitucionales estructurantes, es decir, en un cotejo de Derecho constitucional comparado contemporáneo es la gran decisión constitucional más original y, a la vez, la dimensión más preocupante de nuestro Estado democrático. Transcurrido un cuarto de siglo, en los apartados que siguen se trata, entre otras cosas, de apreciar si tal preocupación se desprende de la construcción constitucional del Estado Autonómico o se deriva de la realidad constitucional que se ha desarrollado en la práctica constitucional de aprobación y modificación de los Estatutos de autonomía. Un rasgo muy característico de nuestro sistema es la construcción progresiva del Estado autonómico durante los últimos veinte años, y, como dice E. Aja, «al principio la autonomía se pensó como prerrogativa de una parte del territorio, pero, en muy pocos años, todo estaba organizado en forma de autonomías... España era hace veinte años el Estado más centralista de Europa y hoy es uno de los más descentralizados, y presenta el mayor grado de reconocimiento de los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran»<sup>5</sup>.

En consecuencia, en este trabajo vamos a procurar dar cuenta esquemáticamente de los momentos más importantes de la evolución de esa construcción gradualista de nuestro Estado autonómico. Para eso, sistematizaremos los epígrafes dedicando el primero a una inevitable introducción histórica; seguirá después el núcleo central, en el que se detallará la construcción en la alternancia de las mayorías de UCD, PSOE y PP; en un quinto apartado se evaluarán muy someramente el proceso de construcción y los problemas de nuestro futuro autonómico, y el estudio termina con un anexo descriptivo que simplemente se propone ordenar la numerosa legislación que ha sido necesaria para esa vertebración<sup>6</sup>.

## I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA A LA CUESTIÓN AUTONÓMICA

Aquí y ahora sólo es posible dar cuenta de unos retazos de esa historia, que sintetizaremos en tres apartados dedicados al Estado absoluto, al Estado liberal y al Estado republicano español.

<sup>5</sup> *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 36-38.

<sup>6</sup> En este trabajo hay una ausencia manifiesta, cual es la decisiva contribución del Tribunal Constitucional, especialmente en la delimitación de las competencias del bloque de la constitucionalidad; pero, como se sabe, esta cuestión ha merecido otro tipo de estudios más encomiables y enjundiosos que el nuestro. *Vid.*, por ejemplo, F. Fernández Segado, «Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional», *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. II, pp. 1053 y ss.; F. Tomás y Valiente, «Informe nacional del Tribunal Constitucional español», *Tribunales Constitucionales europeos y autonomías territoriales*, CEC, Madrid, 1985, pp. 133-224; M. Aragón, «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, IVAP, Oñati, 1987, pp. 33 y ss.; L. López Guerra, «Técnica normativa y reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, 1991, pp. 71 y ss.; A. Allué, *Legitimación de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Secretariado de Publicaciones, Valladolid, 1992; y J. J. Solozábal, «Estado autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional», *La Constitución y la práctica del Derecho* (ed. de M. Aragón y J. Martínez-Simancas), Madrid, 1998, t. I, pp. 79-122.

### 1.1. La centralización durante el Estado absoluto español

Con los Reyes Católicos, al tiempo que se termina la reconquista de casi ocho siglos, se ataca con denuedo el poder feudal, se sientan las bases del primer Imperio colonial transoceánico o ultramarino y se constituye uno de los primeros Estados absolutos del mundo<sup>7</sup>, aunque otra cosa será el nacimiento de la nación. En efecto, si se puede mantener que el Estado absoluto español surge en aquella época de fines del siglo xv, habrá que esperar casi tres siglos hasta poder afirmar el nacimiento de la nación española en términos modernos, puesto que bajo los Austrias, la dinastía que sucedió a los Reyes Católicos, no fue posible la construcción de la nación, o de una nación bien vertebrada, como sí consiguieron en Francia e Inglaterra, los otros primeros Estados absolutos.

Efectivamente, como nos recuerda Solozábal, «hasta el siglo xviii la planta monárquico-estamental española tuvo características con respeto escrupuloso a los particularismos políticos de los diversos Reinos. Podríamos decir que entre tales unidades políticas la intercomunicación —de hombres y mercancías— fue mínima y que respecto de ellas el poder absoluto no pudo... ni crear un mercado nacional. La primacía de Castilla, evidente en virtud de su superioridad estructural —de población y riqueza— y política se orientó, sobre todo, al liderazgo de la política internacional; pero no pudo imponer una generalización de sus instituciones ni hizo posible, en grado suficiente, la integración de las élites de otros reinos en su protagonismo internacional». Por eso se explica que el intento uniformador ibérico del Conde Duque de Olivares al final de esta dinastía encontrara fuertes resistencias en 1640 en Portugal y Cataluña.

Serían los Borbones los que conseguirían lo que los Austrias no habían podido lograr e, importando los patrones del absolutismo francés, impusieron un Estado unitario y centralizado; a pesar de la fuerte reacción catalana, acabaron con los sistemas particularistas de las Cortes de Aragón, Valencia y Cataluña; se plantearon la necesidad del mercado nacional unificado; y, en la medida en que era posible, crearon una administración centralizada que operaba principalmente a través de los intendentes<sup>8</sup>. Por eso Anderson reconoce que fue en el siglo xviii cuando surgió de modo gradual una España unida, la nación española, opuesta a la semiuniversal monarquía española de los Austrias o Habsburgos<sup>9</sup>.

Ahora bien, si España estuvo a la cabeza del surgimiento del Estado, durante el reinado de los últimos Borbones también estará al frente de los primeros intentos europeos de descentralización territorial del poder, lo que

<sup>7</sup> Como dice C. de Cabo, «centralización política, unificación territorial y fortalecimiento del poder son precisamente las notas que configuran al Estado moderno» (*Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*), PPU, Barcelona, 1988, vol. I, p. 295.

<sup>8</sup> *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, MacGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 67-68.

<sup>9</sup> P. Anderson, *El Estado absolutista*, Siglo XXI, Madrid, 1979, p. 79. En cuanto a las bases documentales de esta época remitimos a *Historia de España* (dir. por R. Menéndez Pidal), 3.<sup>a</sup> ed., t. XXXII, a cargo de M. Artola Gallego, Espasa, Madrid, 1983.

se manifiesta a continuación en las difíciles vicisitudes de nuestro Estado liberal.

## 1.2. Centralismo y descentralización en nuestro Estado liberal

La Guerra de Independencia a partir de 1808 contra el invasor francés marcará el punto culminante del nacionalismo español, si bien en esa guerra también se darán manifestaciones de particularismo en el movimiento «Junquista», al tiempo que se incorpora el dogma de la soberanía nacional cuyo desarrollo exigirá la acentuación del centralismo homogeneizador, pues, sustituido el Monarca como factor unificador de la comunidad política y transferida la soberanía de aquél a la Nación, se considerará ineludible la consecución de su homogeneidad interterritorial superando la ancestral organización basada en reinos. Ahora bien, la centralización unitarista contó con la animadversión no sólo de los partidarios de los particularismos tradicionales agrupados en torno al carlismo que surge al comienzo de la década de 1830, sino con la de numerosos núcleos demócratas y pequeñoburgueses, que van a adoptar el federalismo, porque propugna una organización política del Estado limitadora del poder central, que se considera monopolizado por la oligarquía moderada gobernante<sup>10</sup>.

En consecuencia, con el dogma de la soberanía nacional —que se recibe con la impronta del jacobinismo francés— el primer liberalismo español es centralista y propugna un Estado unitario. Así, la Constitución de Cádiz manifiesta el centralismo unitarista en su propósito de acabar con las múltiples jurisdicciones y privilegios territoriales del Antiguo Régimen, al pretender introducir la igualdad de todas las personas ante la ley, lo que se corresponde con el mandato constitucional de unificación del Derecho mediante la correspondiente codificación, mandato que se reproducirá en las Constituciones posteriores. En la vertiente económica este centralismo unitarista se manifestaba en la preocupación por la consecución del mercado nacional mediante la supresión de los residuos de aduanas interiores, y en el plano sociolaboral en la sustitución de las relaciones laborales gremiales por las relaciones de trabajo asalariado. En la dimensión territorial nuestra primera Constitución ya se proponía la creación de Ayuntamientos en todos los municipios con más de 1.000 habitantes y el establecimiento de Provincias con un Jefe gubernativo y una Diputación elegida de forma indirecta. El triunfo del primer centralismo unitarista del liberalismo español tiene una buena expresión en la «provincialización» de todo el territorio del Estado, efectuada en noviembre de 1833 por el Ministro Ignacio del Burgo mediante dos Decretos inspirados en el modelo francés del diseño artificial de los Departamentos, sustituyendo los antiguos Reinos por un Gobernador Civil al frente de cada Provincia.

---

<sup>10</sup> J. J. Solozábal, *Las bases constitucionales*, pp. 68-69. Acerca de esta época también se recomienda la *Historia de España* (dir. de R. Menéndez Pidal), t. XXXIII, a cargo de J. Tomás Villarroya *et al.*, Espasa, Madrid, 1981.

Con el «sexenio revolucionario» la organización local se democratizó, aunque de modo efímero, pues con las leyes municipal y provincial de 1870 se estableció, por vez primera, la elección por sufragio universal de los Ayuntamientos y del Presidente de la Diputación, en sustitución de Gobernador Civil, lo que viene a probar que este sexenio se caracteriza por la pretensión de sustituir el liberalismo conservador o moderado por un liberalismo progresista y democrático. Sin embargo, la tendencia centralista unitaria no se vio radicalmente interrumpida hasta 1873 con la I República, la cual supuso el triunfo del federalismo español, que promovían los elementos más radicales de nuestro liberalismo<sup>11</sup>.

Durante esta I República, en 1874, el liberalismo progresista español, lógicamente, abordó un proyecto de Constitución que establecía una organización territorial del poder de tipo federal basada en un conjunto de 17 Estados miembros —es decir, tantos como el número de las actuales Comunidades—, por lo que no es de extrañar que el modelo que sirvió de inspiración fuera el norteamericano. En el proyecto de Constitución federal los Estados miembros contaban con un Parlamento, un Gobierno y un Poder Judicial propios, se configuraba un Senado compuesto por cuatro representantes de cada Estado, y se preveía un Presidente de la República con la función específica de mantener el equilibrio del pacto federal. Sin embargo, este texto se quedó en un mero proyecto, ya que la I República sucumbió pronto frente a los elementos conservadores, que se dedicaron a preparar la vuelta o restauración de la dinastía de los Borbones, y con ella la del centralismo unitarista.

Durante la Restauración se ultimó la Codificación civil, pero, como expresión de la debilidad del centralismo español, hay que decir que en nuestro Estado pervivieron ciertos Derechos forales que el Estado liberal tuvo que tolerar y no pudo erradicar como sí hicieron otros Estados unitaristas europeos. En este período siguió imperando un liberalismo conservador o moderado, razón por la cual durante la Restauración el intento más serio de regionalización fue la creación de la Mancomunidad de Cataluña por Real Decreto de 25 de marzo de 1904 que, tras sucesivas cesiones de los servicios de las Diputaciones, concentró la casi totalidad de las competencias administrativas provinciales, sustituyendo prácticamente a las Diputaciones. Esta institución tuvo que ceder al autoritarismo y centralismo unitarista extremado de la Dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930).

En la vertiente más política de la Restauración es de reseñar que, coincidiendo con la derrota de 1898, se produjo la transformación de los particularismos, primero en regionalismos y después en los primeros nacio-

---

<sup>11</sup> En la historiografía político-constitucional española ya son clásicos los siguientes trabajos de nuestro antiguo maestro, ya desaparecido, el Profesor Gumersindo Trujillo sobre este federalismo: «Pi y Margall y los orígenes del federalismo español», Princeton, N. J. (USA): Universidad de Salamanca, *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, núm. 26, 1962, pp. 69-94, e *Introducción al federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, 2.<sup>a</sup> ed., Edicusa, Madrid, 1967.

nalismos periféricos. El protagonismo inicial de este movimiento correspondió al nacionalismo catalán, seguido después por el nacionalismo vasco.

### 1.3. Retazos históricos de la cuestión autonómica en el Estado republicano español

La segunda gran ruptura de la línea centralista dominante en nuestra historia político-constitucional se produjo coincidiendo de nuevo con un momento democrático culminante, concretamente con el triunfo de la II República el 14 de abril de 1931, que significó un nuevo triunfo del liberalismo democrático progresista, aunque acompañado ya por el auge de los movimientos proletarios socialista y comunistas.

En el marco de su proyecto regeneracionista, la II República abordó de nuevo una importante descentralización territorial del poder político. La Constitución de 1931 proclamaba que España se configuraba como un «Estado integral» compatible con la autonomía política de las regiones autónomas. La adopción de semejante fórmula —que se proclamaba intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal— se debió a que las exigencias autonomistas eran muy distintas en los diferentes pueblos de España, por lo que se impuso esta fórmula que otorgaba la autonomía únicamente a aquellas regiones que superasen un dificultoso proceso estatutario, mientras el resto se podría mantener en una situación de un régimen común de carácter unitario. Cataluña obtuvo su Estatuto de Autonomía en 1932, el País Vasco en julio de 1936, y Galicia, que llegó a aprobar en referéndum su Estatuto, no culminó su proceso autonómico por el estallido de la guerra civil<sup>12</sup>.

