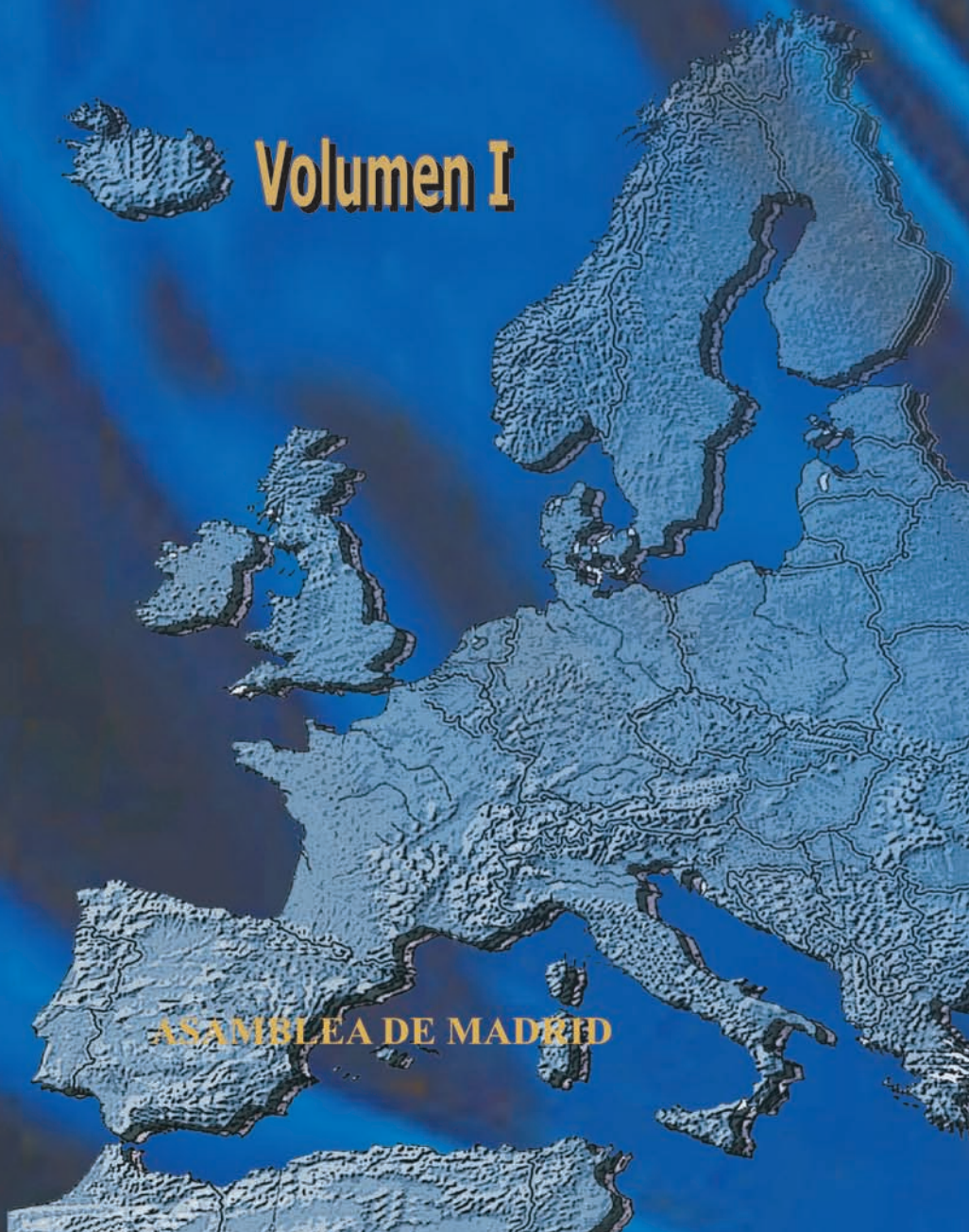
Organización Territorial de los Estados Europeos

Volumen I



ASAMBLEA DE MADRID

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

Especial Monográfico
Vol. 1

Organización territorial
de los Estados europeos

Septiembre
2006

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)
MADRID, 2006

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTA

– Concepción Dancausa Treviño
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

– Ramón Espinar Gallego
– Rosa M.ª Posada Chapado
– Pedro Díez Olazábal
– Juan Van-Halen Acedo
– Jesús Pedroche Nieto
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

– Cristina Cifuentes Cuencas
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
– Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
– M.ª de los Reyes Montiel Mesa
Vicepresidenta Tercera de la Asamblea de Madrid
– M.ª Paloma Adrados Gautier
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
– M.ª Helena Almazán Vicario
Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
– Jacobo Ramón Beltrán Pedreira
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
– Antonio Germán Beteta Barreda
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
– Rafael Simancas Simancas
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
– José Guillermo Fernando Marín Calvo
Presidente-Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
– Manuel Alba Navarro
– Gonzalo Anes Alonso
– Manuel Aragón Reyes
– Feliciano Barrios Pintado
– José Antonio Escudero López
– Manuel Fraile Clivillés
– Pedro González Trevijano
– Carmen Iglesias Cano
– Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
– Luis López Guerra
– José F. Merino Merchán
– Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
– Luciano Parejo Alfonso
– Benigno Pendás García
– José Luis Piñar Mañas
– Emilio Recoder de Casso
– Francisco Rubio Llorente
– Miguel Sánchez Morón
– Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

– Sylvia Martí Sánchez
– Esther de Alba Bastarrechea
– Alfonso Arévalo Gutiérrez
– Almudena Marazuela Bermejo
– Antonio Lucio Gil *(excedencia voluntaria)*
– Javier Sánchez Sánchez
– Ana María del Pino Carazo
– Blanca Cid Villagrasa
– Esteban Greciet García
– Mónica Martín de Hijas Merino
– Andrés Sánchez Magro *(excedencia voluntaria)*
– Clara Garrido Criado
– Tatiana Recoder Vallina
– Laura Seseña Santos
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA

– Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

– Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
– Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: avillena@asambleamadrid.es

2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.

3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
   — Título del trabajo.
   — Nombre del autor o autores.
   — Dirección completa y teléfono del autor.
   — Número del NIF.

4. La revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

Pág.

PRÓLOGO de la Excma. Sra. Presidenta IX

I. CONCEPTOS GENERALES 1

1.1. La organización territorial. Descentralización administrativa y política 3

PAREJO ALFONSO, LUCIANO: *La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías* 5

1.2. Estados unitarios 97

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, PEDRO: *Los Estados unitarios* . . . 99

1.3. Estados federales 117

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, ANTONIO: *El federalismo en EEUU y en Alemania: notas para un debate acerca de la reforma de los Estatutos de Autonomía en España* 119

1.4. Las regiones y su presencia en las organizaciones internacionales 137

RUIZ ROBLEDO, AGUSTÍN: *La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales* 139

II. EL CASO ESPAÑOL 165

2.1. La articulación del modelo: la organización territorial en la Transición, en el período constituyente y en el proceso de institucionalización de las Comunidades Autónomas 167

FRAILE CLIVILLÉS, MANUEL: *La articulación del principio autonómico en la Constitución Española (La paradoja de las nacionalidades)* 169

2.2. El modelo de organización territorial en España 201

ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación*. 203

2.3. Estado Autonómico y Tribunal Constitucional 333

FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN: *Estado Autonómico y Tribunal Constitucional: reflexiones sobre la vinculación del legislador estatutario a la Constitución y a la Jurisprudencia Constitucional* 335

Pág.

2.4. El futuro del Estado Autonómico 357

PARADA VÁZQUEZ, J. RAMÓN: *Crisis de estatalidad y descentralización política* 359

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ: *Falsas y verdaderas reformas del Estado Autonómico* 385

TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ: *El Estado Autonómico remozado. Acerca de las reformas estatutarias en curso* 407

PRÓLOGO

La Asamblea de Madrid es un órgano de representación popular. Como tal, una de sus obligaciones consiste en acercar la Institución a los ciudadanos y promover su participación en la vida pública, en el marco de organización territorial del que los españoles nos dotamos en 1978, con la aprobación de la vigente Constitución.

La difusión de los distintos modelos de organización territorial en Europa y de las características específicas del Estado autonómico español no es ajena a esa obligación. Sin duda, es tarea fundamental de las instituciones democráticas contribuir a un mejor conocimiento de nuestra arquitectura jurídico-política. Más aún en un momento como el actual, en el que en España estamos asistiendo a un debate territorial de extraordinaria importancia para el futuro de nuestro país.

El propósito de este volumen monográfico de la *Revista de la Asamblea* no es otro que reflexionar y extraer conclusiones sobre la descentralización política y administrativa europea, y analizar las peculiaridades del modelo autonómico español para abordar el futuro de la organización territorial de España, en el marco de la Constitución.