El actual Estado autonómico debe mucho al Estado integral, y en este momento hay que subrayar que de la regionalización republicana el Constituyente de 1978 asumió las siguientes influencias: 1) la noción de autonomía política, consistente únicamente en potestades legislativas y ejecutivas propias de las Regiones; 2) la noción de Estatuto de Autonomía con un rango intermedio entre la Constitución y la Legislación; 3) el Estatuto regio-

<sup>12</sup> Estos acontecimientos se deben tener en cuenta para la interpretación del significado de la Disposición Transitoria segunda de la vigente Constitución. Para el Estatuto catalán durante la Segunda República remitimos a J. A. González Casanova, *Federalisme i autonomia a Catalunya (1968-1938)*, Curial, Barcelona, 1974, y a M. Gerpe, *L'Estatut d'autonomia a Catalunya i l'Estat integral*, Eds. 62, Barcelona, 1977. Para el vasco, además de la obra colectiva *Simposium sobre el Estatuto vasco de 1936*, IVAP, Oñati, 1988, *vid.* J. M. Castells Arceche, *El Estatuto vasco (el Estado regional y el proceso estatutario vasco)*, Haranburu, San Sebastián, 1976, y J. P. Fusi Aizpurúa, *El problema vasco en la II República*, Turner, Madrid, 1979. En cuanto al gallego, X. Vilas Nogueira, *O Estatuto galego*, Eds. do Ruego, La Coruña, 1975, y A. Alfonso Bozzo, *Los partidos políticos y la autonomía en Galicia (1931-1936)*, Akal, Madrid, 1976; y, en general, sobre la cuestión, F. Murillo, «Un balance desde la perspectiva», *Estudios sobre la II República española* (ed. de M. Ramírez), Tecnos, Madrid, 1975, pp. 253 y ss.; L. F. Saura Martínez, *Configuración jurídico-política de las autonomías regionales en las Constituciones españolas de 1931 y 1978*, Diputación Provincial, Alicante, 1981, y F. Tomás y Valiente, «El "Estado integral": nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», *La Segunda República española: el primer bienio* (ed. de J. L. García Delgado), Siglo XXI, Madrid, 1987, pp. 379-395.

nal de la República también se aprobaba mediante un acto complejo que requería la cooperación de la voluntad de la región con la de las Cortes; 4) las dos Constituciones no diseñan el mapa autonómico, dejando a las entidades locales el proceso de autoidentificación; 5) las dos Constituciones evitan establecer el ámbito preciso de competencias de los entes autonómicos, remitiendo a los Estatutos para su particularización; 6) sin embargo, la primera distribución aproximativa de competencias entre el nivel estatal y regional se hacía en la Constitución, en la que se determinaban las competencias exclusivas del Estado y de las Regiones y las competencias compartidas; 7) la Constitución de 1931 también contenía previsiones que admitían la posibilidad de flexibilizar el reparto competencial; y, en fin, 8) la regionalización republicana también se rigió por el principio dispositivo<sup>13</sup>.

Como es sabido, la suerte del regionalismo español de entreguerras siguió la suerte de la República que fue suprimida por las armas, puesto que el régimen autoritario franquista suprimió la descentralización republicana territorial del poder, del mismo modo que subyugó a España; también se debe recordar que el modelo de regionalización española sirvió como marco de referencia para la regionalización italiana, que se produjo después de la Segunda Guerra Mundial. Para ser más precisos, se debe añadir que en nuestra II República surgió el modelo de la regionalización, de las regiones autónomas, pero no del Estado regional, el cual, en realidad, surgió en Italia al regionalizarse todo el territorio de la República en veinte regiones<sup>14</sup>. En cambio, el Estado regional italiano se caracterizó por la previsión constitucional de dos regímenes o niveles de autonomía y, como se sabe, esto tendrá asimismo sus consecuencias en la organización del Estado autonómico español actual<sup>15</sup>.

## II. LA EDIFICACIÓN CENTRISTA DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

La regionalización, el Estado regional, surge siempre de un proceso de radicalización democrática desde Estados unitarios y centralistas, y no es de extrañar que, para hacer frente a estas situaciones, se dote a ciertas regiones de un régimen de autonomía provisional antes de la aprobación de la Constitución. Así sucedió con Cataluña en 1931, con Sicilia en 1946, con Azores y Madeira a partir de 1974, y con las preautonomías de casi todas las nacionalidades y regiones de España entre 1977-1978. Pero muchas veces sucede que esa provisionalidad se convierte en elemento definitivo de la autonomía

<sup>13</sup> Estas inferencias se deducen de nuestra *Contribución al examen de la transformación de la categoría de ley en los Estados constitucionales contemporáneos*, Universidad de La Laguna, 1990, t. III, pp. 1239 y ss.

<sup>14</sup> En sentido sustancialmente coincidente, P. Gonzalez-Trevijano y C. Núñez Rivero, *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998, p. 18.

<sup>15</sup> Acerca del Estado regional italiano véanse J. L. Piñar Mañas, *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*, IEAL, Madrid, 1986; P. Santaolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 215-261, y nuestro trabajo «La reconstrucción», pp. 27-64.



definida posteriormente en la Constitución<sup>16</sup>, razón por la cual tenemos que comenzar esta descripción detallando la concesión de la autonomía provisional con anterioridad a la promulgación de la Constitución.

## 2.1. La concesión de los regímenes preautonómicos

Como se podrá suponer, el centralismo unitarista del franquismo exaltó los ánimos de los tradicionales pluralismos y particularismos regionales, de tal manera que ya en el ocaso del tardofranquismo se produjeron importantes movilizaciones democráticas bajo el lema de «libertad, amnistía y estatutos de autonomía». Entre las reivindicaciones nacionalistas o regionalistas destacaba el empeño en el restablecimiento de los estatutos de autonomía republicanos de Cataluña y el País Vasco, en el que no desapareció el fenómeno terrorista.

Las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 vinieron a confirmar que la Constitución debería inclinarse por una forma territorial políticamente descentralizada; y, para hacer frente a estos problemas con soluciones inmediatas, el Presidente Suárez empezó pactando con J. Tarradellas, Presidente de la Generalidad en el exilio, el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña mediante Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, con lo que se produjo el reconocimiento de la primera de las preautonomías. No fue posible un acuerdo semejante con Leizaola, Presidente del Gobierno vasco en el exilio, pero también se confirió la autonomía provisional al País Vasco por medio de Decreto-ley (de 4 de enero de 1978), con la particularidad de que Navarra no accedió al órgano preautonómico vasco<sup>17</sup>.

No obstante, los diputados y senadores de las demás regiones también reivindicaron un trato semejante y poco a poco se fue reconociendo la preautonomía a Galicia (16 de marzo de 1978), Aragón, Canarias y País Valenciano (a las tres el 17 de marzo de 1978); después se reconocería la autonomía provisional de Andalucía (27 de abril de 1978), Castilla y León, Extremadura e Islas Baleares (13 de junio de 1978), Asturias y Murcia (29 de septiembre de 1978) y Castilla-La Mancha (29 de septiembre de 1978). De manera que del futuro mapa autonómico —y descontando la peculiaridad navarra— puede decirse que no contaron con preautonomías las Provincias de Cantabria, La Rioja y Madrid y las Ciudades de Melilla y Ceuta.

A pesar de que estos Decretos-leyes fueron el resultado de una negociación entre el Gobierno y los nuevos representantes de las provincias que

<sup>16</sup> Tratamos de esta cuestión en nuestra colaboración con A. Yanes, «Los regímenes autonómicos provisionales», *Federalismo y Regionalismo* (ed. de G. Trujillo), CEC, Madrid, 1979, pp. 631-633. El caso extremo fue el de Sicilia, cuyo Estatuto provisional, pactado entre el Ejecutivo y representantes de la región, fue aprobado por el Parlamento mediante la correspondiente Ley Constitucional, sin la más mínima modificación.

<sup>17</sup> Para resolver provisionalmente la peculiar relación de Navarra con el País Vasco se aprobó el Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero.

devendrían en las futuras Comunidades Autónomas, hemos titulado el subapartado subrayando que se trataba de una concesión, puesto que los Decretos-leyes fueron formalmente aprobados unilateralmente por el Gobierno, y ni siquiera se sometieron a la convalidación del Congreso ya elegido.

Las consecuencias o resultados positivos de este régimen de preautonomías fueron de gran importancia y muy ventajosos para el futuro autonómico, empezando porque estableció un orden cronológico en el futuro reconocimiento de las autonomías. Siguiendo a Aja podemos compendiar sus resultados en los tres siguientes. En primer lugar, la práctica generalización de la autonomía provisional a todo el territorio del Estado ponía de manifiesto que el futuro Estado descentralizado no podía concebirse como abierto sólo para algunas regiones, como se concibió el Estado integral en la II República, sino que el Estado autonómico tendría que comprender a todas las regiones. En segundo lugar, el mapa de las preautonomías, incluyendo sus ausencias, permitió que más tarde se configurase con relativa facilidad el mapa autonómico, sin necesidad de que la Constitución entrara en su definición. Decimos con facilidad, puesto que con las preautonomías se dieron por resueltos problemas locales o particulares potencialmente muy peligrosos<sup>18</sup>. En tercer lugar, en términos político-institucionales los Decretos-leyes consistían básicamente en el reconocimiento de una Asamblea regional formada por los Diputados y Senadores recientemente elegidos y un Presidente elegido por dicha Asamblea, de tal modo que las autonomías provisionales marcaron el sistema político-institucional autonómico —o, como dice F. Rubio Llorente, funcionaron como decisiones políticas condicionantes, o como un poder constituyente implícito<sup>19</sup>— con un parlamentarismo que se acabaría imponiendo al basarse en «un Parlamento, un Presidente elegido por la Cámara y un Gobierno, dependiente del Presidente», sistema que, como se sabe, se recoge en el artículo 152.1 de la CE y sería el que después se generalizaría a todas las Comunidades Autónomas<sup>20</sup>.

Sin embargo, entre sus defectos, las preautonomías también pusieron de manifiesto algunas características de la reivindicación autonomista en la España del fin de siglo, así como de la respuesta de los poderes públicos, las cuales a la larga no serían tan positivas. En la primera reivindicación autonomista destacó, sin duda, el fuerte carácter particularista de Cataluña

<sup>18</sup> Así, por ejemplo, y por orden cronológico, hay que señalar que al concederse por separado la autonomía provisional a Cataluña, País Valenciano y Baleares se optaba por no atender cierta reivindicación catalanista de la configuración político-autonómica de unos Países Catalanes. Como se ha dicho, la preautonomía vasca permitió que Navarra emprendiese por separado su proceso autonómico. Galicia y Andalucía con su autonomía provisional resolvieron el tema de la capitalidad. Canarias y Baleares optaron por una autonomía de los archipiélagos y no de tipo provincial o insular. Castilla y León terminó configurándose como una Comunidad Autónoma que incluyó la Provincia de León. Y, en fin, la Comunidad Valenciana solucionó la cuestión de su denominación y su bandera.

<sup>19</sup> *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2.<sup>a</sup> ed., CEC, Madrid, 1997, p. 20.

<sup>20</sup> Salvo indicación en contrario, por el momento en este subapartado nos hemos limitado a resumir los argumentos al respecto de E. Aja, *El Estado autonómico*, pp. 46-50; también puede examinarse E. Álvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, EN, Madrid, 1980, pp. 29-47, y J. A. Alonso de Antonio, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Congreso, Madrid, 1986, vol. I, pp. 185-268.

y el País Vasco, pero también se evidenció que la demanda autonomista estaba generalizada en España. Estos datos se deben interpretar en el sentido de que las regiones no históricas se vieron impulsadas por un fuerte espíritu de emulación, de imitación de las nacionalidades históricas. Ciertamente, este espíritu puede ser criticado en términos de una mera lógica formal, o simplemente de racionalidad; no obstante, es innegable que obedece a una demanda de un sentido sustancialmente igualitario entre todas las nacionalidades y regiones y en el futuro a demandas igualitarias entre todas las Comunidades Autónomas. Empero, la respuesta del poder público o, mejor en este caso, del Constituyente, aunque quiso ser equilibrada, atendió más al diferencialismo en la reivindicación autonomista que al espíritu igualitario generalizado y, en consecuencia, en el artículo 2 distinguió entre las nacionalidades y regiones, y en el Título VIII, a imitación de la resultante del regionalismo italiano, se diferenciaron dos procedimientos básicos para la constitución de las Comunidades Autónomas (arts. 143 y 151), para los que se determinaron, aunque de modo transitorio, dos niveles competenciales (arts. 148 y 149.1). El resultado es que todavía hoy siguen presentes, por un lado, el espíritu igualitario generalizado que lucha por abolir las diferencias constitucionalizadas (aunque se basen en hechos diferenciales objetivos), y, por otro, una interpretación del Estado autonómico para la que resulta imprescindible la conservación de rangos diferenciales, e incluso exclusivistas, entre las Comunidades Autónomas.

## 2.2. La aprobación de la Constitución y de su Título VIII

No sin cierto desparpajo, en este lugar crucial vamos a ser lo más lacónicos que podamos. El Texto Constitucional terminó su larga singladura parlamentaria el 31 de octubre de 1978<sup>21</sup> y, posteriormente, fue ratificado por el pueblo el 6 de diciembre de 1978; aunque fue alta la abstención, se pronunciaron a favor el 87,78 por 100 de los votantes, entrando en vigor al final de ese año. Como era de temer, uno de los aspectos más debatidos fue la organización político-territorial del Estado que se centró en los que serían artículos 2, Título VIII y Disposición Adicional primera de la CE.

De esta parte de la Constitución se pueden destacar las siguientes características: *a)* Se recogen aportes tanto de la Constitución republicana de 1931 como de la italiana de 1947, así como de los Decretos-leyes de preautonomía. *b)* Con todo, el texto de 1978 es el menos regulador de todos y el que más se basa en el principio dispositivo de las nacionalidades y regiones y luego de las Comunidades Autónomas. *c)* Como primera consecuencia de lo anterior, resulta que el Estado autonómico español no estará definitivamente configurado hasta que se aprueben todos los Estatutos de Auto-

---

<sup>21</sup> Para el examen de los debates sobre el Estado de las Autonomías en sede constituyente resulta inapreciable la publicación en cuatro volúmenes de *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (ed. de F. Sainz Moreno), Cortes Generales, Madrid, 1980.

nomía. d) La segunda consecuencia es que esa falta de rigor normativo regulador lleva a nuestra Constitución a no definir nominalmente nuestra forma territorial de Estado<sup>22</sup>; por eso, aunque no sólo por eso, todos hemos terminado llamándolo «Estado Autónomico» o «Estado de las Autonomías». e) Si bien la Constitución no imponía dos regímenes de autonomía, sí estableció las condiciones para que la interpretación dominante fuese en ese sentido. f) La Constitución obtuvo un alto consenso, pero la parte que nos preocupa no, pues fue rechazada de modo generalizado por el nacionalismo vasco<sup>23</sup>. g) El rechazo vasco generó un lastre añadido y es que se mantuvo, y todavía se mantiene, que la reforma constitucional requiere el mínimo de consenso obtenido en 1978, con lo que se aprecia nítidamente un fenómeno de petrificación de nuestra Constitución con respecto a las de nuestro entorno europeo occidental, que distan mucho de ser tan graníticas<sup>24</sup>.

### 2.3. La aprobación de los primeros Estatutos de autonomía

Aquí se trata de dar cuenta de la aprobación de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, de Galicia y de Andalucía en dos apartados separados, pues hay razones de fondo que lo justifican<sup>25</sup>.

A) Las nacionalidades del País Vasco y de Cataluña, que ya se habían adelantado en la fase preautonómica, también fueron adelantadas en el proceso estatuyente y, acogiéndose a la Disposición Transitoria segunda de la CE, encomendaron la redacción de sus proyectos de Estatutos a sus Asambleas de parlamentarios, que los redactaron simultáneamente con los trabajos de aprobación de la Constitución. Los proyectos de Estatutos se presentaron ante las Cortes el mismo día de entrada en vigor de la Constitución (el 29 de diciembre de 1978), aunque el vasco tomó estado parlamentario una hora antes, lo que determinó su antelación jurídico-formal (*vid.* Disposición Transitoria sexta). Los dos proyectos de Estatuto fueron aprobados sin excesivas dificultades por la Comisión Constitucional del Congreso del párrafo 2.º del artículo 151.2 de la CE, se sometieron el mismo día a sendos

<sup>22</sup> Y así, por ejemplo, P. Cruz Villalón llegó a sostener que esa forma en España estaba desconstitucionalizada («La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico 4, 1981, pp. 53 y ss.), aunque el ya fallecido Profesor J. J. González Encinar respondió que las Constituciones no estaban concebidas para diseñar modelos (*El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 27-32).

<sup>23</sup> Para un detalle de esta cuestión véase G. Jáuregui, «La cuestión nacional vasca y el Estatuto de autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, pp. 79 y ss.

<sup>24</sup> Para una crítica que compartimos acerca de la «democracia de consenso» de Lijphart, P. de Vega, s. v. «Oposición política», *Temas básicos de Derecho Constitucional* (coord. por M. Aragón Reyes), t. II, Civitas, Madrid, 2001, pp. 114-115.

<sup>25</sup> Ni que decir tiene que el tratamiento de las cuestiones que siguen es más completo en J. Ruipérez, *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, pp. 143 y ss.

referendos autonómicos (25 de octubre)<sup>26</sup>, fueron ratificados inmediatamente por las Cortes y fueron sancionados y promulgados el mismo día (18 de diciembre) y también fueron publicados en la misma fecha (22 de diciembre de 1979). En marzo de 1980 se celebraron las primeras elecciones autonómicas y en ambas fue muy significativo el triunfo de las formaciones nacionalistas, el PNV en el País Vasco y CiU en Cataluña, lo que condujo a la formación de Gobiernos autonómicos nacionalistas (de Garaikoetxea y Pujol). También fueron rápidas y sin excesivas dificultades las negociaciones con la Administración Central para los traspasos de los servicios esenciales.

Con respecto al contenido autonómico del Estatuto del País Vasco, es de señalar que —en base a la Disposición Adicional primera de la CE<sup>27</sup>— se significa por notabilísimas singularidades, como el reconocimiento del Concierto Económico, las especialidades normativas y organizativas de los Territorios Históricos forales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, la paridad de su representación en el Parlamento Vasco (que afectaba a la igualdad sustancial del voto y rozaba los límites impuestos por el artículo 152.1 con respecto a la representación proporcional), la previsión de la futura incorporación de Navarra al régimen autonómico y, en fin, la previsión estatutaria de una policía autonómica, que en aquellos tiempos fue insólita. El mérito principal del Estatuto vasco es su originalidad que le lleva a alcanzar las mayores cotas de autonomía. El de Cataluña empieza distinguiéndose por la denominación de sus instituciones autonómicas con el término republicano de Generalidad, si bien también tiene el mérito importante de que el contenido autonómico del Estatuto de Cataluña, desde su aprobación, se convertirá en el modelo a imitar por otras Comunidades y constituye el máximo nivel competencial al que aspirarán el resto de los Estatutos, empezando por el gallego y el andaluz.

B) Los resultados favorables de los nacionalistas en las primeras elecciones autonómicas vascas y catalanas alertaron y pusieron sobre aviso a las fuerzas políticas centralistas, que reaccionaron tratando de impedir que las demás Comunidades consiguieran las cotas de autogobierno de vascos y catalanes y empezaron por entorpecer el acceso a la autonomía de Galicia y Andalucía. En el primer caso, ensayando un nuevo sistema de atribución de las competencias autonómicas y, en el segundo, obstaculizando su proceso estatutario.

<sup>26</sup> Al respecto remitimos a P. del Castillo, «Referéndum del Estatuto de Autonomía en el País Vasco», y a F. Ollero, «El referéndum para la autonomía de Cataluña», ambos en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980, pp. 201-212 y 213-228, respectivamente.

<sup>27</sup> Sobre las potencialidades y virtualidades de autonomía, autogobierno y autodeterminación de esta disposición *vid.* J. J. Solozábal, *El primer nacionalismo vasco*, Tucur, Madrid, 1975; B. Clavero, *El Código y el Fuero*, Siglo XXI, Madrid, 1982; J. Corcuera, «Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales», *REP*, núms. 46-47, 1985, pp. 55-89, y «Derechos históricos y nacionalismo», *Derechos históricos y constitucionalismo útil* (ed. de M. Herrero de Miñón y E. Lluch), Crítica, Barcelona, 2001, así como los trabajos en esta última obra colectiva de E. Lluch, G. Monreal, B. Clavero, M. Herrero de Miñón y J. Arrieta.

Galicia accedió a la autonomía por la vía del artículo 151, acogiéndose a la posibilidad prevista en la Disposición Transitoria segunda; sin embargo, la Comisión Constitucional del Congreso, contando sólo con los votos favorables de la UCD, en su Dictamen sobre el proyecto de Estatuto para Galicia del 22 de noviembre de 1979, además de rebajar las aspiraciones competenciales gallegas, aprobó un segundo apartado de la Disposición Transitoria tercera del proyecto, donde se incluía la llamada «cláusula competencial», según la cual la Comunidad Autónoma gallega no asumiría efectivamente sus competencias en virtud de la aprobación del Estatuto, sino que debería esperar a su atribución mediante las pertinentes leyes del Estado. Este cambio de rumbo de la política autonómica era gravísimo y de imprevisibles consecuencias para la construcción del Estado autonómico, porque acudía al mismo procedimiento que en Italia hizo que la consolidación del Estado regional durara más de veinticinco años<sup>28</sup>. Las fuerzas políticas gallegas no aceptaron semejante fórmula y al final fue preciso, mediante un procedimiento de dudosa constitucionalidad (núm. 5.º del art. 151.2), devolver el proyecto a la Comisión Constitucional, que revisó el texto, lo que permitió reanudar el proceso estatutario<sup>29</sup>. Con todo, el proceso autonómico gallego quedó dañado, y todavía más porque no se dio la equiparación plena con el ámbito competencial catalán, y, en consecuencia, los resultados del referéndum autonómico, celebrado el 21 de diciembre de 1980, fueron bajísimos en cuanto a la adhesión al Estatuto de Galicia. Las primeras elecciones autonómicas se celebraron en octubre de 1981 y en ellas, como expresión de rechazo a la política de UCD, venció por primera vez AP, que presidiría el Gobierno autonómico (de Fernández Albor).

Andalucía fue la única de las Comunidades Autónomas que accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 de la CE sin la abreviación de la Disposición Transitoria segunda, pero su proceso estatutario fue tan accidentado que disuadió a las fuerzas políticas de otras regiones de seguir el mismo camino. Como se sabe, en el procedimiento estatutario del artículo 151 se prevén dos referendos: uno primero para la ratificación de la iniciativa de los entes locales, y un segundo para la aprobación del proyecto de Estatuto. Pues bien, en ese caso, fue en el primero donde se planteó la batalla cuyo final tiene mucho que ver con la desaparición de la UCD. Queriendo impedir la asimilación competencial con las primeras Comunidades Autónomas, el Gobierno de la UCD se propuso cegar la vía del artículo 151 que había emprendido Andalucía y con amplios medios de propaganda preconizó la abstención de los andaluces en el referéndum de ratificación de la iniciativa. Aunque en el referéndum celebrado el 28 de febrero de 1980 la opción autonomista maximalista alcanzó un alto respaldo mayo-

<sup>28</sup> Vid. nuestro trabajo «La reconstrucción», *op. cit.*, pp. 30-32.

<sup>29</sup> Estos hitos pueden cotejarse en el *BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura*, Serie H, núm. 10-II, de 14 de diciembre de 1979, y en el *BOCG, Congreso de los Diputados, I Legislatura*, Serie H, núm. 45-II, de 4 de noviembre de 1980, aunque también se recogen en *Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos parlamentarios* (ed. de J. Santamaría Pastor), Congreso, Madrid, 1984, en concreto pp. 348 y 398.

ritario del pueblo andaluz, no consiguió la mayoría absoluta de los votos de los censados en la provincia de Almería, con lo que se bloqueó el proceso estatutario andaluz. Como dice Álvarez Conde, el referéndum andaluz demostró «la manifestación de una voluntad autonómica superior a la expresada en los referendos vasco y catalán, lo cual acentuó la sensación de discriminación puesta ya de relieve con el sistema de preautonomías»<sup>30</sup>. Posteriormente, la solución que se encontró fue la de una mutación inconstitucional, aunque parecía la única políticamente operativa: para dar por válido el referéndum en las siete provincias que ratificaron por mayoría absoluta la iniciativa, se aprobó la Ley Orgánica 12/1980, que modificó el artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de las Modalidades de Referéndum, y en la Disposición Transitoria de la primera de aquella Ley Orgánica se estableció la aplicación del artículo 8.4 nuevamente redactado al referéndum que ya se había celebrado en esas siete provincias; además, para suplir la voluntad referendaria almeriense, se aprobó una Ley Orgánica *ad hoc*. Posteriormente, Andalucía aprobó mediante otro referéndum el texto del proyecto del Estatuto y hay que decir que, en conjunto, la adhesión popular a su Estatuto superó la lograda por las otras tres Comunidades que habían aprobado sus Estatutos<sup>31</sup>. De todos modos, se ha de señalar que UCD y PSOE acordaron que el resto de las Regiones deberían acceder a la autonomía por el procedimiento del artículo 143. Con respecto al contenido del Estatuto andaluz, es destacable que se califica a Andalucía como una nacionalidad (art. 1.1) —de manera que así se rompió la identificación exclusivista de las nacionalidades históricas con las nacionalidades a las que se alude en el art. 2 de la CE— y que su techo competencial tampoco es idéntico al catalán. Las elecciones andaluzas se produjeron en mayo de 1982 y en ellas el PSOE venció por una abrumadora mayoría absoluta, por lo que formó Gobierno (presidido por Escuredo); estas elecciones anticipaban lo que sucedería en las elecciones generales del siguiente octubre.

#### 2.4. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la LOAPA

Las desavenencias que habían puesto de manifiesto la aprobación de los Estatutos gallego y andaluz, así como la alarma producida por el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 de Armada, Miláns del Bosch y Tejero, condujeron a los dos partidos mayoritarios del momento, la UCD y el PSOE, a buscar un acuerdo para racionalizar el proceso autonómico mediante la creación de una Comisión de expertos administrativistas diri-

<sup>30</sup> *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997, p. 497. Sobre los demás referendos remitimos a S. Sánchez González, «Referéndum sobre el Estatuto de autonomía de Galicia», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 219-220, y A. Porras, «El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía», *REP*, núm. 15, 1980, pp. 175-194.

<sup>31</sup> Desde una posición privilegiada, aunque un tanto parcial, explicó mejor estos acontecimientos M. Clavero Arévalo, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983, pp. 68 y ss., 121 y ss.

gidos por el profesor García de Enterría. Esta Comisión elaboró un Informe que sirvió de base a los Acuerdos Autonómicos firmados el 31 de julio de 1981 únicamente por el Presidente Sr. Calvo Sotelo y el dirigente socialista D. Felipe González<sup>32</sup>; con respecto a ellos conviene dejar para más adelante la cuestión de la LOAPA, puesto que dichos acuerdos tuvieron importantes repercusiones en la construcción del futuro Estado autonómico.

En los Acuerdos de 1981 se cerraba en lo fundamental el mapa autonómico, pues se decidió que el resto de las Comunidades aprobaría su Estatuto por la vía del artículo 143, y si bien se decidió también que todas las Comunidades se dotarían de una Asamblea y de un Ejecutivo, se mantuvo que existirían transitoriamente dos niveles competenciales: los de régimen pleno y los de régimen común, y estas últimas Comunidades se configurarían con restricciones de carácter político-institucional. Como Canarias y el País Valenciano insistían en optar por la vía del 151, se acordó elevarles el nivel competencial utilizando las previsiones del artículo 150.2, lo mismo que se previó para Navarra, pero, en este caso, atendiendo a sus peculiaridades históricas. En los acuerdos también se decidió que Cantabria, La Rioja y Madrid se constituyeran en Comunidades Autónomas uniprovinciales y que la provincia de León quedara integrada en la Comunidad de Castilla y León. En general, estos acuerdos fueron respetados por las dos partes, y ello hizo posible la pronta aprobación consensuada de la autonomía de las otras 13 Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el gran fracaso de la operación se produjo con el intento de aprobación de la LOAPA, pues el contenido normativo del Informe de la Comisión de expertos se cifraba fundamentalmente en la aprobación de la LOAPA y en la aprobación de la que luego sería la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. La Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico pretendió aprobarse como un híbrido de Ley Orgánica y Ley de Armonización, pero fue impugnada por los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña, pues hay que recordar que los partidos nacionalistas no habían suscrito los Acuerdos de 1981<sup>33</sup>. El Tribunal Constitucional resolvió la cuestión con la STC 76/1983, de 5 de agosto, que fue, sin duda alguna, su decisión más importante en el primer momento de la construcción del Estado autonómico. El Alto Tribunal apreció la inconstitucionalidad de 15 de los 38 artículos del Proyecto de Ley, entre otras razones por su pretensión de aprobación al tiempo como orgánica y de armonización, y por su pretensión de una nueva interpretación de la Constitución no acorde con la

---

<sup>32</sup> Vid. *Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías*, CEC, Madrid, 1981, y *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero español el 31 de julio de 1981*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

<sup>33</sup> Hoy suele ser moneda doctrinal frecuente que la reforma de la Constitución requiere del consenso de todos los partidos; sin embargo, en los Acuerdos de 1981, en los que pensamos que se tramaba una mutación inconstitucional, o una reforma encubierta de la Constitución, se prescindió, por vez primera, de ese consenso. Para el asesoramiento doctrinal al Gobierno Vasco véase G. Trujillo, *LOAPA y Constitución (El proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad)*, Gobierno Vasco, Vitoria, 1982.



interpretación estatutaria que ya se había realizado con el País Vasco y Cataluña<sup>34</sup>.