Nuestra Carta Magna es el resultado de un gran consenso, de una histórica voluntad de entendimiento. La Constitución de 1978 consagra un régimen de libertades y diseña una organización territorial del Estado que ha propiciado el período de estabilidad, progreso y bienestar más largo en la historia de España. El Estado autonómico ha distribuido el poder territorial, permitiendo a las Administraciones un acercamiento mayor a los ciudadanos y una atención más eficaz de los intereses generales. Estoy convencida, por tanto, de que reflexionar sobre su presente y su futuro, y hacerlo —como plantea este monográfico de la *Revista de la Asamblea*— en el marco de los distintos modelos de organización territorial y a la luz de nuestro patrimonio constitucional, constituye una valiosa aportación de la Asamblea de Madrid al actual debate territorial.

Concepción DANCAUSA TREVIÑO
Presidenta de la Asamblea de Madrid

I

CONCEPTOS GENERALES

1.1. La organización territorial. Descentralización administrativa y política

Luciano Parejo Alfonso ⋆

La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías

Sumario: I. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL.—1.1. La primera evolución: del Estado liberal al Estado social.—1.2. La segunda evolución: la crisis actual del sistema, con transición hacia uno nuevo aún no definido.—II. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA DESARTICULACIÓN DEL CENTRALISMO EN 1978.—2.1. La situación de partida.—2.2. La redefinición de la organización territorial del Estado: la transición.—2.2.1. La preparación del nuevo orden constitucional.—2.2.2. El proceso constituyente.—III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA CONSAGRACIÓN Y PUESTA EN PIE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.—3.1. La reconstrucción de la organización territorial del Estado en la Constitución.—3.1.1. El modelo constitucional.—3.1.2. Los mecanismos de desarrollo de la nueva organización territorial del Estado.—3.1.3. El desarrollo y la aplicación inmediatos del modelo: la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las Comunidades Autónomas; el surgimiento de los primeros problemas.—3.1.4. La decantación del modelo en los años ochenta.—3.2. La normalización de la organización territorial del Estado y el inicio de la llamada segunda descentralización: la década de los años noventa.—3.3. La llamada segunda descentralización y el nuevo debate sobre el Estado autonómico.—IV. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA RENOVACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL; REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA.—4.1. Algunas consideraciones generales a modo de introducción.—4.2. La determinación jurisprudencial del sistema de reparto territorial de competencias.—4.2.1. El primer paso: fijación de la regla general, pero, al mismo tiempo, admisión de modulaciones a la misma (STC 76/1983).—4.2.2. El segundo paso: casuismo por inclusión o exclusión del sistema, sin criterio objetivo alguno apreciable, de otros preceptos constitucionales.—4.2.3. El tercer paso: recurso al interés general para el «cierre» del sistema (más bien de la «lógica» de éste).—4.3. El sistema constitucional mismo y su inconsecuente aplicación por el Tribunal Constitucional.—4.3.1. Las dos piezas esenciales derivadas directamente de la Constitución.—4.3.2. Las dos piezas complementarias, de origen sustancialmente jurisprudencial.—4.3.3. La realidad constitucional: desvirtuación del sistema normado.—4.4. La salida de la lógica del proceso: la directa determinación constitucional del reparto territorial de las competencias.

⋆ Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

I. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

1.1. La primera evolución: del Estado liberal al Estado social

A finales del siglo XIX y principios del XX, el Estado surgido de las revoluciones que acabaron con el antiguo régimen alcanza en Europa el cenit de su evolución: sus principios se encuentran firmemente instalados en la conciencia política y jurídica colectiva y sus esquemas y categorías presiden y animan efectivamente las estructuras y la acción estatales. Su gran conquista, junto con la fundamentación democrática del poder (con imperfecciones cuya superación progresiva se prolongará hasta bien entrado el siglo XX), es sin duda la reducción de ese poder —en su acción interior cara al ciudadano—, del entero Estado, al Derecho. El poder público es fuerte y vigoroso y puede actuar, investido de *imperium*, imponiendo y ejecutando sus decisiones unilateralmente, sin necesidad de impetrar para ello el auxilio judicial, pero su acción es siempre jurídica o en términos de Derecho, lo que significa sujeta en último término, aunque sea *ex post*, a control judicial; control que los ciudadanos pueden siempre actualizar en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Se trata, sin embargo, de un Estado teóricamente separado de la sociedad, en la medida en que aquél y ésta se conciben como sistemas distintos, dotados ambos de una lógica propia y construidos racionalmente, si bien cada uno con límites bien definidos y con relaciones o puntos de contacto escasos y bien determinados. El primero es una organización articulada jerárquicamente, presidida por ciertos valores y dirigida a unos objetivos precisos: garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad, el aseguramiento del orden público y la prestación de unos servicios públicos. La segunda es un orden espontáneo con una estructura inmanente, gobernada por las leyes de los impulsos espontáneos que brotan de la autonomía de la voluntad individual y su competencia y composición recíproca en el seno del espacio social. La relación básica entre ambos es la ordenación: el Estado regula con carácter general el marco de desenvolvimiento de la libre dinámica social y vela por la observancia del mismo, sancionando, en su caso, las infracciones. No interviene, pues, activamente en la organización y el funcionamiento del orden social, salvo para la prestación de algunos servicios públicos básicos. Al servicio de la preservación de esa posición de principio está el dogma de la incapacidad económica del Estado, pero —al mismo tiempo— la idea de la articulación de la relación poder-ciudadano sobre la supra/infraordenación. Por esta razón, el modelo de Administración pública del Estado liberal es el de la Administración-poder, investida de *imperium*, aplicadora y ejecutora de la Ley mediante actos típicos unilaterales (fundamentalmente la orden, prohibición, autorización, concesión y sanción) susceptibles de ejecución forzosa; en definitiva, de la Administración-intervención.

Pero cuando el Estado liberal de Derecho luce ya, completa y asentada sobre sólidos cimientos, la fachada de su edificio jurídico, unos profundos cambios habían comenzado a minar sus mismos presupuestos políticos, socia-

les y económicos. Tales cambios, ciertamente más amplios y complejos, pueden reducirse, en lo que aquí importa, a los tres siguientes:

1.º La espectacular transformación de la estructura social, cuyas manifestaciones más visibles son la urbanización en gran escala y la concentración de la población en las ciudades, inducida por la propia dinámica del sistema capitalista-industrial, generadora del proletariado urbano e industrial y de su actividad política; proletariado que reclama tanto la protección y la acción positiva del Estado, cuanto su acceso al poder político [1].

2.º Las desastrosas consecuencias de las dos guerras mundiales sobre el sistema económico-social, que obligan al Estado —definitivamente a partir de la segunda posguerra— a asumir un decidido papel y una importante iniciativa en la vida económica. El Estado, rebasando el ámbito de los servicios públicos tradicionales, se transforma en empresario.

3.º El acelerado progreso científico y tecnológico, conducente de la sociedad industrial a la posindustrial, de la sociedad de la producción a la sociedad de los servicios, la información y la comunicación, determina una progresiva complejidad de la vida social y, consiguientemente, una creciente dependencia del individuo —sobre todo en lo que hace a los aspectos más básicos y elementales de su subsistencia— de la entera sociedad (la llamada «menesterosidad social» del hombre actual).

La justicia puramente formal ha de abrir paso, pues, a la justicia material como objetivo del sistema estatal; éste deja de ser un Estado legislador o meramente regulador, para convertirse en un Estado gestor, de cuya constante acción directiva, redistribuidora y prestacional precisa la sociedad para su buen funcionamiento. Con este desplazamiento de los objetivos del sistema se corresponde una reacomodación del equilibrio entre los poderes en favor del ejecutivo (consecuentemente, también de la Administración en él orgánicamente residenciada) y en detrimento del legislativo. En definitiva, el aseguramiento y distribución de bienes fundamentales, del ámbito vital imprescindible pero fuera de la disposición y de las posibilidades de los individuos aislados, de la que se ha llamado (con expresión no tanto acuñada como generalizada por E. Forsthoff) la *Daseinvorsorge* o «procura existencial», pasa a ser una responsabilidad del poder público y, más concretamente, de la Administración.

---

[1] Si en algún supuesto la línea histórica así desarrollada desembocó en la revolución socialista-comunista (Rusia, 1917), su consecuencia principal en el mundo europeo-occidental fue una puesta en marcha de reformas sociales, de una acción positiva estatal, desde la toma de conciencia de la insuficiencia de la igualdad formal y la necesidad de una igualdad material o sustantiva; en definitiva, desde la experiencia de la irracionalidad, en su resultado, del libre juego de los mecanismos sociales espontáneos y de la pertinencia de mecanismos estatales de corrección y superación de las disfuncionalidades de dicho juego.

Las importantes mutaciones que quedan brevemente descritas habían de acabar repercutiendo en la configuración del Estado. El Estado social es justamente el resultado de la adaptación del Estado surgido de las revoluciones liberales a la sociedad industrial y posindustrial, y consiste en un Estado interesado en y responsabilizado del bienestar de la colectividad. La necesidad de una evolución en tal sentido ya fue adelantada a mediados del siglo XIX en Alemania por L. von Stein, quien intuyó el fin de la época de las revoluciones y de las reformas políticas y el comienzo de las revoluciones y las reformas sociales [2].