Como recuerda E. Aja, la STC 76/1983 dejó decididos aspectos que serían definitivos en la construcción autonómica española. Fundamentalmente, en dicha Sentencia se reafirmó de una vez por todas el carácter constitucional de la autonomía política de las Comunidades Autónomas y la posición de los Estatutos de autonomía como actos normativos interpuestos, dado que ninguna ley de las Cortes podría interponerse entre la Constitución y los Estatutos de autonomía, por lo que para Aja los Estatutos vienen a cobrar prácticamente un carácter constitucional, derivado de la Constitución, y sólo sometidos a ésta<sup>35</sup>.

## 2.5. Aprobación de los Estatutos de autonomía por la vía del artículo 143 de la CE

Como se dijo, el consenso entre UCD y PSOE en los Acuerdos Autonómicos de 1981 allanó el camino para la constitución del resto de las Comunidades Autónomas, de modo que antes de la celebración de las elecciones de octubre de 1982 pudieron aprobarse nueve Estatutos de autonomía, quedando para después de dichas elecciones la constitución de cuatro Comunidades Autónomas.

Inicialmente se aprobaron los Estatutos de las Comunidades uniprovinciales (Asturias, Cantabria, La Rioja y Murcia). A continuación se aprobó el Estatuto de la Comunidad Valenciana, ya que en el País Valenciano hubo que resolver agudos conflictos internos entre las fuerzas políticas que giraron en torno a la denominación de la Comunidad, la lengua y la bandera; también es reseñable que ya desde la aprobación del Estatuto el País Valenciano se autoidentificó como otra nacionalidad. Seguidamente, el 10 de agosto de 1982 se aprobaron los actos normativos institucionales básicos de cuatro Comunidades Autónomas (Canarias, Navarra, Aragón y Castilla-La Mancha).

En lo concerniente al contenido autonómico de estos nueve Estatutos hay que comenzar diciendo que su nivel competencial será el que se delimita para las Comunidades de régimen común u ordinario que, por definición, transitoriamente debía ser inferior al nivel o techo autonómico de las otras Comunidades Autónomas.

Junto a estos rasgos predicables de todos o de la mayoría de estos nueve Estatutos, hay algunas particularidades con respecto a la aprobación de algunos de ellos que merecen una mención especial.

La primera de estas singularidades es la relativa a la aprobación de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias

---

<sup>34</sup> El resultado fue que después se hizo necesaria la aprobación de la Ley del Proceso Autonómico con los restos que se pudieron salvar del anterior proyecto, cuya normativa era de escasa relevancia, a no ser porque apuntaba a los medios de colaboración entre el Estado y las Comunidades que, como es sabido, se han ido normativizando posteriormente con más enjundia y detalle.

<sup>35</sup> *El Estado autonómico*, p. 65.

a Canarias (LOTRACA), y de la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materias de titularidad estatal (LOTRAVA). Ya se dijo que en los Acuerdos de 1981 se impuso para todos los Estatutos la vía del artículo 143, a pesar de que Canarias y el País Valenciano pretendían el acceso por la vía del 151; por eso se estimó, a modo de compensación, la ampliación de las competencias, lo que se produjo por medio de esas dos leyes orgánicas de transferencias, según las previsiones del artículo 150.2 de la CE. Los Estatutos de estas Comunidades contenían referencias competenciales que preveían su atribución efectiva por medio de alguna de las leyes del 150 (cfr., p. ej., arts. 34 y 35 del Estatuto inicial de Canarias), y en este caso sí se hizo efectiva la transferencia con la aprobación, el mismo día en que se aprobó el Estatuto para Canarias, de la LOTRACA y la LOTRAVA. El paquete de competencias que se transfirieron por medio de estas leyes fue de gran importancia y la mayoría de la doctrina entiende que vino a equiparar el nivel autonómico de Canarias y de la Comunidad Valenciana con el techo autonómico de las Comunidades de régimen pleno<sup>36</sup>. Sin embargo, hay que matizar que las competencias transferidas por estas leyes orgánicas no tenían el mismo carácter que las competencias propias asumidas por medio de los Estatutos, pues la transferencia no estaba definitivamente asegurada, se sometía a un control adicional y, dadas ciertas condiciones, era reversible al Estado.

En el caso de Navarra, por sus peculiaridades históricas y por la particularidad de la relación con el País Vasco, con base en la Disposición Adicional primera de la CE se diseñó un proceso especial de acceso al autogobierno, proceso que, en nuestra opinión, al no estar constitucionalmente previsto, debe calificarse técnicamente como *extra ordinem*, dado que el Gobierno central y el preautonómico de Navarra negociaron el texto que delimitaba un alto grado de autonomía que únicamente sería sometido a una votación de ratificación de las Cortes. Pensamos que, en puridad, Navarra no cuenta con un Estatuto de Autonomía, ya que su acto normativo institucional básico se contiene en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) y tampoco sería una Comunidad Autónoma, sino una «Comunidad Foral». No obstante, es obligación nuestra reconocer que estas disquisiciones académicas han sido rechazadas por la STC 16/1984, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 3.

## 2.6. Otras medidas centristas en la conformación del Estado autonómico

Los Gobiernos con mayoría de UCD, después de los Acuerdos de 1981, se comportaron con toda lealtad autonómica, empezando por un acelerado

---

<sup>36</sup> Piénsese que, por ejemplo, a Canarias, por medio de estas transferencias, se traspasaron competencias en materia de Aguas y de Educación en todos sus niveles. Sobre el particular hemos escrito «La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias. Naturaleza, eficacia y significación de la Ley», *Revista del Foro Canario*, núm. 74, 1988, pp. 11-36.

proceso de traspasos de los servicios mediante las Comisiones mixtas o sectoriales que funcionaron con agilidad haciendo posible la pronta constitución de los poderes autonómicos.

En esta etapa de la construcción del Estado autonómico también hay que mencionar la aprobación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) —con lo que se permitía la resolución jurisdiccional de los conflictos de competencias con el Estado—, la de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas Modalidades de Referéndum —con lo que ya podrían celebrarse las variedades de referendos autonómicos—, y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) —con lo que se permitía la cesión de tributos y recursos a las Comunidades recién constituidas—, así como la de la Ley 12/1981, por la que se aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma Vasca. Como ya se ha resaltado bastante el protagonismo inicial centrista en la construcción autonómica, no nos detenemos en comentar un dato crucial que dejamos para más adelante, cual fue la solicitud del Gobierno después de las primeras elecciones democráticas de incoar el proceso de adhesión a Europa<sup>37</sup>.

### III. CONTINUACIÓN SOCIALISTA DE LA CONSTRUCCIÓN DE NUESTRO ESTADO AUTONÓMICO

En octubre de 1982 se celebraron las elecciones generales que dieron una abrumadora mayoría absoluta al PSOE, pero la alternancia política, inicialmente, no significó ni la interrupción ni la modificación del programa estatutario gracias a los Acuerdos Autonómicos de 1981.

#### 3.1. La aprobación de los restantes Estatutos de autonomía

En este lugar, también se hace necesaria la distinción entre la aprobación de los Estatutos de las Comunidades que faltaban y de los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y de Melilla.

A) Porque la alternancia política implicó la continuidad autonómica, el 25 de febrero se sancionaron y promulgaron los Estatutos de Extremadura, Madrid, Islas Baleares y de Castilla y León. También se ha de reseñar la particularidad del acceso a la autonomía de la Comunidad de Madrid, pues en este caso, y en virtud de lo previsto en el párrafo *a)* del artículo 144 de la CE, fue necesaria la autorización de las Cortes Generales para su constitución en Comunidad Autónoma, la que se produjo por medio de la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid.

<sup>37</sup> La solicitud de la adhesión a las Comunidades se produjo el 28 de julio de 1977; sobre el tema vid. C. F. Molina del Pozo, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 52-55.

De este modo, el mapa autonómico quedaba casi definitivamente configurado con la presencia de 17 Comunidades Autónomas. Hay que señalar que, en general, la redacción estatutaria de los títulos competenciales y de las materias no fue uniforme, por lo que posteriormente serían necesarias varias operaciones de uniformización. Otro rasgo común de la mayoría de estos Estatutos es que era tanta la impaciencia por la equiparación con el otro nivel autonómico que en los listados competenciales se contenían referencias a competencias que no se transferían por el Estatuto, sino que estaban pendientes de transferencias a efectuar por las leyes previstas en los dos primeros apartados del artículo 150, las cuales, en realidad, no se produjeron inmediatamente, salvo en los casos de Canarias y de la Comunidad Valenciana que ya se han referido.

En cuanto a la organización institucional autonómica, hay que empezar señalando que, aunque el sistema político se regía por el parlamentarismo, de acuerdo con las orientaciones de los Pactos de 1981, se procuró restringir al máximo la facultad de disolución anticipada del Parlamento para hacer posible que las elecciones autonómicas de todas las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 se celebraran en la misma fecha (en un plazo previsto entre febrero y mayo de 1983). Las elecciones tuvieron lugar, efectivamente, el 8 de mayo de 1983 (al mismo tiempo que las segundas elecciones locales) y sus resultados, con pocas excepciones, vinieron a reproducir en el nivel autonómico el triunfo abrumador del PSOE de seis meses antes.

La estructura de la organización política, de conformidad con los Acuerdos de 1981, se basó en un Parlamento y en un Gobierno autonómico, si bien, conforme a esos Acuerdos, en muchos de los Estatutos se restringía el número de parlamentarios, se limitaban las sesiones parlamentarias a cuatro meses, y no se reconocía sueldo a los parlamentarios, sino sólo dietas. También se restringía a diez el número de Consejeros del Gobierno autonómico. Con respecto a la Administración, los Acuerdos de 1981 pretendían, por un lado, que no se creara una Administración paralela a la del Estado, por lo que la Administración autonómica debería nutrirse de medios personales traspasados de la Administración central o de las Diputaciones y Cabildos y, por otro, que se redujera al máximo el personal de libre designación. Pese a que los Estatutos contenían disposiciones en ese sentido, hay que reconocer que, a la larga, no se consiguieron esos objetivos. Aunque los Estatutos mencionaban a los Tribunales Superiores de Justicia, por lo general respetaban su *status* de órgano superior de una única organización judicial, lo que no impedía ciertas atribuciones autonómicas con respecto al gobierno y administración del personal al servicio de la Administración de Justicia. Por último, algunas Comunidades Autónomas —imitando la organización de Consejos del Estado— también acogieron en sus Estatutos otras instituciones u órganos de relevancia estatutaria que ya habían aparecido en las primeras Comunidades.

B) Las Ciudades de Ceuta y de Melilla, situadas en el Norte de África y pertenecientes a España desde hace varios siglos, eran calificadas en el

régimen autoritario franquista como Plazas de Soberanía que, sin integrarse en la organización provincial, se adscribían administrativamente a las provincias de Cádiz y Málaga. El Constituyente español, consciente de las reivindicaciones de Marruecos al respecto y de las reivindicaciones españolas de Gibraltar, previó en la Disposición Transitoria quinta la posibilidad de que se constituyeran en Comunidades Autónomas. Después, al aprobarse el Estatuto de Autonomía de Andalucía —aunque este Estatuto previó una disposición para la incorporación de Gibraltar (en su Disposición Adicional primera)— no se habilitó ningún mecanismo de integración de las dos ciudades norteafricanas, por lo que estas dos ciudades, en las que residían más de 125.000 ciudadanos españoles, quedaron marginadas y descolgadas de la construcción del Estado autonómico. Esta situación se remedió al final de los Gobiernos de mayoría socialista con la aprobación por las Cortes Generales, de acuerdo con lo previsto en el párrafo *b)* del artículo 144 de la CE, de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

Con respecto a estos dos Estatutos hay que señalar que en ningún momento denominan a las nuevas Entidades como Comunidades Autónomas, por lo que habrá que considerarlas como Ciudades Autónomas<sup>38</sup>. En cuanto a la organización político-institucional, se dota a cada una de las dos Ciudades de una Asamblea, un Consejo de Gobierno y un Presidente. Las Asambleas se componen de 25 miembros, que ostentan también la condición de Concejales, elegidos en el momento de convocatoria de elecciones locales; pero, sin duda, la principal particularidad es que a estas Asambleas el Estatuto no les reconoce potestad legislativa, sino «la potestad normativa atribuida a la ciudad». El Consejo de Gobierno, formado por el Presidente y los Consejeros nombrados por él, es el órgano colegiado que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas. El Presidente, que ostenta también la condición de alcalde, preside asimismo la Asamblea y será elegido por la Asamblea según un procedimiento semejante al de investidura, pero de entre los cabezas de lista que hayan obtenido representación en la Asamblea. El Presidente y el Consejo responden ante la Asamblea según las reglas usuales de nuestro parlamentarismo. Lo cierto es que de este modo quedaba definitivamente completado el Estado autonómico, pues todo el territorio

---

<sup>38</sup> Pese a que la Disposición Transitoria quinta admitía su constitución como Comunidades Autónomas, si así lo autorizaban las Cortes en virtud del artículo 144.c), el TC, mediante su STC 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 2, interpretó que esa autorización no era aplicable a los territorios aludidos en la Disposición Transitoria quinta. Posteriormente el Tribunal Constitucional, al no reconocerlas como Comunidades, también ha negado a Melilla y Ceuta la posibilidad de interponer el recurso de inconstitucionalidad, en sus Autos 201/2000, de 25 de julio, FFJJ 2-5, y 202/2000, de 25 de julio, FJ 4, respectivamente. Con todo, las dos ciudades norteafricanas están logrando fortalecer su *status* institucional, especialmente perceptible en el ámbito financiero.

nacional se organizaba en 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas<sup>39</sup>.