La primera teorización en Europa del Estado social se produce también en Alemania. En los años treinta y ante la crisis que atraviesa la República (la democracia y el Estado de Derecho), H. Heller proclama la necesidad de dar a dicho Estado de Derecho un contenido económico y social como única vía para hacerlo capaz de superar el foso entre realidad social y sistema político formal, y corregir las desigualdades y disfuncionalidades insostenibles generadas por el mecanismo capitalista dejado a su libre albedrío.

Esta nueva concepción del Estado se consagra constitucionalmente en Europa por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, correspondiéndole de nuevo la prioridad a Alemania (ahora ya la República Federal, Ley Fundamental de Bonn de 1949). Cobra inmediato arraigo y experimenta desde entonces un continuo desarrollo y generalización. Ha de advertirse que no se trata de una transformación completa del Estado anterior. Se conservan las mejores conquistas alcanzadas por éste: la legitimación democrática del poder y la sujeción del Estado al Derecho. Considerando irreversibles tales conquistas, se trata de superar la separación entre sociedad y Estado, establecer entre ambos una íntima relación, justamente la que haga del segundo un instrumento efectivo y servicial de la primera. Por tanto, a la exigencia tradicional de legitimación democrática se añade la de legitimación del Estado por satisfactorio cumplimiento de su papel de integración, de resolución adecuada de los problemas y conflictos sociales. Ello presupone la total responsabilización del Estado en la configuración de las condiciones de vida en colectividad.

Como fácilmente puede suponerse, la progresiva afirmación del Estado social proporciona un nuevo e importante impulso al proceso de crecimiento —funcional y orgánico— de la Administración pública, del que sigue siendo principal y casi exclusiva beneficiaria la Administración del Estado, en detrimento de las Administraciones territoriales y, particularmente, las locales. El crecimiento llega a ser tal que obliga a una diversificación de las fórmulas organizativas, e incluso, y ya en tiempos recientes, a un verdadero

---

[2] Esta intuición se vio no sólo cumplida, sino ampliamente rebasada: ya en el último tercio del siglo XIX comienza a desarrollarse una política pública social, de remedio de la situación de las clases y los colectivos sociales más desprotegidos y de sus pésimas condiciones de vida; política que, con el tiempo, se convertirá en general de la sociedad. A dicha política se le sumará la intervención público-empresarial en la vida económica y la dirección y ordenación mismas de la economía en su conjunto. Finalmente, a todo ello se añadirá el despliegue imparable de un complejo de prestaciones sociales útiles e imprescindibles para la vida en colectividad.

replanteamiento de los grandes principios constructivos de la Administración pública en su conjunto (especialmente de la centralización y la jerarquía). Merecen destacarse, en este sentido, los siguientes fenómenos:

1. La descentralización funcional de tareas y cometidos, ante la saturación de las Administraciones tradicionales, mediante la creación o segregación por éstas de organizaciones especializadas, dependientes de ellas, aunque formalmente separadas y «autónomas» (por tanto, con una autonomía más nominal que real) [3].

Las disfuncionalidades de este tipo de descentralización y la persistencia de la saturación y el colapso del sistema administrativo acaban por poner en crisis el sistema mismo y su gran principio desde la reconstrucción napoleónica de la organización estatal: la centralización.

A partir de los años setenta se impone, en efecto, la descentralización territorial, no sólo del poder público administrativo, sino incluso del político en sentido estricto: en Inglaterra se formula un proyecto de devolución de poderes a Escocia y Gales que si bien frustrado en un primer intento, consigue afirmarse ya en la segunda mitad de la década de los noventa; en Italia se actúan —generalizándolas— las previsiones constitucionales sobre regionalización de la organización del Estado, cuyo desarrollo ha conducido a la necesidad de su profundización, como demuestran la última evolución legislativa —con planteamiento, incluso, de la reforma constitucional— ya en la década de los años noventa; en la propia Francia —cuna del modelo centralista— se pone en marcha a principios de los años ochenta un proceso de amplia descentralización administrativa regional y local, que —sin perjuicio de sus limitaciones— no ha hecho sino afianzarse; en Bélgica se profundiza el complejo Estado de comunidades diferenciadas; y, finalmente, en España se consagra en 1978 el llamado Estado de las autonomías.

La descentralización territorial supone la fragmentación del poder público administrativo, mediante la creación de una pluralidad de Administraciones verdaderamente autónomas entre sí, no articuladas ya por el principio de jerarquía.

El principio de autonomía, cuando —como en el caso español— la descentralización es no sólo administrativa, sino política, presenta un contenido y un alcance diversos. De un lado sirve de soporte a la división territorial del poder político superior entre el sistema de gobierno nacional o general y los de gobierno de comunidades concretas, derivando aquí la pluralidad de poderes públicos autónomos de la organización territorial diferenciada del Estado como un todo y la de las Administraciones asimismo autónomas entre

---

[3] Son los que entre nosotros se han venido en llamar organismos autónomos (hoy englobados en los denominados organismos públicos, junto a los que han proliferado otro tipo de organizaciones asimismo descentralizadas), que experimentan un desarrollo muy importante tanto por su número como por la entidad y trascendencia de sus funciones. El fenómeno llega a adquirir un volumen tal en algunos Estados, que éstos, como el italiano o el nuestro, acaban perdiendo su control, poniendo en marcha iniciativas —una y otra vez, hasta hoy, frustradas— de recuento, reducción y racionalización del frondoso bosque de estas organizaciones.

sí de su incardinación a distintas de las instancias de aquella organización (la Administración General del Estado, incardinada al Gobierno de la nación, de un lado, y las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas, adscritas a los Gobiernos de cada una de éstas, de otro). Pero también sirve a la recuperación del autogobiemo, puramente administrativo, de las colectividades de base o locales: a la revitalización de la Administración local, en el doble escalón municipal y provincial. La recuperación de la coherencia global, de la unidad material o de resultado del poder público en su conjunto y en particular del administrativo, es decir, del complejo de Administraciones públicas resultante, precisa ahora de nuevos principios, fundamentalmente los derivados de la lealtad al sistema y de la colaboración: la cooperación y la coordinación.

El mismo fenómeno de incremento continuado de las tareas públicas ha llevado finalmente, y con independencia de lo anterior, al empleo de la técnica de la descarga de la responsabilidad de algunas de ellas sobre el propio colectivo social destinatario de las mismas. El procedimiento consiste en la diferenciación de dicho colectivo, su organización coactiva en una organización común de carácter público (las llamadas corporaciones públicas de base privada, cuyo ejemplo paradigmático son los colegios profesionales) y la atribución a éstas de determinadas competencias a ejercer en régimen de autoadministración. Se consigue así que dichos colectivos asuman un cometido público de autoordenación y autodisciplina, con el consiguiente desembarazo del mismo por parte de la Administración pública directa.

2. La utilización instrumental de las formas organizativas para la mejor acomodación de la acción pública en general y la administrativa en particular a sus finalidades. La intervención del Estado y de su Administración en la vida económica, produciendo bienes y servicios en el mercado, en concurrencia incluso con la iniciativa privada, pone inmediatamente de relieve la inadecuación, a tal propósito, de las fórmulas organizativas jurídico-públicas. Se acude, así, al préstamo instrumental de las soluciones organizativas jurídico-privadas. La Administración pasa, con toda normalidad, a constituir o participar en empresas o sociedades regidas por el Derecho privado. Las dimensiones de la iniciativa económica estatal, del Estado-empresario, llega a ser tal, que no le basta con la gestión centralizada (por cada Administración) de sus empresas, debiendo constituir —por grupos o sectores y con mayor o menor racionalidad— verdaderos *holdings* de empresas, cuya organización culmina indistintamente en entes con forma pública o privada. La instrumentalización de las formas organizativas y del régimen jurídico de su actividad llega al punto de la articulación de verdaderas empresas, que despliegan su actividad en régimen de Derecho privado, en forma jurídico-pública, y la de auténticas funciones públicas, sometidas en su ejercicio al Derecho público, por contra, en forma jurídico-privada. La evolución llegó a abocar en una situación altamente compleja y confusa, que demandaba cada día con mayor fuerza una sustancial clarificación y racionalización. La conjunción, en el caso español, de la racionalización de tal fenómeno impuesta tanto por la Constitución de 1978 como —desde la integración en la actual Unión Europea— por el

Derecho de ésta, de un lado, y de los planteamientos reductores del Estado vía «liberalización» y «desregulación» —actuantes entre nosotros en la década de los noventa—, de otro, han contribuido ya a su sustancial reconducción.

3. La potenciación del papel del Gobierno y la Administración pública en el seno de las estructuras estatales, con el consiguiente desplazamiento hacia uno y otra de gran cantidad de decisiones antes adoptadas por el poder legislativo, ha provocado un último fenómeno digno de mención: la demanda y utilización de la participación. Ésta —en su versión de participación orgánica o incorporación de los ciudadanos interesados, afectados o concernidos por la acción de una Administración o sus órganos— responde a múltiples causas, entre las que destacan las necesidades de la propia Administración en un ambiente social complejo y rápidamente evolutivo (acercamiento a y mejor conocimiento de esa realidad) y la búsqueda de una legitimación específica y directa (el consenso social sobre la política administrativa correspondiente), añadida a la puramente jurídica y abstracta derivada de la aplicación o ejecución objetiva de la Ley, de la voluntad política superior investida de legitimidad democrática directa (que se percibe ya como insuficiente en un sistema político protagonizado por la Administración, sede real —por su complejidad y tecnicismo— de la mayor parte de las decisiones que inciden en la vida normal de los ciudadanos). Se trata de una técnica organizativa muy en boga en los años setenta, de efectos sobre la organización administrativa y utilidad real muy discutidos (pero que ha incidido y continúa siendo importante en las organizaciones con competencias relacionadas con la política social o de personal o con la prestación de servicios al público), cuya dimensión reivindicativa ha acabado decayendo, pero no así su importancia para el funcionamiento de las Administraciones.

En cualquier caso, el modelo de Administración propio del Estado social no es ya (únicamente) el de la Administración-poder o de intervención, perfilado en el contexto del Estado liberal de Derecho. La asunción de objetivos de configuración social y de la prestación de bienes vitales coloca a la Administración en una nueva posición; posición en la que depende para la realización de sus fines y cometidos —cada vez en mayor medida— de la aceptación de su acción por los destinatarios de la misma, cuando no de la cooperación o colaboración activas de estos últimos. Aparecen así la forma concertada de la acción administrativa y la idea de la servicialidad y la eficacia de la Administración. Consecuentemente, se rompe el paradigma de la supra/infraordenación de la relación entre Administración y ciudadano y de la disposición unilateral e incondicionada de ésta por la Administración. En su lugar, se instalan las ideas tanto de una mayor diversidad y heterogeneidad de las posiciones en aquella relación y de esta misma, como de correspondencia de prestaciones y contraprestaciones en el seno de tal relación. El modelo pasa a ser el de la Administración-servicio o prestacional. Conviene advertir que, aun cuando la referencia venga dada ahora por este último modelo, ello no implica en modo alguno la completa sustitución del anterior. La Administración-poder o de intervención continúa subsistiendo, sólo que ha dejado de monopolizar el espacio administrativo, más aún, ha dejado

de protagonizar dicho espacio en beneficio de la nueva Administración prestacional (así, desde luego, en la *praxis* administrativa; no tanto, sin embargo, en la dogmática jurídico-administrativa).

1.2. La segunda evolución: la crisis actual del sistema, con transición hacia uno nuevo aún no definido

Hoy, el Estado surgido de la evolución antes descrita, el Estado social y democrático de Derecho (cuya formulación más acabada y rotunda se encuentra justamente en el artículo 1.1 de nuestra Constitución de 1978), se halla perfecta y sólidamente asentado. Más dudoso es que se haya llegado a igual estadio en el desarrollo concreto de sus implicaciones y consecuencias por lo que hace, concretamente, al poder público administrativo, a la Administración pública. A principios de la década de los años sesenta, K. Zeidler afirmaba (en Alemania occidental, cuna en Europa —según se ha dicho ya— del Estado social) que el Derecho administrativo del Estado democrático y social estaba aún por escribir. Y veinte años después, a principios de la década de los ochenta, un compatriota del anterior, N. Achterberg, dejaba conscientemente sin respuesta la pregunta de si, entre tanto, se había escrito. Entre nosotros, aún hoy es de todo punto pertinente cuestionarse, en términos equivalentes, la realidad del aludido Derecho administrativo. Parafraseando a Zeidler, puede y debe afirmarse que el Derecho administrativo propio del Estado social y democrático de Derecho prefigurado y constituido por la norma fundamental de 1978 es literalmente una asignatura pendiente. Éste es el diagnóstico que mejor cuadra a nuestra actual situación, más allá de la legítima y justificada autosatisfacción por los apreciables y rápidos logros constructivos y dogmáticos alcanzados en algo más de dos décadas. Pero tales logros se sitúan preferentemente en la disposición, combinación entre sí y manejo de las piezas del sistema estatal, tal y como éstos estaban dados; los fundamentos y la estructura de aquél han sido poco tocados por ese proceso de acelerada renovación, de rápido remozamiento. No es sorprendente, pues, que con el paso del tiempo afloren las cuestiones y los problemas estructurales.

Hacerse cargo cabal de esta situación exige tener presentes los elementos que configuran el panorama del Derecho público en general y del administrativo en particular en Europa (si se quiere del mundo occidental) y los específicos que —en ese contexto (operante directamente y con fuerza entre nosotros, dada la apertura de nuestro sistema positivo y dogmático)— componen el propiamente español.

Vivimos un momento histórico sumamente interesante, aunque contradictorio y presidido por la incertidumbre. Ésta se debe, sin duda, al cambio, complejidad y rapidez del presente (aunque cambios los ha habido siempre, lo característico de nuestra época es el cambio por el cambio, la entronización del cambio y la transformación y la velocidad de éste). Tales circunstancias hacen del momento un período de transición, en el que la nueva situa-

ción hacia la que se va, el nuevo sistema a alumbrar, está aún fraguándose y resulta más que difícil vislumbrar y prefigurar los principios y las coordenadas sobre los que éste va a quedar definitivamente asentado.

No es posible realizar aquí un análisis mínimamente completo de las principales transformaciones que afectan al Estado. Nos hemos de limitar a señalar las más significativas a nuestro propósito [4].

Por de pronto, la mundialización de la economía —fruto del triunfo del modelo de economía de mercado, asociado al sistema político democrático— pone en cuestión, fundamentalmente en su dimensión financiera, el Estado como referencia última o soberana y, por tanto, como marco y mecanismo estancos de la configuración social.

Dos son las consecuencias más importantes, sólo aparentemente contradictorias, que de este fenómeno se derivan: de un lado, la búsqueda de estructuras de poder público más amplias que las del Estado nacional, es decir, la tendencia a la integración supranacional no sólo económica, sino también política, cual luce en la evolución de las Comunidades Europeas hacia la Unión Europea (y en el continente americano en el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte, así como en las iniciativas más recientes); y, de otro lado, en la organización interna y como reacción de contrario signo, pero complementaria y no cuestionadora del anterior movimiento, la pérdida de unidad interior del poder, el repliegue hacia o, en su caso, la revalorización de estructuras más inmediatas al individuo y, por ello, más idóneas para satisfacer los requerimientos renovados de identificación, pertenencia y participación efectiva en los asuntos públicos. Estos dos procesos afectan decisivamente al Estado nacional, que, sin perjuicio de continuar siendo la pieza básica de la estructura total del poder público y del ordenamiento jurídico (en cuanto retiene aún la soberanía constituyente), pasa a estar construido sobre el principio de la soberanía constituida compartida, por distribución de esta soberanía entre todos los elementos de la más amplia estructura total aludida; distribución cumplida tanto mediante una cierta cesión hacia arriba y el exterior (a las instituciones supranacionales europeas) como gracias a una reasignación hacia abajo y el interior (a las instituciones territoriales).

Como resultado de las consecuencias aludidas se está produciendo un cambio en los paradigmas definitorios del Estado (S. Cassese). La mundialización está rompiendo la exclusividad de los ordenamientos nacionales y su capacidad de sujeción imperativa de las conductas de los sujetos ordinarios,

---

[4] Conforme a S. Cassese (*La crisi dello Stato*, Laterza, 2002), de crisis del Estado viene hablándose ya desde principios del siglo XX, identificándose primero con la puesta en cuestión de la soberanía por la emergencia de fuerzas y estructuras internas potentes (los sindicatos, los grupos industriales); luego con el desarrollo de organizaciones-poderes internacionales (con tendencia a someter a los Estados a su control con distinto éxito); más tarde, prácticamente hoy como veremos, con la inadecuación sobrevenida de los servicios y las prestaciones estatales a las necesidades reales sociales y el cuestionamiento de la intervención misma estatal (devolución de actividades a la sociedad). De forma mucho más amplia puede hablarse de crisis del Estado para aludir a la excesiva amplitud que ha acabado teniendo el concepto y su escasa capacidad significante efectiva.

de suerte que éstos comienzan a poder «elegir» de entre los ordenamientos nacionales dados el que mejor se adecua en cada caso a sus planteamientos. La respuesta consistente en la integración estatal en estructuras supranacionales, como la Unión Europea, está erosionando el monismo estatal, sustituyéndolo por la coexistencia de ordenamientos articulada por normas de conflicto e induciendo un triple movimiento entre ellos (de arriba hacia abajo, mediante la armonización de las disposiciones estatales; de abajo hacia arriba, mediante la homogeneización de las tradiciones constitucionales y jurídicas en general en el seno del ordenamiento supranacional; y en sentido horizontal, mediante la elección entre ordenamientos gracias al muto reconocimiento). De otro lado, la interacción entre poderes públicos que no pueden imponerse recíprocamente su voluntad unilateral (el policentrismo de las estructuras de poder público) está induciendo formas flexibles de toma de decisión (teorizadas bajo el concepto de «gobernanza») en las que el protagonismo de la negociación y el acuerdo prima sobre los datos normativos procedimentales y sustantivos previos: la libertad de formas sustituye a la tipicidad y el intercambio a la ponderación unilateral de intereses, con emergencia de principios generales tales como la consulta recíproca, el consenso entre las partes, la motivación, etc., y la paulatina difuminación de la frontera entre lo público y lo privado. Finalmente, las relaciones entre lo público y lo privado están dejando de ser sólo bipolares, emergiendo la importancia de las relaciones multipolares, con el resultado de que no existe oposición necesaria entre los aludidos polos, ni superioridad por naturaleza de lo público sobre lo privado. Estado y mercado no están ya separados, son entidades interpenetradas.