### 3.2. La reforma estatutaria de 1991

Desde el comienzo de la construcción autonómica nuestra clase política ha temido inconsecuentemente que las Comunidades Autónomas celebraran a su conveniencia las elecciones autonómicas de modo parecido a como sucede en Alemania, por lo que en los primeros Estatutos no se reconoció la facultad del Presidente autonómico de disolución anticipada del Parlamento. No obstante, las Comunidades del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, por medio de leyes territoriales de sus Gobiernos, introdujeron el reconocimiento de esa facultad presidencial, de ahí que en estas Comunidades Autónomas las elecciones autonómicas se produzcan por separado.

En los Acuerdos Autonómicos de 1981 se decidió unificar la fecha de las elecciones autonómicas, de tal modo que se celebraran el último domingo de mayo. Una parte de los Estatutos se plegó a esta orientación y no reconoció esa facultad presidencial de disolución anticipada autonómica. Sin embargo, dado que la convocatoria de las elecciones autonómicas era una atribución presidencial, en coherencia con las exigencias del parlamentarismo, los Estatutos de autonomía de siete Comunidades atribuyeron cierta discrecionalidad al Presidente autonómico en cuanto a la convocatoria de elecciones autonómicas. Para remediar esta situación, en 1991 se decidió uniformizar la cuestión de tal modo que las trece elecciones autonómicas sólo pudieran celebrarse cada cuatro años a finales de mayo y, como señaló acertadamente A. Torres del Moral, se procedió a «una evidente armonización, si bien no instrumentada en una ley de tal índole, como parecía necesario»<sup>40</sup>. La operación se produjo mediante un doble procedimiento: por un lado, se modificó el artículo 42 de la LOREG<sup>41</sup>, y, por otro, se practicó una reforma estatutaria que se produjo en cascada en 1991 y que afectó a los Estatutos de Autonomía de siete Comunidades Autónomas (Murcia, Madrid, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla-La Mancha).

Sobre esta reforma estatutaria en cascada es preciso hacer tres observaciones. En primer lugar, que la modificación consiguió sus fines, pues hasta las pasadas elecciones de 13 de junio de 1999 las trece elecciones auto-

<sup>39</sup> Ceuta y Melilla eligieron su primera Asamblea el 28 de mayo de 1995 y a lo largo de su primer mandato, o legislatura, ya sucedieron algunos penosos incidentes en Melilla, y es de lamentar que en estos lugares geopolíticamente delicados los incidentes se hayan reproducido agravados en las dos Asambleas después de las últimas elecciones de mayo de 1999.

<sup>40</sup> *Principios de Derecho Constitucional español*, 3.<sup>a</sup> ed., vol. 2, Universidad Complutense, Madrid, 1992, p. 332.

<sup>41</sup> El artículo 42 de la LOREG fue modificado por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, y, posteriormente, el citado artículo se volvió a modificar por medio de la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

nómicas se han producido el mismo día cada cuatro años<sup>42</sup>. En segundo lugar, que este tipo de reforma al unísono en la práctica desacredita la calificación del Estatuto como acto normativo inmodificable sin la anuencia de los Parlamentos autonómicos. En tercer lugar, que la fuerza de las exigencias parlamentarias ha obligado a un cambio de rumbo de la política autonómica electoral, como veremos al tratar de las reformas de los «Estatutos de segunda generación» más adelante.

### 3.3. Los Pactos autonómicos de 1992 y la reforma de 1994 de los Estatutos

Transcurridos cinco años desde la aprobación de los primeros Estatutos que utilizaron la vía del artículo 143, y más concretamente entre 1987 y 1989, comenzaron las reivindicaciones de esas Comunidades por ampliar su marco competencial, algunas de las cuales llegaron a presentar en las Cortes los proyectos de reforma estatutaria. Estas reivindicaciones no se atendieron hasta los Acuerdos de 1992, pues se discutía tanto el procedimiento de asunción de las nuevas competencias como el nivel de las nuevas competencias de las Comunidades de régimen común. En lo que se refiere al procedimiento, las dudas se centraban en si el medio debería ser la aprobación de una de las leyes orgánicas de transferencias previstas en el artículo 150.2 de la CE o la reforma de los Estatutos mediante la correspondiente ley orgánica. Respecto al nuevo nivel de competencias, tanto el poder central como las fuerzas nacionalistas de otras Comunidades discutían acerca de la preparación de las Comunidades para asumir semejante nivel competencial y de si sería conveniente el «café para todos».

Sea como fuere, la cuestión se resolvió con los nuevos Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992 suscritos entre el PSOE y el PP, cuyo contenido se puede resumir en dos extremos. Por un lado, la admisión de elevar el nivel competencial de las Comunidades de régimen competencial ordinario y, por otra parte, los acuerdos relativos al desarrollo del principio de cooperación que no fueron de alto alcance y que cristalizaron normativamente en el Título Primero de la Ley 30/1992, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Por lo que se refiere al procedimiento, en los Acuerdos de 1992 se optó por la técnica de empezar aprobando la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución<sup>43</sup>, con lo que se pretendía homogeneizar los títulos y materias a transferir para evitar que la asunción individualizada de cada reforma estatutaria produjera

<sup>42</sup> Cfr. la Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de enero de 2001 y el comentario de M. Aragón, s. v. «Reforma de los Estatutos de autonomía», *Temas básicos, op. cit.*, t. II, pp. 281-282.

<sup>43</sup> Estudia detenidamente esta LO, F. A. Castillo Blanco, «Comentario al artículo 148. Competencias de las Comunidades Autónomas», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. por Ó. Alzaga),

diferencias y nuevos desniveles entre las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 143. Y después, en 1994, se aprobó en cascada, por medio de las correspondientes leyes orgánicas, la reforma de once Estatutos de autonomía (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León). Con respecto a la reforma estatutaria de 1994 hay que advertir que la Comunidad Valenciana optó por incorporarse a esa operación de reforma asumiendo estatutariamente las competencias transferidas por la LOTRAVA y aceptando la derogación de esta última Ley Orgánica<sup>44</sup> —actuando así con la mejor técnica jurídica que debe propender a la certeza del Derecho—. Canarias, en cambio, no se incorporó y permaneció con las competencias transferidas por la vigente LOTRACA, y aunque Aragón se incorporó a la operación reformadora, mantuvo sus discrepancias con las competencias a asumir. Por esa razón, las Comunidades canaria y aragonesa serán las que encabecen en 1996 la nueva operación reformadora que nos queda por tratar.

En lo que atañe al nivel de competencias que asumieron estas once Comunidades, E. Aja precisa que «la ampliación de competencias significaba prácticamente la igualación con las CCAA del 151 CE, salvo en sanidad y transitoriamente en la enseñanza no universitaria (mientras se acaba de aplicar la reforma educativa emprendida por la LOGSE). Aun cuando literalmente pueda parecer que subsisten diferencias en algunas materias, las mismas desaparecen a la luz de la jurisprudencia del TC, o al menos ésta fue la voluntad de los firmantes del pacto»<sup>45</sup>. E. Álvarez Conde, por su parte, entendía que las competencias transferidas «no colman las aspiraciones autonomistas de muchas Comunidades Autónomas ni suponen realmente una igualación competencial con otras Comunidades Autónomas»<sup>46</sup>. Y parece más acertada la segunda opinión, pues, si no, no se explicaría la reforma estatutaria que tendrá que producirse durante la VI Legislatura.

### **3.4. Otras contribuciones de la mayoría socialista a la edificación del Estado autonómico**

Esta etapa se cerrará con las elecciones de marzo de 1996, en la que se producirá el cambio de mayoría gobernante, por lo cual no está de más señalar aquí que en el período también se dieron otros pasos decisivos en la construcción del Estado autonómico. Los primeros Gobiernos de mayoría socialista de la década de los ochenta no sólo ultimaron la aprobación de los restantes Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía

t. XI, Cortes-Edersa, Madrid, 1999, pp. 191 y ss., y la crítica M. Aragón, «Reforma de los Estatutos», pp. 283 y ss.

<sup>44</sup> Por medio de la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo.

<sup>45</sup> *El Estado autonómico*, p. 72.

<sup>46</sup> *Curso*, vol. II, p. 540.



por la vía del artículo 143, sino que tomaron otra serie de medidas de enorme importancia para la futura construcción del Estado autonómico.

En esa línea sobresale sobre las demás la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1985, con la consiguiente entrada en vigor en España del Derecho comunitario a partir del 1 de enero de 1986<sup>47</sup>. E. Aja nos dice que esta nueva situación «por una parte, significaba una pérdida de competencias autonómicas que se transferían a la Comunidad Europea. Por otra, aparecían nuevos problemas, al corresponder a las CCAA la aplicación de las políticas comunitarias, cuando recaen en sus ámbitos competenciales, a pesar de que el interlocutor con la Comunidad es el Estado; además, el Gobierno central forma parte de los órganos comunitarios, codeciendiendo sobre materias que eran competencias autonómicas, y ello obliga a buscar soluciones para permitir la participación de las CCAA en estas decisiones comunitarias»<sup>48</sup>. Con respecto a las relaciones eurocomunitarias hay que señalar que con el Tratado de Maastricht (TUE), y gracias a la iniciativa y tesón de España, se aprobaron los Fondos de Cohesión, los cuales, junto a los Fondos Estructurales, representan una fuente importante de recursos para las Comunidades; también es destacable la activa presencia autonómica en el Comité de las Regiones europeo, donde las Comunidades Autónomas cuentan con 17 miembros, mientras los entes locales están representados por 4; y, en fin, se debe recordar también que en 1994, en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se alcanzó el acuerdo para que las CCAA participen efectivamente en las posiciones que defiende España como miembro de la UE y que afecten a sus competencias.

La financiación autonómica había comenzado con la LOFCA de 22 de septiembre de 1980 (y después sería modificada por LO 1/1989, de 13 de abril, por LO 3/1996, de 27 de diciembre, y por LO 10/1998, de 17 de diciembre); inicialmente se adoptó un sistema que acogió el principio del «coste efectivo» de lo transferido, pero después, con los socialistas, se ha pasado a favorecer a las Comunidades infradotadas según criterios objetivos. En el ámbito normativo hay que recordar que se aprobó la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial —que inicialmente se destinaba a las nuevas inversiones— y que en 1990 se reformó

<sup>47</sup> El Tratado de Adhesión de España y Portugal fue firmado en Madrid y Lisboa el 12 de junio de 1985, y posteriormente [*sic*] se aprobó la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. En cuanto a la importancia para las Comunidades Autónomas de esta adhesión remitimos *in toto* a la obra colectiva *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEC y su incidencia en las Comunidades Autónomas* (coord. por L. Aguiar de Luque), IVAP, Oñati, 1986, a los estudios monográficos de P. Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, y de A. Pérez Calvo, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, y «España, un Estado autonómico y comunitario», *La experiencia constitucional (1978-2000)* (dir. de G. Trujillo, L. López Guerra y P. González-Trevijano), CEPC, Madrid, 2000, pp. 631 y ss.

<sup>48</sup> *El Estado autonómico*, p. 67. No hay que insistir demasiado en que éste es uno de los temas en el que el retraso autonómico español es más patente. Para una visión del problema desde el Derecho constitucional comparado remitimos a nuestro estudio «Tendencias de la convergencia constitucional europea en las reformas institucionales italianas», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 17, Universidad de La Laguna, 2000, pp. 259 y ss.

dicho Fondo de Compensación para que sus recursos se reservaran a las CCAA con un nivel económico inferior (es decir, las de Objetivo II), y que también en ese año se aprobó la Ley 28/1990, de aprobación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y, en fin, que en 1993 se reformó el sistema de financiación de las CCAA al modificarse el IRPF estableciendo su participación en el 15 por 100 de este impuesto, aunque no según los postulados de una efectiva corresponsabilidad fiscal. Debe mencionarse, igualmente, la aprobación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Ya se dijo que el acuerdo entre PSOE y PP hizo posible la aprobación de la LPAC de 1992, que incorporaba un Título I, donde se establecieron las principales reglas de la cooperación autonómica (Título levemente modificado por la Ley 4/1999). También hay que dejar constancia, por lo que más tarde se dirá, de que en la etapa socialista se aprobó la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Ya desde la primera de las redacciones del Reglamento parlamentario definitivo del Senado (la de 26 de mayo de 1982) se quiso incrementar el carácter territorial del Senado mediante la posibilidad de configuración de Grupos Territoriales en el seno de los Grupos Parlamentarios, pero su resultado fue frustrante<sup>49</sup>. Posteriormente, la reforma de enero de 1994 del Senado con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas fue recibida con ilusión, ya que en su primera sesión plenaria todos los Grupos Parlamentarios y los Presidentes autonómicos se manifestaron en pro de una reforma constitucional del Senado que profundizara su carácter territorial, pero, a la postre, las esperanzas depositadas en la Comisión General también se han diluido<sup>50</sup>.

Al igual que la UCD resolvió el separatismo provincial de León, el PSOE solucionó los problemas con respecto a la provincia de Segovia, que nos hacían recordar los riesgos del «cantonalismo», pues sus representantes parlamentarios, a pesar de estar encuadrados en la preautonomía de Castilla y León, preferían optar por constituirse en una Comunidad uniprovincial como La Rioja y Cantabria. La pretensión de separación de Segovia, como recuerdan González-Trevijano y Núñez Rivero, obligó a la intervención directa de las Cortes Generales, las cuales, con base en el artículo 144.c) de la Constitución, finalizaron por adscribirla a la citada Comunidad Autó-

<sup>49</sup> En tal sentido, J. de Esteban y P. González-Trevijano, *Curso*, vol. III, p. 479, e I. Astarloa, *s. v.* «Grupos parlamentarios», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, p. 3281.

<sup>50</sup> Muestra un escepticismo semejante R. Punset, voz «Senado», *loc. cit.*, vol. IV, p. 6175. Y también fue importante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al incorporar nuevas doctrinas como la que reconoce la obligación del Estado de trasladar a las CCAA las subvenciones en los ámbitos en que no posee competencia; la negación de que la cláusula de supletoriedad sea un título competencia; la doctrina que resuelve la transposición y la ejecución del Derecho comunitario por las CCAA, y también se debe registrar la doctrina de las SSTC 46/1991 y 337/1994 sobre cuestiones de normalización lingüística, extremo este último en el que preferimos remitir a E. Aja, *El sistema autonómico*, pp. 72-74.

noma, a través de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia<sup>51</sup>.

En la línea de instrumentos normativos indispensables para la construcción del Estado autonómico hay que citar la aprobación en 1985 de la Ley de Bases del Régimen Local y el correspondiente Decreto Legislativo de desarrollo<sup>52</sup>. Y también hicieron posible esa construcción otras leyes sectoriales del Estado, como la Ley de Reforma Universitaria, la Ley de Tercer Canal de Televisión o la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo Título III se regula y se hace posible la policía autonómica.

#### IV. APORTACIÓN DEL CENTRO-DERECHA A LA ULTIMACIÓN DE NUESTRO ESTADO DESCENTRALIZADO

Con respecto a esta aportación se hace preciso distinguir entre lo sucedido en la VI Legislatura, en la que el PP no disponía de la mayoría absoluta y debió contar con el apoyo de los partidos nacionalistas, y lo ocurrido en la VII Legislatura, en la que el centro-derecha obtuvo la mayoría absoluta en las dos Cámaras; al final se aludirá a otras contribuciones del centro-derecha para la mejor vertebración de la España de las Autonomías.

##### 4.1. Los Estatutos de segunda generación, o reformados en la VI Legislatura

En las elecciones de marzo de 1996 se produjo la alternancia política, lo que permitió la formación del primer Gobierno Aznar con el apoyo de los nacionalistas. En esta VI Legislatura no se consiguió un Pacto Autonómico formal de acuerdo global entre PP y PSOE, aunque sí ha habido muchos acuerdos parciales entre ambas formaciones y sobre todo un nuevo tipo de pacto autonómico entre el PP y los nacionalismos periféricos de CiU, PNV y CC, que se concretaría en el llamado Acuerdo de Inestabilidad y Gobernabilidad suscrito en 1996 al comienzo de la Legislatura, que permitió que se siguiera en la construcción del Estado autonómico. En la construcción de la VI Legislatura destaca la reforma de la estructura político-institucional de once Estatutos de autonomía, de la que nos ocuparemos primero, y otras reformas de incremento competencial, de las que se tratará al final.

<sup>51</sup> *El Estado autonómico*, p. 114. El propio TC, en su Sentencia 100/1984, refrendaría la constitucionalidad de la medida adoptada, al estimar que una cosa es el derecho a la iniciativa autonómica y otra distinta el derecho de cualquier provincia a configurarse como una Comunidad Autónoma específica, estando las Cortes Generales legitimadas para evaluar la mencionada exigencia histórica impuesta por el artículo 143.1 de la Constitución.

<sup>52</sup> Sobre esta Ley todavía son de interés las consideraciones de I. de Otto, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 103 y ss.

A) Podría decirse que Canarias y Aragón tenían pendiente una reforma desde la anterior Legislatura y, por eso, el 30 de diciembre de 1996 se sancionaron y promulgaron las Leyes Orgánicas de reforma de sus respectivos Estatutos. En 1997 sólo se produjo la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha. A lo largo de 1998 se reformaron los Estatutos de la Región de Murcia, de la Comunidad de Madrid y de Cantabria. Y en 1999 se ultimó la reforma de los Estatutos del Principado de Asturias, de La Rioja, de las Islas Baleares, de Castilla y León y de Extremadura. Supuso, por tanto, la reforma de once Estatutos de autonomía, puesto que de los once reformados en 1994, sólo quedaron sin reformar en la Legislatura el de la Comunidad Valenciana<sup>53</sup> y la LORAFNA. Consideramos que los nuevos once Estatutos, por la peculiaridad del contenido de la reforma —al tiempo institucional y competencial—, merecen ser calificados como «Estatutos de la segunda generación», porque han desaparecido los temores frente al autogobierno autonómico con los que se alumbraron los primeros.

En el importante conjunto de las últimas reformas estatutarias conviene empezar dando cuenta de una cuestión previa, y es que en los Estatutos de Canarias y de Aragón la región pasa a denominarse nacionalidad, cuestión que viene a probar que todavía sigue abierta la dialéctica entre el diferencialismo de la Constitución y la presión igualitaria y antiexclusivista de las demandas autonómicas. A continuación hay que distinguir entre la nueva regulación de las instituciones de autogobierno y la ampliación de competencias.

En esta consideración global de las reformas estatutarias acerca de las instituciones de autogobierno hay que destacar que, en primer lugar, se produce la ruptura con respecto a las instrucciones restrictivas de los Acuerdos autonómicos de 1981 en lo relativo al Parlamento y al Gobierno autonómico, puesto que la nueva alianza de gobierno estaba formada por los partidos excluidos en aquel momento. En esta línea de ruptura sobresale la preocupación por reconocer en el Estatuto las reglas de la forma autonómica de gobierno parlamentario (como sucede con la incorporación a las normas estatutarias de la cuestión de confianza y de la facultad de disolución anticipada de los Parlamentos). Esta mejor configuración del parlamentarismo exige potenciar el Parlamento y el Gobierno. Efectivamente, en un nuevo cambio de rumbo de la política de construcción del Estado autonómico, la reforma en la VI Legislatura de los Estatutos de Autonomía tiende a potenciar los Parlamentos autonómicos como unas Asambleas normales y, en ese sentido, se amplían los períodos de sesiones (como, por ejemplo, el nuevo apartado 8 del artículo 14 del Estatuto de Aragón, que establece que los períodos de sesiones tendrán lugar entre septiembre y diciembre y entre

---

<sup>53</sup> Puesto que, como señala F. Astarloa, con la reforma de 1994 la Comunidad valenciana quedaba asimilada a las Comunidades del máximo nivel competencial [«La Comunidad Autónoma valenciana», *Funciones y órganos del Estado constitucional español* (coord. por R. Sánchez Ferriz y M.ª V. García Soriano), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 506], y según el MAP, la valenciana es la única Comunidad que no tiene pendiente ningún traspaso.

febrero y junio)<sup>54</sup>; o se convierte el anterior derecho a percepción de dietas en el derecho a las remuneraciones habituales de los parlamentarios (p. ej., art. 26.4 del Estatuto del Principado de Asturias, después de su última reforma). También se debe señalar en este capítulo la desaparición de los límites al número de los Consejeros de los Gobiernos autonómicos; hay que citar asimismo que alguna Comunidad, como la de Castilla-La Mancha, optó por establecer limitación de los mandatos presidenciales<sup>55</sup>. Y, en otro orden de innovaciones, también destaca una mejor y más detallada regulación de los Decretos Legislativos autonómicos y algunos reforzamientos de las llamadas «leyes institucionales»<sup>56</sup>.

Estimamos que lo más relevante en el ámbito de la forma de gobierno autonómico es la disparidad entre la mayoría de los Estatutos reformados y la reforma de los Estatutos de Canarias y Baleares. En efecto, nueve de los once Estatutos reformados, empezando por el de Aragón, han incluido la facultad del Presidente autonómico de la disolución anticipada del respectivo Parlamento, si bien esta disolución se hace con muchas restricciones<sup>57</sup>. Excepcionalmente, en la reforma de los Estatutos de Canarias y de las Islas Baleares se ha mantenido la anterior regulación, lo que supone que sus normas estatutarias no reconocen esa facultad presidencial de disolución anticipada. Dejamos para otro momento la discusión de esta importante cuestión, que hace imperfectos estos parlamentarismos y, por ahora, nos limitamos a apuntar que la coincidencia entre Canarias y Baleares en este particular se deberá poner en relación con su carácter archipiélagico y con la coexistencia de la Comunidad Autónoma y los Cabildos y Consejos Insulares; por otra parte, se debe anotar también que la facultad de disolución anticipada en estas nueve Comunidades Autónomas se reconoce ahora en sus Estatutos, mientras que dicha facultad de los Presidentes de las Comu-

<sup>54</sup> Véanse también las reformas de los artículos 23, 22, 19 y 27.4 de los Estatutos de Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia.

<sup>55</sup> Así se deduce de la Ley territorial 7/1997, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, como nos recuerda M. García Canales, s. v. «Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha», *Temas básicos*, op. cit., t. II, p. 362.

<sup>56</sup> En lo que se refiere al Estatuto de Canarias reformado en 1996, se debe destacar la elevación de las barreras electorales para el Parlamento, la incorporación con normativa estatutaria de la cuestión de confianza, la nueva regulación consolidadora del papel de los Senadores autonómicos, el nuevo sistema de elección de la Mesa del Parlamento, la previsión de una Comisión General de Cabildos Insulares, la normativa estatutaria de la Audiencia de Cuentas y del Consejo Económico y Social, y la nueva regulación de la reforma del Estatuto en el artículo 64.2 reforzando su dimensión garantista de la autonomía mediante la llamada «cláusula de retorno», sobre la cual véase G. Trujillo, «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 168-169 y 172. También sobre la cuestión redactamos «La reforma del Estatuto de Canarias: la forma de gobierno, el Parlamento y el Gobierno», *AFD*, núm. 14, 1997, pp. 88 y ss.

<sup>57</sup> Sirva de ejemplo el artículo 34.2 del Estatuto reformado de Extremadura, en el que se establece que «el Decreto de disolución no podrá aprobarse cuando esté en trámite una moción de censura, ni acordarse durante el primer período de sesiones, ni antes de que transcurra un año desde la anterior disolución o reste menos de un año para extinguirse el mandato de la electa. Asimismo, tampoco podrá aprobarse la disolución de la Asamblea cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal»; aunque en el artículo 34.1 *in fine* del Estatuto reformado de esa Comunidad se determina que «el mandato de la nueva Asamblea finalizará, en todo caso, cuando debiera hacerlo el de la disuelta».

nidades de régimen pleno únicamente se reconoce en leyes territoriales que no tienen carácter estatutario.

B) Confesamos que no hemos evaluado todo lo exhaustivamente que hubiéramos deseado el alcance de las nuevas competencias asumidas en los once Estatutos reformados durante la VI Legislatura, lo que supliremos mediante unas descripciones en términos de la mayor generalidad. En materia competencial la reforma estatutaria parece que consiste en que cada Comunidad Autónoma ha recabado aquellas competencias que necesitaba para equipararse al techo autonómico de mayor nivel y que no pudo asumir con la reforma de los Estatutos de 1994. Por consiguiente, entre las nuevas competencias asumidas destacan las relativas a la educación y enseñanza en todos sus niveles y grados y las de sanidad. También se aprecia un realce de la Comunidad Autónoma a efectos de información con respecto a la conclusión de los Tratados internacionales que pudieran afectarla y de participación en las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos (arts. 37 y 38 del Estatuto de Canarias en su nueva redacción). Igualmente se observa que se ultima hasta el mínimo detalle la participación autonómica en lo relativo a la administración del Poder Judicial. En definitiva, las modificaciones han permitido una mejor sistematización de los listados competenciales estatutarios y estos listados son tan exhaustivos que, aunque la aprobación se ha producido con el consenso del PP y PSOE en los Parlamentos autonómicos o en las Cortes Generales, cabe temer que las Comunidades del artículo 143 pudieran llegar a rebasar incluso el nivel competencial de alguna de las que aprobaron sus Estatutos por la vía del 151<sup>58</sup>. Y, aunque volveremos a hablar del asunto, en este marco se debe situar la aprobación de la Ley Orgánica 6/1997, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad de Cataluña y de la Ley Orgánica 6/1999, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

#### 4.2. Rectificaciones del Estado autonómico en la VII Legislatura

La planta básica del Estado autonómico ha sufrido escasas modificaciones, siendo la más importante la modificación de la LORAFNA por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de mayo. Esta rectificación lo es en un doble sentido, de carácter institucional y no competencial. En el primer artículo se suprime la regla antiparlamentaria según la cual, en caso de que ningún candidato obtuviese la confianza parlamentaria, se investía al que encabezara la lista más votada, uniformándose el sistema con la modalidad de investidura del

---

<sup>58</sup> En opinión del profesor G. Trujillo, las Comunidades de Canarias y Aragón son las que han logrado, entre las que reformaron el Estatuto, el mayor nivel competencial, especialmente en lo relativo a las materias económico-financieras [«Homogeneidad asimétrica y plurinacionalidad confederal en el Estado autonómico de fin de siglo», *El funcionamiento del Estado autonómico* (ed. de A. Hernández Lafuente), INAP, Madrid, 1999, p. 74].

Congreso y de la mayoría de los Parlamentos autonómicos<sup>59</sup>. Y en el segundo artículo se reconoce al Presidente del Gobierno de Navarra la facultad de disolución anticipada con restricciones, que también fue asumida en la pasada Legislatura por la mayoría de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la vertebración del Estado autonómico, hay que señalar que el PP se proponía en su programa la equiparación de todas las Comunidades en el ámbito competencial y que, según el Ministerio para las Administraciones Públicas, durante el año 2002 se espera concluir el traspaso de las funciones de provisión de medios personales y materiales al servicio de la administración de Justicia a las diez Comunidades Autónomas que aún no tienen asumidas esas funciones, así como el traspaso de las políticas activas de empleo a las escasas Comunidades que aún no lo han recibido<sup>60</sup>. Es notorio que con respecto a los traspasos existen diferentes interpretaciones de la mayoría gubernamental y de la mayoría del País Vasco, hasta el punto de que el pasado 12 de julio de 2002 el Parlamento Vasco aprobó una resolución que planteaba al Gobierno de la nación un ultimátum de dos meses y, en caso de no ser atendido, «Insta al Gobierno Vasco a que proponga y, en su caso, adopte las medidas que procedan para garantizar el cumplimiento del Estatuto de Guernika y el pleno ejercicio por las instituciones vascas de las competencias asumidas en el texto estatutario con independencia de los procesos transferenciales requeridos para su ejercicio y que dependen de la voluntad del Estado. En particular, entre las medidas citadas se impulsarán las iniciativas normativas o de otra naturaleza ante el Parlamento Vasco que permitan, democráticamente, el cumplimiento y desarrollo completo del Estatuto de Autonomía de Guernika»<sup>61</sup>.

También se recuerda que el PP ha prometido profundizar en el carácter territorial del Senado reformando su Reglamento sin revisar la Constitución, pero hasta el momento nada sabemos de este intento, que nos recuerda la cuadratura del círculo. Igualmente tampoco parece que se avance en la anunciada Ley General de Cooperación Autonómica<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Es sabido que esta regla, parlamentariamente criticable, se mantiene en el artículo 37.3 *in fine* del Estatuto de Andalucía y en el 29.3 *in fine* del Estatuto de Castilla-La Mancha.