Con independencia de su estructura, sin embargo, lo público o estatal se ve afectado por la contradicción derivada de un doble y simultáneo sentimiento. De un lado, el de satisfacción y plenitud históricas, fundado en la consecución de un grado de desarrollo económico-social y cultural y, por tanto, de riqueza y calidad de vida, así como de perfeccionamiento de la convivencia política, sin parangón en la historia. Pero, de otro lado, un sentimiento de insatisfacción, desasosiego e inseguridad, obediente al paulatino resquebrajamiento del modelo de desarrollo y progreso, especialmente visible en el afloramiento de sus límites y en la dificultad que padece para resolver de forma satisfactoria los problemas de integración social que él mismo suscita. También está clara la incapacidad del sistema para encarar con éxito complejas y nuevas cuestiones (básicamente, la amenaza al equilibrio medioambiental y el dominio de los interrogantes fundamentales que arroja el progreso científico y tecnológico), y es un hecho la crisis de confianza en el Estado en cuanto a su capacidad de dirección y control de los procesos económico-sociales (especialmente la prevención de los riesgos inherentes al modelo social actual, que ha sido calificado justamente —U. Beck— como sociedad del riesgo) y de resolución satisfactoria de los problemas de la convivencia política.

Esta aparente paradoja encuentra explicación, quizá, en el éxito mismo del modelo económico-social y político que progresivamente se afianza y

generaliza tras la Segunda Guerra Mundial y que se cifra en la economía mixta y el Estado social. Ese éxito genera nuevas condiciones socioeconómicas, que, ante la emergencia de problemas insólitos y de gran complejidad, socavan la creencia en el desarrollo lineal y continuado y ponen de manifiesto límites claros a la paralela expansión de la función configuradora y redistribuidora del Estado, sostenida por dicho desarrollo (crisis del Estado fiscal y, por tanto, redistribuidor y prestacional). Tales problemas acaban por desbordar el marco que hizo posible aquel éxito. En términos que tan bien ha explicado M. García Pelayo, el Estado, encerrado aún en los esquemas establecidos y sujeto a la inercia de su propia evolución desde el Estado liberal al social, se revela incapaz para absorber la creciente complejidad de su ambiente, de reaccionar con prontitud a las nuevas exigencias planteadas por las transformaciones sociales y los requerimientos derivados de las mismas para la dirección y el control de la sociedad.

La suma de esta incapacidad y de la paralela progresión del desarrollo del Estado social y democrático de Derecho en conquistas sociales resistentes a su remoción, e incluso modificación, han acabado por alimentar una imagen negativa del Estado, que se ofrece como un gigante torpe y pesado, proclive al crecimiento desproporcionado y a toda clase de disfunciones burocráticas, carente de un preciso rumbo y de toda representación-guía de la realidad; en definitiva, como un mal con tendencia al avance continuado, muy difícil de contener, rectificar o hacer retroceder.

En ausencia de una adecuada adaptación al ambiente social y de la correspondiente iniciativa desde el sistema político, la vida social misma se erige paulatinamente —cada vez con mayor fuerza— en paradigma. Por ello, el Estado, sus formas establecidas de organización y acción se experimentan —también con progresiva claridad y conciencia— como rémora, estorbo para la eficaz resolución de los problemas sociales reales.

La velocidad de la evolución, la complejidad de las cuestiones implicadas y la perentoriedad de la demanda de soluciones desvalorizan cualesquiera fórmulas o respuestas generales y propician la adecuación a las circunstancias concretas, la solución diferenciada; en definitiva, el pragmatismo, favorecedor —a su vez— del prestigio del modelo privado, al que no cabe oponer ya ninguno público igualmente eficaz. Las palabras clave pasan a ser, así, la eficacia y la eficiencia. Desde ellas se produce la medición y la valoración del papel y de la acción del Estado, pero sin que a tales criterios se les haya otorgado un contenido preciso más allá de su simple extrapolación desde el mundo de la economía privada. Surgen, así, las tendencias a la racionalización del Estado y, más allá aún, a la desregulación y la privatización.

El resultado es, por ahora, una situación de considerable confusión. Si, de un lado, el Estado continúa basando su organización y acción en ideas, esquemas, principios, categorías, conceptos y técnicas trabajosamente elaborados y establecidos, aún en proceso de perfeccionamiento y condensados en la fórmula de Estado social y democrático de Derecho, de otro lado la realidad los pone diariamente en cuestión, demanda profundos cambios y una radical adaptación a las nuevas circunstancias, haciendo surgir con pujanza nuevas

soluciones. La vida actual del Estado se caracteriza, pues, por la difícil convivencia de ambos aspectos, por la tensión y la pugna entre ambos, es decir, por un proceso de transformación.

Este proceso se manifiesta en la idea persistente (sobre todo en el mundo político) de la reforma del Estado o, menos pretenciosamente, de la Administración pública. Lo característico de las actuaciones que se inscriben en esta reforma es que se operan parcelada y particularmente, en ausencia de toda reflexión, idea o sistema general y sin maduración siquiera acerca de las causas y formulación de los objetivos; se desarrollan de forma puramente reactiva, en función de problemas concretos, en términos exclusivamente pragmáticos, es decir, se resumen y agotan en un *management* aplicativo de la que se ha llamado *science of meddling through*, ajeno a toda preocupación de mayores vuelos y, desde luego, todo planteamiento estructural.

En todo caso, y como tiene señalado E. Schmidt-Assmann, la crisis del Estado social en su forma de Estado de bienestar se proyecta sobre la Administración pública en tres formas básicamente:

1) La reducción de los medios personales, económicos y materiales disponibles y, paralelamente, la exigencia de productividad, economía y celeridad.

   El incremento de la importancia de los factores de eficiencia, tiempo y costes, en la medida en que conducen a la introducción del *public management* (sistema de criterios de actuación), suscitan la decisiva cuestión de su equilibrio con el principio de legalidad, de vinculación positiva de la Administración al Derecho.

2) El replaneamiento crítico del elenco de cometidos administrativos.

   Este replanteamiento está evidentemente relacionado con los procesos de desregulación y privatización de servicios y prestaciones administrativos.

   En Alemania ha conducido a una reflexión sobre la redelimitación de las esferas de responsabilidad del Estado, la economìa, la sociedad y el individuo y al esfuerzo por la elaboración de un modelo de análisis basado en «niveles de responsabilidad», que permite describir el tránsito desde un Estado prestador de servicios o de intervención directa (*Erfüllungsstaat*) a un Estado regulador o, mejor, garante (*Gewährleistungsstaat*).

3) La puesta en cuestión del concepto básico de dirección social por insuficiencia al efecto de las técnicas clásicas de la orden y de la prohibición, con emergencia —para suplir el déficit de información y de conocimiento técnico preciso que padece la Administración en un mundo complejo presidido por la ciencia y la técnica— de técnicas de actuación administrativa informal y cooperativa, así como de estructuras procedimentales y organizativas con mecanismos de autodirección incorporados.

No es, pues, sorprendente que se esté generalizando una sensación de crisis incontrolada de lo público. La acumulación de obstáculos y dificultades

para la determinación, reducción y control por el Estado de la complejidad de su ambiente social está provocando serias disfunciones en el sistema estatal y amenaza con desencadenar un proceso de entropía o desorganización total del mismo [5].