<sup>60</sup> «Informe sobre el proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica» (<http://www.map.es/ley/informe>), t. I, título I, 2002, p. 5. Sin embargo, posteriormente el Ministerio reconoció que los traspasos pendientes son más, afectando especialmente a ciertos estudios especializados, así como a la gestión en asuntos farmacéuticos (*El País* de 19 de agosto de 2002, p. 14).

<sup>61</sup> *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, núm. 55, de 19 de julio de 2002, p. 5275 (para constatar las discrepancias sobre los traspasos véase la pp. 5259 y ss. de ese mismo número). En realidad, el problema de estas discrepancias arranca desde hace tiempo, todavía con la mayoría socialista, y para detallarlo habría que ver al menos el «Informe sobre el Desarrollo Estatutario» (*BOPV*, núm. 94, del 9 de julio de 1993, pp. 6072 y ss.) y el «Informe sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes» (*BOPV*, núm. 44, del 10 de noviembre de 1995, pp. 2034 y ss.).

<sup>62</sup> Acerca de esta cooperación interesan las sugerencias de J. Tajadura, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2.<sup>a</sup> ed., Comares, Granada, 2000.

### **4.3. Otras actuaciones autonómicas de la mayoría de centro-derecha en las VI y VII Legislaturas**

Puesto que de 1996 a 2000 el PP tuvo que gobernar en estrecha alianza con los nacionalistas de CiU y de CC hasta el final, y con el PNV al principio, mientras que en 2001 obtuvo la mayoría absoluta, consideramos que el examen de estas actuaciones debe efectuarse en dos epígrafes distintos.

A) Por la nueva situación política, la VI Legislatura, además de permitir la reforma estatutaria que se ha visto, también permitió proseguir en la construcción del Estado autonómico en aspectos importantes, pero colaterales a los que nos preocupan a nosotros.

En lo referente a las relaciones con la Unión Europea se puede destacar la creación mediante un Decreto de 1996 de la figura del «consejero en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, para canalizar información de ésta hacia las CCAA, como interlocutor sistemático de las mismas», y la admisión de la participación de las CCAA en los decisivos Grupos de Trabajo de la Comisión Europea. También se debe reseñar la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, con la que se potencia la participación de las CCAA en el proceso de decisión de las instancias europeas.

Con relación a la actividad normativa sobresale la aprobación en 1997 de la Ley del Gobierno —que reordena, empezando por los Delegados del Gobierno, la que antaño se conocía como Administración periférica del Estado— y la promulgación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, que, entre otras cosas, supuso la desaparición de la figura de los Gobernadores Civiles, una figura con ciento sesenta años de antigüedad, indeseable para ciertas Comunidades. Asimismo, se debe mencionar la consecución en 1998 del Pacto Local —acordado en el Consejo de Ministros de 17 de julio— por el que se produjo la modificación de seis Leyes, entre las que destacamos la modificación de la LOREG para reforzar los dispositivos parlamentarios en el funcionamiento de los órganos locales de gobierno, pero especialmente la modificación de la LOTC para introducir el procedimiento de conflicto en defensa de la autonomía local. E igualmente respecto a la LOTC es preciso mencionar su reforma por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, que modifica el artículo 33 de la primera estableciendo un período de enfriamiento que evite en lo posible conflictos de competencias que pudieran dar lugar a recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Y tampoco hay que olvidar la leve modificación del principio de cooperación de la LPAC de 1992, por medio de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En materia financiera y fiscal se produjeron igualmente importantes novedades. La más destacada fue la reforma de la financiación de las CCAA aprobada en 1996 para el quinquenio 1997-2001, y que normativamente consistió en la introducción de innovaciones en las Leyes de Presupuestos y de «acompañamiento» para 1997 (Leyes 12/1996 y 13/1996), la modificación



de la LOFCA (por medio de la LO 3/1996, de 27 de diciembre) y la aprobación de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. Lo más relevante de este paquete consistió en que, para inaugurar una auténtica corresponsabilidad fiscal, se convirtió en compartido, o parcialmente cedido, el IRPF, con la participación de las CCAA en su regulación y gestión, mediante la cesión de hasta un 30 por 100 del rendimiento del impuesto, y acompañada del reconocimiento de la capacidad normativa de las CCAA en los impuestos cedidos, sobre los que únicamente tenían la gestión<sup>63</sup>. En 1997, en materia de los sistemas especiales de financiación, se aprobó también la reforma del Concierto vasco y del Cupo para el cuatrienio 1997-2001, y asimismo se produjo la modificación del REF de Canarias<sup>64</sup>.

Se habrá comprobado cierta efervescencia legislativa tendente a la finalización del Estado autonómico en esta Legislatura, pero con respecto a la actividad normativa no se puede olvidar que el fracaso mayúsculo del período legislativo de 1996-2000 es que no se produjo la reforma constitucional de la composición y atribuciones del Senado, que es absolutamente esencial en la construcción del Estado autonómico español<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> En consecuencia, además del IRPF son impuestos cedidos los que gravan el patrimonio, las transmisiones jurídicas patrimoniales y actos jurídicos documentados, las sucesiones y donaciones, la imposición general sobre las ventas en su fase minorista y sobre los consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios y los tributos sobre el juego. Contra estas innovaciones plantearon sendos recursos de inconstitucionalidad las Comunidades de Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Asturias; también criticaron severamente su constitucionalidad J. Pérez Royo, «La financiación de las Comunidades Autónomas: un proceso de desconstitucionalización», *La experiencia constitucional*, op. cit., pp. 565 y ss., y F. Balaguer, «La financiación de las Comunidades Autónomas», *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo* (coord. por L. López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 479 y ss.

<sup>64</sup> Se anota igualmente el acuerdo para la reforma de la financiación de la Sanidad, que en siete CCAA presentaba déficit elevado; en general, en estas cuestiones de financiación hemos seguido a E. Aja, *El Estado autonómico*, p. 76, completado por E. Álvarez Conde, *Curso*, vol. II, p. 547.

<sup>65</sup> Dado el pluralismo político de la mayoría y el peso de los nacionalismos, no cabe duda de que la VI Legislatura fue muy beneficiosa en orden a la descentralización; por eso tiene algún interés el resumen que sigue acerca de las principales reivindicaciones en la campaña preelectoral del 2000. Dos reivindicaciones comunes a todos los nacionalismos eran, de un lado, la reforma constitucional del Senado y, de otro, el incremento de la presencia autonómica en Europa, llegando al modo alemán y belga que permite a los entes políticamente descentralizados tener representantes en los más importantes Consejos, incluyendo el Consejo de Ministros europeo. En cuanto a las demandas del PSOE, podríamos resumirlas diciendo que se pide una mayor federalización del Estado autonómico con respeto a la estructura básica de la Constitución y de los Estatutos, la reforma de la Constitución para convertir al Senado en una auténtica Segunda Cámara federal o de representación de las Comunidades Autónomas, y también un mejor sistema de financiación autonómica. Por lo que respecta a IU, señalamos que todavía no se había deshecho de la contradicción de su pronunciamiento a favor de un Estado federal en el que se reconozca el carácter plurinacional, plurilingüístico y pluricultural de España y su petición de la previa autodefinición de las nacionalidades y regiones. También se debe recordar la llamada «Declaración de Barcelona» (en la que se aglutinaron el nacionalismo vasco, catalán y gallego), que denunció que «la homogeneización autonómica del marco político estatal ha conducido a una [mera] descentralización política y administrativa, pero no a un modelo plurinacional», por lo que reivindican «un Estado plurinacional de tipo confederal» construido a partir del «reconocimiento de la soberanía de cada nación, del respeto a tratarse en pie de igualdad y a fomentar la colaboración y coordinación basadas en la

B) En lo relativo a otras rectificaciones posteriores del Estado autonómico comenzaremos con lo que se ha denominado el nuevo sistema de financiación autonómica regulado en la VII Legislatura. La mayoría de centro-derecha proclama que a partir de 2002 regirá un nuevo sistema de financiación autonómica, cuyo acto normativo básico es la LO 7/2001, de modificación de la LOFCA, y que el nuevo modelo tiene cierta vocación de permanencia abandonando el sistema anterior por quinquenios. Las innovaciones de esta Ley Orgánica podrían compendiarse en las tres siguientes. En primer lugar, se reajusta la cesta de los tributos cedidos, puesto que se retira la cesión en cuanto a la imposición general sobre las ventas en la fase minorista y los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales; a cambio se admite la posibilidad de cesión de hasta un máximo del 35 por 100 del IVA, hasta un máximo del 40 por 100 de los Impuestos Especiales de Fabricación —excepto la electricidad—, y finalmente se abre la posibilidad de la cesión del impuesto sobre la electricidad y de los impuestos especiales sobre determinados medios de transporte y sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Además, se pretende incrementar la responsabilidad fiscal incrementando las atribuciones normativas en los impuestos cedidos —salvo en el IVA y en los impuestos especiales de fabricación, por impedimentos de la armonización fiscal europea— y se mantiene la posibilidad de recargos únicamente en los tributos en que se tienen cedidas también las atribuciones normativas. Por último, se crea un Fondo de Suficiencia, concebido como mecanismo de cierre del sistema de financiación, puesto que se destina a cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para la Comunidad y su capacidad fiscal, que deberá fijar la respectiva Comisión Mixta.

Además, como desarrollo de la anterior, se ha aprobado la Ley 21/2001, de regulación de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Según el articulado de la Ley, su objeto es el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación en servicios públicos fundamentales como la Sanidad y la Educación, normativa que, por lo general, se basaba en Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Igualmente se ha promulgado la Ley 22/2001, reguladora de los Fondos de Compensación; como la Constitución preveía el Fondo de Compensación únicamente para sufragar los

---

equidad, la solidaridad y la libertad de cada una». A modo de apéndice *sui generis*, hay que citar el Pacto de Estella o de Lizarra, que aglutinaba al PNV, a EA a HB y a IU, que se singularizaría por la demanda de la soberanía de un Gran País Vasco después del ejercicio del derecho de autodeterminación y, lógicamente, de una especie de asociación confederal con el Estado español y la Unión Europea. Y no queremos olvidarnos de la «Declaración de Mérida» y de su demanda en favor de la solidaridad nacional y en pro de una concepción moderna de lo nacional como una comunidad de derechos fundamentales, con especial insistencia en los derechos sociales.

gastos de inversión en las Comunidades más desfavorecidas, ahora se crea un segundo Fondo Complementario que permita financiar los gastos corrientes asociados a esas inversiones, Fondo que supondrá un máximo del 25 por 100 frente al 75 por 100 del Fondo de Compensación Interterritorial.

Para terminar con el relato de las rectificaciones de la presente Legislatura hay que dar cuenta de la aprobación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, de la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de la modificación de ciertas Leyes sectoriales, como demuestra, sin ir más lejos, lo sucedido con la promulgación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

En fin, aquí también interesa recordar la aprobación con altísimo consenso de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, por la cual se crea un procedimiento jurisdiccional especial para la disolución o suspensión de partidos políticos o agrupaciones de electores en un rebrote de la «democracia militante» o de la «democracia que se defiende»<sup>66</sup>. Y, justamente en agosto de 2002, el PP, el PSOE y otros partidos decidieron la convocatoria para el día 18 de una Sesión extraordinaria de la Diputación Permanente, la cual, a su vez, convocó al Pleno del Congreso para el 26 de agosto (lo que no sucedía desde hace diez años)<sup>67</sup>, que decidió el 2 de septiembre incoar el procedimiento por el que se instaba al Gobierno y al Ministerio Fiscal la ilegalización de Batasuna por la sala especial del Tribunal Supremo; por otro lado, el Juez Sr. Garzón dictó un Auto mediante el que acordó la suspensión cautelar de sus actividades, pero en virtud del procedimiento penal ordinario. Hay que puntualizar, no obstante, que el Gobierno Vasco interpuso el 27 de septiembre un recurso de inconstitucionalidad frente a la LOPP de 2002.

## V. CONSIDERACIONES PROBLEMÁTICAS DE SÍNTESIS

Terminada la descripción acerca de la vertebración del Estado autonómico español en el último cuarto de siglo, nos estimamos autorizados para efectuar algunas evaluaciones y expresar nuestras opiniones sobre los pro-

<sup>66</sup> Sobre el particular, M. Carrillo y J. Pérez Royo han dudado de la constitucionalidad de la Ley, y especialmente por la pretensión de ilegalización por la omisión de condena del atentado de Santa Pola («La no condena del terrorismo y el Derecho» y «El derecho de Batasuna a no condenar», los dos en *El País* del 13 y 20 de agosto de 2002, respectivamente). Por su parte, M. Jiménez de Parga ha precisado que este procedimiento no es ni de Derecho penal ni de Derecho administrativo, sino de Derecho político (*Diario del Derecho*, de 19 de agosto de 2002).

<sup>67</sup> *Diarios de Sesiones del Pleno y de la Diputación Permanente*, VII Legislatura, núms. 181 y 182 de 2002.

blemas del previsible futuro más cercano en la evolución de nuestra forma territorial de Estado.

La primera de estas consideraciones es que el Estado autonómico no es patrimonio de ningún partido, sino que, como se ha comprobado, es el producto de las aportaciones de las sucesivas mayorías gobernantes (cada una con sus especificidades) y, más precisamente, de la colaboración de los tres grandes partidos nacionales y constitucionalistas con algunos partidos nacionalistas subestatales. De ahí que el resultado haya sido una forma de organización territorial del poder público aceptable —en la medida en que, como se ha dicho, constituye uno de los referentes del Derecho constitucional comparado contemporáneo<sup>68</sup>—, si bien es todavía mejorable.

El Estado autonómico español es una modalidad de «Estado compuesto», lo que siempre entraña una mayor complejidad normativa; sin embargo, la segunda impresión que se desprende es que el Constituyente o los poderes públicos constituidos que interpretaron la Constitución erraron en imitar el modelo italiano al imponer un doble régimen autonómico en lugar de dejar la expresión del principio dispositivo, puesto que han sido necesarias hasta cuatro operaciones «homogeneizadoras» —lo que ha supuesto un incremento innecesario de la complejidad— y, sin contar la tarea del Tribunal Constitucional, ha sido precisa una ingente labor legislativa, como viene a demostrar el Anexo que sigue a continuación<sup>69</sup>. Y pensando en lo que podía haberse evitado, consideramos que tal vez hubiera sido más funcional la delimitación constitucional únicamente de las competencias exclusivas del Estado, dejando a continuación que opere el principio dispositivo; opinamos así porque, de ese modo, la construcción o rectificación del Estado autonómico podría hacerse de un modo más expeditivo, como se está haciendo ahora en Italia mediante la reforma constitucional o las leyes constitucionales.