Indagando en las causas de esta situación relativas al papel y las funciones del Estado, sucede por de pronto que, estando aún la elaboración dogmática de la evolución conducente al Estado social por culminar, viviendo todavía el Estado en una situación de acumulación y más o menos afortunada convivencia de principios, conceptos, categorías y técnicas de distinta procedencia, y cuando parecía consolidarse y empezar a dar sus frutos un esquema de síntesis, el sistema mismo ha comenzado a ser cuestionado. Porque el Estado ha debido responder en la práctica a las nuevas funciones demandadas y generadas por la realidad misma: a las tradicionales de dirección, ordenación y prestación se han añadido, en una u otra forma, las de organización, planificación, coordinación, moderación, incentivación e intermediación en las actividades sociales y privadas. La ampliación y diversificación del papel y de las funciones estatales ha debido ir cumpliéndose sin referencia a un esquema teórico coherente, y además en un ambiente de relativización de la diferenciación y contraposición clásicas entre interés público y privado, preparada y alimentada por la consolidación del Estado social (la contraposición ahora es más bien entre el interés general y el particular). En las complejas

[5] Esta situación general tiene causas sociales y político-estructurales múltiples y complejas. En el plano social, el progreso induce continuamente cambios notables en las pautas y los valores culturales, cambios que se caracterizan por la coexistencia de opciones en principio contradictorias: de un lado, la generalización y la enfatización de valores claramente individualistas (al servicio de la recuperación de un espacio de autodeterminación y realización de la persona); de otro, persistencia e insistencia en valores de solidaridad social (que invocan la cobertura colectiva de riesgos y requieren la solución y gestión públicas de viejos y nuevos problemas sociales con el objetivo de la seguridad y la justicia sociales, como consecuencia de la agudización de la dependencia social del individuo). Estos cambios se traducen en manifestaciones diversas: junto al afianzamiento y difusión de nuevos intereses sociales, a través incluso de específicos movimientos y estados de opinión más o menos organizados (por ejemplo, el pacifismo, el feminismo, el ecologismo), alteraciones de alcance estructural, como el retroceso de la población, la reducción a su contenido nuclear de la familia, el incremento del peso específico de la juventud en el conjunto de la vida social, la mayor importancia concedida al ocio y la cultura, la elevación del nivel y la generalización de la información y conciencia ciudadanas. Como no podía ser de otra forma, tales transformaciones sociales acaban produciendo apreciables repercusiones en la percepción del Estado por los ciudadanos y en las expectativas y exigencias de éstos hacia él. El marco en el que esas repercusiones tienen lugar lo constituye una sociedad basada en un sistema económico aceptado, pero que no despeja las incertidumbres del futuro, sobre todo en cuanto a su capacidad de plena integración: una sociedad cada vez más compleja, en la que la interrelación y contradicción de intereses es cada vez más confusa e inextricable. Va desapareciendo la correlación grupos-intereses sociales: a la vieja contraposición entre ricos y pobres, patronos y trabajadores, se añade —con creciente importancia— la de personas con y sin trabajo, dentro y fuera del sistema, integradas o marginadas, con y sin información suficiente y adecuada. En un mismo colectivo es posible, simultáneamente, la reclamación de menos Estado y la exigencia de soluciones estatales —públicas— a nuevos problemas y necesidades. En definitiva, los mismos ciudadanos tienen, crecientemente, intereses diversos e incluso contradictorios en los distintos órdenes o dimensiones de la vida social. Si a todo lo dicho se añaden los factores de la aceleración de la evolución social y de la interdependencia (incluso internacional) de los intereses, fácilmente puede comprenderse la profundidad de la modificación experimentada en los fundamentos sobre los que se alza aún la construcción del edificio jurídico estatal y las demandas de adaptación a las que éste se ve inevitablemente sometido.

condiciones en que el Estado ha de actuar hoy se revela la creciente dificultad no sólo de la autónoma definición abstracta y objetiva del interés público, sino especialmente de la realización misma de éste por vía autoritaria y unilateral.

Crecientemente, pues, el poder público se ve en la necesidad de inducir la colaboración de la economía privada y acudir a fórmulas de concierto, transacción y cooperación con grupos sociales y agentes privados.

Sería precipitado deducir de lo anterior una desvalorización del papel del Estado como instancia de integración social. Antes bien, revela tan sólo la necesidad de una transformación en el modo de cumplimiento de dicho papel, en el que no es detectable tendencia alguna a mengua, justamente porque en una sociedad compleja y carente de valores de general e indiscutida aceptación que, sin embargo, debe afrontar problemas de enorme porte, el Estado y las estructuras y espacios políticos articulados y sostenidos por el mismo representan la única referencia segura e indiscutible para la continuada generación del indispensable consenso en las soluciones. Así lo demuestran concluyentemente las evoluciones más recientes tanto en el plano nacional —el planteamiento y la apuesta por nuevas soluciones de síntesis, pero superadoras del actual bloqueo, en el Reino Unido, bastión europeo durante la década de los ochenta de la reticencia frente al Estado— como en el ámbito comunitario-europeo en su conjunto —el debate sobre la preservación del modelo económico-social europeo frente al norteamericano, identificando la característica diferencial del primero en la solidaridad y conducente en el Tratado de Amsterdam a la incorporación, en definitiva, de la dimensión del servicio público objetivo compatible con la liberalización de las actividades de contenido económico— [6].

La expuesta necesidad de transformación del Estado se revela con especial nitidez, en todo caso, en la crítica a las formas tradicionales de acción del poder público y su desbordamiento por la emergencia de otras alternativas de difícil encaje, pero principalmente en el incremento de la tensión entre actuación pública formal (conforme a los procedimientos y mecanismos establecidos y regulados) e informal (al margen de éstos), que amenaza con romper el equilibrio entre ambas y dificulta seriamente la continuación de la explicación del sistema desde la imagen que resulta de su formalización legal.

La renovación que se hace estrictamente indispensable encuentra su centro de gravedad precisamente en el campo propio del Derecho administrati-

[6] En el artículo I-3 del proyecto de Constitución europea elaborado por la Convención constituida al efecto se reafirman como objetivos de la Unión Europea el «desarrollo sostenible» basado en una «economía social de mercado sumamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social»; la promoción del progreso científico y técnico; la lucha contra la marginación social y la discriminación; el fomento de la justicia y la protección social; la igualdad entre mujeres y hombres; la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; el fomento de la cohesión económica, social y territorial; y la solidaridad entre los Estados miembros. Y en los artículos II-34 a II-38 se reconocen, en el seno de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, los relativos a la seguridad social y la ayuda social, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y la de los consumidores.

vo, en tanto las nuevas exigencias a las que se enfrenta el Estado globalmente considerado trascienden preferentemente a la Administración como instrumento primario de aquél en la acción de configuración e integración sociales. Por lo que hace a las estructuras organizativas, se advierte ya la ruptura de la imagen de unidad del Estado y de la Administración. El modelo constructivo derivado de dicha imagen, basado en la jerarquía, se ve desdibujado por la superposición de otro, en clara expansión, fundado en la descentralización del sistema y la coordinación —con mecanismos más perfeccionados— de sus piezas o elementos; modelo este último en el que a la diferenciación y autonomización, por círculos territoriales de interés, de instancias de poder, se añade la separación o independización funcional de enteras organizaciones sectoriales. A ello se suma la progresiva afirmación, frente a la idea de la Administración rígidamente «programada» (gracias a la virtualidad otorgada al principio de legalidad), del doble fenómeno de una cierta «autoprogramación» de la Administración, y una «reserva» de espacios de acción en favor de la misma. No es por ello sorprendente el anuncio de que se camina ya hacia un sistema policéntrico de producción y definición del Derecho.

Conforme a Schmidt-Assmann [7], los retos que tiene planteados la Administración pública en la actualidad son esencialmente los de adaptación a:

1) Las necesarias nuevas formas de comunicación del riesgo (en los procedimientos, estructuras y tomas de decisión) entre el Estado y la sociedad.

   La actual sociedad del riesgo implica que el progreso inducido por la ciencia y la técnica comporta la creación de peligros que incluso pueden llegar a ser incontrolables con nuestro nivel de conocimiento. La prevención y la explotación racional de los recursos es, así, un imperativo inexcusable, pero supone una tarea de enorme dificultad y complejidad (ejemplos: Derecho nuclear, Derecho de la biotecnología, Derecho de los medicamentos). Las características de esta tarea conducen a un incremento del poder de la Administración en detrimento del papel del legislador. Resulta, sin embargo, que ni el riesgo es un concepto definible en el plano abstracto y de modo definitivo, ni, para su control, resulta suficiente la acción preventiva de la Administración, empleando la mejor tecnología disponible en cada momento, de los riesgos por ella definidos y asumidos. Lo decisivo en el riesgo es cabalmente su aceptación social (su identificación como tal y su asunción hasta un determinado límite y con empleo de determinadas medidas preventivas y correctoras).
2) La sociedad de la información, que demanda no sólo la implantación en la Administración de las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo adecuado de la actuación administrativa a través y con

[7] E. Schmidt-Assmann, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema,* INAP-Marcial Pons, 1998 (trad. Barnés Vázquez *et. al.*).

información (los nuevos actos consistentes en advertencias, recomendaciones, informaciones, etc.), sino el establecimiento de una verdadera responsabilidad de la Administración por los datos recolectados y almacenados, el tratamiento idóneo de la protección de datos y el aseguramiento del deber de confidencialidad de la Administración, así como la garantía del acceso de los ciudadanos a toda información relevante.

3) La sociedad de «la economía europea», que exige no sólo la iniciativa y el Derecho privados, sino una decidida y específica intervención administrativa al servicio del buen funcionamiento del mercado único, la cual demanda el desarrollo de estructuras administrativas abiertas y de funcionamiento en red.

Esta última adaptación se traduce internamente en la supresión de los obstáculos a los intercambios derivados de las regulaciones técnicas y de calidad de bienes y servicios, así como el control de las ayudas públicas y de las prácticas colusorias para la garantía de la libre competencia. Y, además, el control en origen, las certificaciones y la generalización del principio de reconocimiento mutuo presuponen una intensa actividad administrativa de control e información. Estas importantes tareas administrativas remiten a una satisfactoria cooperación con las restantes Administraciones nacionales y la comunitaria, así como con los sujetos ordinarios.