No obstante, pese a lo que queda por hacer, se puede considerar que el Estado autonómico está ultimado y consolidado<sup>70</sup>, y prácticamente «cerra-

---

<sup>68</sup> Según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, se calcula que en el año 2002 corresponde a la Administración General del Estado un 48,04 por 100 del gasto público y están a su servicio el 27,8 por 100 de los empleados públicos, a las Comunidades Autónomas el 36,28 por 100 del gasto y el 51,4 por 100 de los funcionarios, y a los demás entes locales el 15,68 por 100 y el 20,6 por 100, respectivamente («Informe sobre el proyecto», cit., pp. 4-5), lo cual representa ya un grado elevado de descentralización efectiva.

<sup>69</sup> El profesor G. Trujillo pensaba que todavía estamos más cerca de la heterogeneidad que de la homogeneidad, pues, a pesar de las operaciones de homogeneización, el presente del Estado autonómico es el de una homogeneización asimétrica, o si se quiere de una heterogeneidad en la homogeneidad («Homogeneidad asimétrica», *op. cit.*, pp. 78, 81 y 85). El planteamiento del autor citado se debía a cierta tendencia a la profundización de los hechos diferenciales, a la falta de conclusión de importantes trasposos y transferencias y, especialmente, a la diversidad garantista en cuanto a la reforma de los Estatutos de primera y de segunda. No obstante, considera asimismo cualitativamente equiparado el nivel competencial de las Comunidades J. J. Solozábal, *s. v.* «Estado autonómico», *Temas básicos, op. cit.*, II, p. 237.

<sup>70</sup> Y buena prueba de ello es que el pasado 20 de febrero de 2002 el PP anunció los términos de un pacto local que permitiera el redimensionamiento competencial desde las Comunidades a las Corporaciones locales mediante un documento titulado «La segunda descentralización», documento al que inmediatamente contestó el PSOE con el suyo, «El nuevo impulso local». Ambos documentos se recogen en la *Revista de Derecho Político*, núm. 53, 2002, pp. 362 y ss.

do», en la medida en la que se admita el cerramiento en cuestiones como la dialéctica centro-periferia.

En tercer lugar, se nos ocurre que estamos asistiendo a una suerte de agotamiento del modelo en el sentido de que parece que va siendo hora de ir cerrándolo definitivamente, y ocuparnos de otras cosas como la asunción de un mayor protagonismo nacional ante cuestiones como la globalización o la construcción europea<sup>71</sup>. Cuando pensamos en el cierre definitivo del modelo estamos pensando en cuatro reglas básicas que se deberían atender.

Primero. Una vez que se ha comprobado que la construcción del Estado autonómico español no es patrimonio exclusivo de ningún partido, lo lógico es exigir el mayor consenso posible en el cierre del modelo y, en todo caso, el acuerdo entre el primer y el segundo partido constitucionalistas.

Segundo. Como suele ser reconocido por todos, es necesaria la reforma constitucional del Senado<sup>72</sup>, una reforma que atienda varios objetivos y sometida a ciertos límites. Entre los objetivos, hay que lograr que sea el lugar de encuentro y discusión entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero también se debe focalizar en él una buena parte de las relaciones con la Unión Europea, tanto en la fase ascendente como en la descendente de la producción del Derecho europeo, así como en lo relativo a los nombramientos del personal comunitario. En cuanto a los límites, pensamos, por un lado, que su extracción debe seguir siendo democrática —y más precisamente mediante el sufragio directo— sin atajos gubernamentales o burocráticos; por otro lado, que la reforma del Senado no debe mermar en lo más mínimo el carácter básico de nuestro sistema del Congreso, porque debe seguir siendo nuestra Cámara Baja y, además, estimamos que la reforma del Senado debe ser precedida de la reforma electoral para la composición del Congreso, pues también consentimos todos en que nuestro sistema electoral necesita reformas, y precisamente en un sentido igualitario y pluralista que reduzca la sobrerrepresentación de los partidos nacionalistas subestatales.

---

<sup>71</sup> Esta sensación la motiva cierta paradoja y es que, como se habrá observado, los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 CE han demostrado una mayor elasticidad o flexibilidad en la medida en que han podido ser reformados tres o cuatro veces. En cambio, los otros Estatutos no han sido modificados ni una sola vez denotando una petrificación semejante a la de nuestra Constitución, por lo que la asunción de nuevas competencias se está produciendo por la vía extraestatutaria del artículo 150.2 CE —por medio de las Leyes Orgánicas 16/1995, 6/1997 y 6/1999—. Por eso sugerimos que cuando estos cuatro Estatutos puedan ser reformados y lo permita una reforma constitucional, opten por un modelo semejante al aragonés y canario, pues se trata de un procedimiento de reforma ágil salvaguardado suficientemente mediante una «cláusula de retorno». También ha criticado el abuso del artículo 150, M. Aragón, «Reforma de los Estatutos», *op. cit.*, pp. 283 y ss.

<sup>72</sup> Al respecto debemos citar a G. Trujillo, «Reflexiones sobre el Senado en 1994», *La reforma del Senado*, Senado-CEC, Madrid, 1994, pp. 253-281, y, del mismo profesor, «La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», y a F. de Carreras, «Las funciones del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», los dos últimos artículos en *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996, pp. 377 y ss. y 467 y ss., respectivamente, así como a E. Aja, «El Senado», *La experiencia constitucional*, *op. cit.*, pp. 363 y ss. Con relación a los objetivos de la reforma del Senado subrayamos nuestras coincidencias con la intervención de F. Rubio Llorente, *El Senado, Cámara de representación territorial*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 64.

Tercero. En otra ocasión ya hemos manifestado que practicamos cierto nihilismo onomástico o escepticismo semasiológico, y, por lo tanto, no nos preocupa que tras la pertinente revisión constitucional la forma territorial pudiera denominarse federal. Lo que sí nos preocupa es que ese federalismo sea insolidario, pues, para nosotros debe primar la solidaridad que se proclama en el artículo 2 de la CE sobre el principio neoliberal de subsidiariedad<sup>73</sup>. Es decir, nuestro Estado Autonómico se singulariza por la multiplicidad de hechos diferenciales<sup>74</sup>, lo que se acompaña por el mayor peso en esas Comunidades de los partidos nacionalitarios, de ahí que la resultante dominante sea hacia un federalismo asimétrico. Pues bien, opinamos, por el contrario, que, respetando las asimetrías esenciales, ese federalismo debería ser tendencialmente simétrico y del tipo del federalismo cooperativo, más precisamente el de un «Estado autonómico cooperativo». Quisiéramos dejar constancia de que esta sugerencia reacia al federalismo asimétrico no es por desconocimiento de la realidad de ciertos federalismos asimétricos de la actualidad comparada, sino que por este camino seguiríamos tejiendo y destejiendo como «Penélope», unos insistiendo en la vertiente diferencialista y exclusivista y los otros reivindicando la lógica igualitaria. Lo que resulta innegable es que en nuestro sistema es precisa una mayor lealtad constitucional y la creación de nuevos mecanismos de cooperación vertical y horizontal<sup>75</sup>.

Cuarto. Dado que los traspasos son producto de una interpretación negociada y por ende no se puede culpar exclusivamente al Poder Central, parece que ya va siendo hora de acabar con este proceso.

Quinto. Creemos que este cuarto de siglo permite, como ha permitido en Italia, la ruptura del «principio de homogeneidad»<sup>76</sup>, aunque, eso sí, con el respeto a unos principios, cláusulas o reglas básicas de homogeneidad, como, por ejemplo, la forma de gobierno parlamentaria, que sigue siendo el modelo europeo de organización de los poderes políticos, o un sistema electoral sustancialmente igual y con una forma auténticamente de representación proporcional, pues, hay que decirlo una vez más, este tipo de representación es el único sistema que se aviene con la democracia pluralista.

<sup>73</sup> Precisamente la *devoluzione* propuesta en Italia por el Ministro Bossi está agudizando la disyuntiva entre solidaridad y subsidiariedad; cfr. al respecto G. U. Rescigno, *Corso di Diritto pubblico*, 6.ª ed., Zanichelli, Bolonia, 2001-2002, p. 571.

<sup>74</sup> Para esta cuestión tendría que verse por lo menos: E. Aja, *El Estado autonómico*, pp. 155 y ss.; J. J. Solozábal, *Las bases constitucionales*, pp. 111-132; J. F. López Aguilar, «Constitución, autonomía y hecho diferencial», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 45 y ss.; y *Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998.

<sup>75</sup> También se reconocen estas insuficiencias en el «Informe sobre el proyecto», *op. cit.*, pp. 10 y ss. No se puede negar un cierto antagonismo entre la descentralización y el Estado social, por lo que el único modo de reducirlo es mediante las técnicas de cooperación. Por lo general, nuestra perspectiva acerca del futuro del Estado autonómico coincide en lo sustancial con la de J. J. Solozábal, «El Estado autonómico: bases y perspectivas», *La experiencia constitucional*, *op. cit.*, pp. 535-553, y «El estado autonómico», *op. cit.*, pp. 241 y ss.

<sup>76</sup> Cf. su añeja justificación por E. Albertí, en E. Aja *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 87 y ss.; y en cuanto a la ruptura en Italia, *vid.* nuestro trabajo «La reconstrucción», pp. 46 y ss.

Dejamos para el final el nudo gordiano de nuestra descentralización, esto es, el persistente terrorismo y las reivindicaciones soberanistas o de autodeterminación del País Vasco<sup>77</sup>. No obstante, al respecto tenemos que posponer la respuesta para otra ocasión por dos razones: en primer lugar, porque estas reivindicaciones confederalistas rebasan el ámbito estatal y constitucional, incluso el del Estado federal y, en segundo lugar, porque, como es obvio, estas reivindicaciones nada tienen que ver con la construcción de «carácter estatutario» de nuestro Estado descentralizado<sup>78</sup>.

## VI. ANEXO: RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LOS ACTOS NORMATIVOS ESENCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

A continuación, y para atender a diversos fines, se relacionan por orden cronológico los actos normativos con fuerza de ley que han sido necesarios para la vertebración de nuestro Estado autonómico<sup>79</sup>, aunque se advierte que no tenemos pretensiones de exhaustividad y que, para evitar prolijidades, nos centraremos únicamente en los esenciales, prescindiendo de otros actos normativos importantes, como, por ejemplo, algunas de las leyes sectoriales más relevantes o las leyes de cesión de tributos.

Decreto-ley (D-L) 41/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.

D-L 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco.

D-L 2/1978, de 4 de enero, del procedimiento de incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco.

D-L 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia.

D-L 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón.

D-L 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Canarias.

D-L 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Valenciano.

<sup>77</sup> Las últimas son la Resolución del Pleno del Parlamento Vasco del pasado 12 de julio de 2002 (*BOPV*, núm. 55, de 19 de julio de 2002, pp. 5278-5280) y la Ley 8/2002, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio de 2003 (*BOPV*, núm. 76, sup. del 30 de enero de 2003).

<sup>78</sup> No obstante, además de la bibliografía ya citada, para abordar esta cuestión habría que tener en cuenta a J. Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995, y a G. Trujillo, «La soberanía hoy: la Constitución y la práctica política», *Estado, nación y soberanía* (coord. por A. Pérez Calvo), Senado, Madrid, 2000, pp. 163-207.

<sup>79</sup> En la relación han sido de mucha ayuda las compilaciones *Estatutos de Autonomía*, 3.<sup>a</sup> ed., BOE, Madrid, 2000, y *Leyes políticas del Estado* (ed. de E. Aja y E. Albertí), 19.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2001, y 20.<sup>a</sup> ed. de 2002 (ed. de E. Albertí y M. González).

D-L 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía.

D-L 18/1978, del 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico de Baleares.

D-L 19/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Extremadura.

D-L 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León.

D-L 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias.

D-L 30/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Murcia.

D-L 32/1978, de 31 de octubre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para la Región Castellano-Manchega.

Constitución española de 27 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica (LO) 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

LO 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

LO 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo 4.º del artículo 8.º de la LO reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

LO 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución, en la provincia de Almería, de la iniciativa autonómica.

LO 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía para Galicia.

Ley (L) 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma Vasca.

LO 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias.

LO 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

LO 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

LO 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

LO 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

LO 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid.

LO 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón.

LO 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

LO 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.



LO 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA).

LO 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materias de titularidad estatal (LOTRAVA).

LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

LO 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

LO 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.

LO 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

LO 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

L 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

L 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Territorial.

LO 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

LO 5/1987, de 30 de junio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable.

L 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

LO 1/1989, de 13 de abril, de modificación de la LOFCA.

L 28/1990, de 26 de diciembre, de aprobación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

LO 1/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

LO 2/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

LO 3/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 25.3 de la LO 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Asturias.

LO 4/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 12.4 de la LO 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

LO 5/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

LO 6/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

LO 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

L 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LO 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la LO 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias.

LO 2/1994, de 24 de marzo, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

LO 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

LO 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

LO 5/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

LO 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

LO 7/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

LO 8/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

LO 9/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.

LO 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

LO 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

LO 12/1994, de 24 de marzo, por la cual se deroga la LOTRAVA.

LO 1/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta.

LO 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla.

LO 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

LO 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA.

LO 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la LO 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

LO 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la LO 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la LO 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto.

L 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estados a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

L 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

L 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

LO 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la LO 9/1982, de 19 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

L 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para 1997-2001.

L 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concerto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

L 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

LO 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a Cataluña.

LO 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la LO 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

L 19/1998, de 15 de junio, de modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

LO 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la LO 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

LO 10/1998, de 17 de diciembre, de modificación de la LOFCA.

LO 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

LO 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la LO 7/1981, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

LO 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la LO 3/1982, del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

LO 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la LO 2/1983, del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*.

LO 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la LO 4/1983, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

L 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LPAC.

LO 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC.

LO 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la LO 1/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

LO 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la LOTC.

LO 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la LORAFNA.

LO 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA.

L 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

L 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

LO 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

L 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.