La misma programación legal de la actividad administrativa está experimentando profundas alteraciones. La Ley ha dejado de i) ser siempre norma general y abstracta con vocación de vigencia indefinida: reviste con frecuencia medidas referidas a problemas específicos y asume con normalidad una nueva relación con el tiempo (la coyunturalidad, la experimentalidad, la vigencia temporal), y también ha dejado de ii) responder al esquema mandato general-deber de obediencia directo del ciudadano: establece con normalidad simples apoderamientos, encomiendas, determinaciones de fines y objetivos y mandatos de búsqueda y encuentro de la solución en cada caso más adecuada. La causa radica en la extrema dificultad del cumplimiento cabal, en las actuales condiciones, de la función típica de regulación de la Ley, de una regulación definitiva de las materias y de una determinación legal precisa y suficiente del interés general o público; y el efecto no es otro que la constitución en favor de la Administración de mayores márgenes de acción y de disposición sobre alternativas para la realización de sus fines legales.

La complejidad ética, económica y técnica propia de la vida social actual determina incluso, más allá de lo dicho, la impracticabilidad de su completa regulación estatal, ni siquiera con el complemento reglamentario. Surge así el recurso tanto a la regulación independiente (a través de las llamadas Administraciones independientes) como a la autorregulación social [8], que presenta facetas positivas y negativas.

---

[8] Fenómeno bien estudiado, entre nosotros, por J. Esteve Pardo, *Autorregulación: génesis y efectos,* Aranzadi, 2002.

Más aún, el propio interés general o público ha dejado de ser una categoría unívoca. Sigue existiendo, desde luego y en el plano sustantivo, un único interés general, de cuya determinación y realización se trata siempre. Pero la descentralización múltiple de la organización del poder público genera la diversificación de los puntos de vista de este poder acerca de aquél y crea una pluralidad de intereses públicos (en sentido subjetivo) no necesariamente idénticos entre sí y coincidentes todos ellos con el interés público único (en sentido objetivo), los cuales necesariamente han de concurrir en la operación de determinación final de este último. Aparte queda el hecho, ya señalado, de la crisis del interés público como categoría clara y tajantemente contrapuesta al interés privado (irreconciliable con aquél e inservible para la consecución del mismo). La interpenetración de Estado y sociedad y la progresiva incapacidad del primero para realizar autoritaria y unilateralmente el interés público ha relativizado la autonomía de éste, vinculando con normalidad su satisfacción a la cooperación de los intereses privados.

Queda dicho así también que el panorama del Derecho público —en particular, del administrativo— no aparece tampoco monopolizado, o siquiera protagonizado por la clásica relación jurídica bilateral poder público/administración-ciudadano/administrado singularizado. Junto a ésta han surgido, de un lado, el diverso mundo de las relaciones de Administraciones u organizaciones públicas entre sí y, de otro, las relaciones más complejas que enfrentan al poder o la Administración con una pluralidad de ciudadanos con intereses incluso divergentes y de parecida entidad.

Desde otro punto de vista, la construcción de la relación jurídico-pública (en concreto, administrativa) como establecida entre dos sujetos con un *status* bien definido y único es hoy asimismo insuficiente para explicar el conjunto de las relaciones efectivamente trabadas por la Administración con los ciudadanos. Porque no es cierto que la primera (cuando actúa como poder) se relacione de forma invariable con los segundos en una posición constante e igual de superioridad, de suerte que —correlativamente— éstos se enfrenten a aquélla desde una posición constante e igual de sujeción o sometimiento. Las Constituciones han definido, como propia del ciudadano y elemento fundante del entero orden político, una posición que cabría calificar de «fundamental» y que se concreta y diversifica en las construidas con arreglo a los derechos y las libertades reconocidos por las propias normas fundamentales. De ahí que el valor, la consistencia y la eficacia de las posiciones respectivas (de la Administración, como poder, y del ciudadano, como sujeto dotado de la referida posición fundamental) varían y son distintos según los ámbitos en los que la relación entre ambos sujetos se materialice (en los espacios de actuación protegidos por derechos fundamentales, en los que se encuentran reconocidos derechos constitucionales ordinarios, en los que sólo operan simples derechos de configuración legal ordinaria o, finalmente, aquellos en los que juegan meros intereses dotados de diversa protección).

Se comprende fácilmente, por lo dicho, cómo frente al monopolio del esquema acción autoritaria unilateral-conjunto de derechos públicos subjetivos de carácter reaccional se ha ido desarrollando un rico y variado com-

plejo de derechos y deberes recíprocos de la Administración y el ciudadano, de contenido diferente según el tipo de relación entablada. De un lado, son frecuentes deberes de la Administración, tales como los de asesoramiento, ilustración, información, recomendación o advertencia. De otro, y de la parte del ciudadano, adquieren creciente importancia derechos no sustantivos de carácter procedimental (intervención, iniciativa, sugerencia, participación, reclamación), así como deberes o cargas de diferente carácter y alcance.

Es, pues, de toda lógica que se hayan producido y continúen produciéndose sustanciales cambios en la ejecución administrativa de las normas y en las formas mismas de la acción administrativa. Por lo que hace a lo primero, la tarea administrativa se perfila cada vez más como organización, dirección y conducción de procesos y situaciones sociales complejos, en detrimento del arquetipo de actuación caso a caso mediante acto unilateral, abriéndose el paso incluso la participación o intervención directas de los ciudadanos en la gestión de actividades administrativas (el caso de las llamadas organizaciones no gubernamentales es especialmente ilustrativo) y, más aún, en el ejercicio mismo de las potestades administrativas (la definición última y concreta del interés público). El tipo de acción administrativa que se va delineando requiere como marco una relación más continuada y permanente que la que se expresa en el procedimiento-expediente tradicional, así como de contenido más complejo y flexible y, finalmente, de objeto también distinto, en cuanto consistente no en la producción de un acto definidor de lo que sea Derecho en el supuesto concreto, sino en la obtención de una solución representativa del óptimo social en dicho supuesto (requirente con normalidad del concurso de la voluntad y, por tanto, la aceptación y el compromiso de los interesados o afectados).

Por lo mismo, las formas de acción de la Administración han sufrido también una correlativa evolución. Aunque se conservan desde luego la orden, la prohibición y la sanción, cuya función siguen siendo medulares, es cada vez más frecuente el recurso —como complemento— a formas «blandas» de actuación, cuya incidencia sobre el ciudadano es indirecta (informaciones, recomendaciones, publicidad, incentivación e, incluso, concierto y acuerdo). Todo ello, además del fenómeno, no menos llamativo, del progresivo deslizamiento en favor de formas de acción jurídico-privadas y de la intercambiabilidad entre las de carácter jurídico-público.

Volviendo al plano de la dirección social mediante regulaciones legales, no parece necesario volver a insistir en la progresiva ineficacia de la misma en un contexto social complejo, en rápida evolución y diverso según las circunstancias de lugar y los sujetos implicados. Radica aquí, sin duda, la explicación de lo que desde un enfoque tradicional ha de calificarse como déficit de ejecución de las Leyes, y desde una perspectiva nueva cabría conceptuar como «ejecución o aplicación selectiva» o «utilización o uso estratégicos» del Derecho. Se alude con tales expresiones al desarrollo de la actuación administrativa informal (conversaciones, arreglos, acuerdos, convenios), así como a la generalización de la tolerancia de situaciones irregulares o ilegales y a la inactividad de la Administración (especialmente visible en cuestiones de gran

complejidad o sensibilidad social, tales como el urbanismo o el medio ambiente). La dificultad para la satisfactoria explicación y encaje dogmáticos, desde las categorías y los conceptos establecidos, de tales nuevos comportamientos es también evidente, como en todos los casos anteriores. Como lo es también que en tales supuestos la Administración recupera en la práctica amplios espacios de disposición, y su inacción se torna, paradójicamente, una nueva forma de acción.

La mayor importancia de los derechos de carácter procedimental y las demandas de participación e intervención ciudadanas en los procesos administrativos de toma de decisiones adquieren, así, una connotación de contrapeso y reacción frente a los más amplios márgenes de libertad de que goza la Administración en la ejecución y aplicación de la Ley. Pero éste es sin duda un fenómeno vinculado, en cualquier caso, a la progresiva dependencia del éxito de la acción administrativa de la colaboración de los destinatarios de la misma y de los ciudadanos en general. Esta dependencia tiene tres principales manifestaciones:

1.ª La derivada de la importancia hoy de la información para el acierto en cualquier actuación. Para obtener dicha información, resulta indispensable en muchas ocasiones la cooperación ciudadana.
2.ª La resultante de la facilidad de comportamientos de inobservancia o infracción de las regulaciones administrativas por frecuente incapacidad insuperable de los controles y mecanismos preventivos y represivos administrativos clásicos, sobre todo en el caso de actividades muy generalizadas (como la circulación rodada), con lo que, para la efectividad de aquellas regulaciones, la alternativa más plausible consiste en inducir la voluntaria acomodación de las conductas privadas a la normal.
3.ª La obediente a la propia naturaleza de los objetivos y fines que se propone la acción administrativa, cual sucede con los de índole medioambiental, en los que la aceptación y la colaboración activa de los agentes privados es, sencillamente, condición indispensable.

La situación general que queda muy sumariamente descrita es sustancialmente válida para España. La española presenta, sin embargo, peculiaridades propias, derivadas del pasado histórico inmediato y de la singularidad de la transición política hacia la democracia, del modelo de Estado implantado en ésta y de la construcción misma posterior de dicho Estado.

En la sociedad española conviven el atraso en muchos órdenes con un gran dinamismo y capacidad de cambio acelerado (estas últimas características han permitido una rápida reorganización y recuperación del sistema productivo y económico, así como la incorporación, también rápida, de las pautas culturales europeas occidentales). En la medida, sin embargo, en que el contexto socioeconómico español suma viejos y nuevos problemas, se ofrece con más y mayores contrastes y tensiones; por tanto, con una mayor complejidad y velocidad de cambio que el del resto de los países europeos occidentales.

Estas circunstancias se reflejan en el Estado. En un muy corto período de tiempo —algo más de dos décadas y media— se ha pasado de un Estado autocrático y centralizado a un Estado democrático avanzado y de organización territorial novedosa y aún en proceso de decantación, habiéndose no sólo «reconstruido» el Estado a partir del nuevo orden constitucional, sino incorporado éste al proceso de integración supranacional que representan las Comunidades Europeas y, hoy, la Unión Europea, con las consecuencias de gran calado consiguientes. Dar cuenta de esta evolución, y de su estado actual, requiere, sin embargo, una más detenida y específica atención.

II. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA DESARTICULACIÓN DEL CENTRALISMO EN 1978

2.1. La situación de partida

España se encuentra inmersa aún en el complejo y apasionante proceso de radical transformación de la organización política y administrativa iniciado ahora hace ya más de cinco lustros; proceso que tiene, como es obvio, la Constitución de 1978 como punto de referencia. La norma fundamental vuelve hoy a estar de actualidad tanto por el planteamiento frontal por primera vez de su reforma, como porque aquél obedece a razones tanto internas ligadas, en lo fundamental, con el carácter compuesto de la comunidad política, como externas de apertura a e imbricación en más amplias estructuras supranacionales. Y, caso de llegar a entrar en vigor el Tratado ya suscrito para el establecimiento de una «Constitución europea», para, como resultado de esa apertura a la integración supranacional, dar lugar ahora a un nuevo constitucionalismo que se escapa de los moldes tradicionales estatales y alumbra un *Verfassungsverbund* o una *Constitution composée*, es decir, y en definitiva, un orden constitucional también, él mismo, compuesto.

Al comienzo de la transición política abierta necesariamente con la desaparición física de Franco en noviembre de 1976, España se enfrentó —parafraseando a nuestro Tribunal Constitucional— a una insoslayable reflexión sobre sí misma para su reconstrucción política y social. Y ello, en una situación caracterizada, además de por una crisis económica aguda —insuficientemente atendida por razones políticas obvias— en lo económico y social, por la emergencia con fuerza —en el plano político— de reivindicaciones largo tiempo embalsadas, entre ellas notablemente las relativas a la organización territorial del Estado; reivindicaciones en las que aparecían estrechamente enlazadas la democracia y la descentralización. Esta vinculación era de todo punto lógica, si se tiene en cuenta la generalización en la conciencia colectiva de una confusa conexión, por razón de la formación histórica de nuestra unidad como nación-Estado, entre la unidad nacional y la organización centralizada del Estado, en cuanto encarnación fundamental ésta de aquélla. La democracia, por tanto, hubo de hacer el inventario de la herencia del franquismo para no sólo superar el uniformismo social y la ausencia de

libertades, sino, al mismo tiempo, romper con la organización del Estado establecida.

Porque, en efecto, en el punto de partida no sólo había una absoluta carencia de tradición democrática inmediata, acompañada de una ausencia radical de libertades públicas, sino, ya en el plano de la organización que ahora más interesa, una estructura del poder público asentada sobre las bases de una acentuada centralización. Dicha estructura se caracterizaba por la concentración de todo el poder político en el centro (y en la cúspide: la Jefatura del Estado, en detrimento —hasta el final— del poder legislativo y el judicial) y la articulación del entero sistema político sobre el eje de la Administración del Estado (cuyo vértice era justamente el Jefe del Estado), con reserva al nivel central de ésta de la casi total capacidad de decisión política y administrativa y sujeción a estricta dirección y tutela por ella del resto de las organizaciones administrativas territoriales, que se agotaban en las entidades locales, y, por supuesto, las funcionales. La instancia territorial local era, es cierto, formalmente autónoma, pero se encontraba claramente instrumentalizada, era en realidad una Administración indirecta de la estatal expuesta a un proceso de progresivo vaciamiento competencial, especialmente acusado en el escalón provincial, con el consiguiente debilitamiento de las Diputaciones Provinciales, que fueron desaprovechadas en sus enormes potencialidades gestoras [9].

---

[9] La degradación de la posición de los entes locales ha sido, pese a las retóricas declaraciones de nuestra profusa legislación local, constante histórica de la organización política española. Si echamos la vista atrás, comprobamos que el ciclo histórico que se inicia con el liberalismo gaditano y concluye afortunadamente con la Constitución de 1978, la España contemporánea ha desconocido, salvo tímidos y fugaces intentos, la vivencia y la práctica de un gobierno local robusto y pleno. Entre nosotros, los Municipios y demás entes locales no han sido apenas otra cosa que puros apéndices, instrumentos terminales de la estructura del poder central, últimos eslabones de la cadena de poder. En rigor, no ha habido nunca auténticas verdaderas relaciones políticas de los entes locales con el Estado, sino puro y simple monopolio de la acción política y hasta administrativa por parte de este último. Pues de lo que se trataba, en cada momento histórico, era de evitar que los entes locales fuesen instituciones capaces de actuar una efectiva representación de intereses políticos propios. No en vano los entes locales constituyeron un importante factor político en el siglo XIX y han servido de plataforma de planteamientos políticos más amplios, regionalistas y nacionalistas, así como de elementos arquitectónicos para el ensayo de respuesta o satisfacción tímidos a dichos planteamientos.

Ejemplos de esto último, dejando de lado el antecedente de descentralización administrativa representado por los Decretos de concesión de autonomía para los territorios españoles de ultramar de Cuba y Puerto Rico (Provincias), ambos de 25 de noviembre de 1897, en los que «reiterándose la soberanía española, se da cauce a las aspiraciones y necesidades de las poblaciones coloniales» (experiencia fugaz, pues ya en 1898 el Gobierno, autorizado por el Parlamento, renunció a los derechos de soberanía sobre Cuba y Puerto Rico), son:

— La Mancomunidad de Cataluña, consecuencia de las llamadas «Bases de Manresa», luego transformadas en las «Bases de la Mancomunidad Catalana», cuyo Estatuto se aprobó por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. Este Estatuto pretendía combinar el traspaso de servicios y competencias de las cuatro Diputaciones catalanas a una Mancomunidad con una cierta delegación de facultades —ciertamente menores — de la Administración Central del Estado. La dictadura del General Primo de Rivera terminó con ella, devolviendo a la Administración del Estadio las facultades traspasadas a las Diputaciones.

— El asociacionismo provincial bajo la forma de Mancomunidades ofrecido en las postrimerías del franquismo por la Base 20 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y que no llegó a cuajar.

El proceso de reducción de los Municipios y las Provincias a simples aparatos administrativos indirectos de la Administración del Estado y controlados por ésta, incapaces por ello de verdadera representación de sus respectivas comunidades y carentes de reales y sustantivos poderes autónomos de decisión, se consuma durante el período franquista. En éste las notas caracterizadoras del régimen local pueden cifrarse en: i) un uniformismo a ultranza indiferente a la heterogeneidad en población, capacidad financiera y de gestión, asentamiento poblacional, raíz cultural y lingüística de los Municipios, no acompañado de política asociativa de éstos efectiva alguna; ii) una centralización autoritaria ajena al verdadero principio de legitimación popular y, por tanto, una sumisión del gobierno local a las políticas centrales a través de inserción de la figura del Alcalde en la cadena de agentes jerarquizados al poder central, y finalmente, iii) un vaciamiento imparable de finanzas, competencias y funciones locales.

2.2. La redefinición de la organización territorial del Estado: la transición

Nuestro proceso constituyente presenta un perfil singular: prefigurado en la etapa de transición iniciada formalmente con las elecciones generales celebradas en 1977, resulta ciertamente radical en sus soluciones, pero alcanzando éstas sin ruptura y por el método del consenso. No hay, pues, tanto ruptura cuanto reforma cumplida en términos de una evolución comenzada ya en la transición. Ello no impidió, sin embargo, que el resultado final haya sido de una absoluta transformación en todos los órdenes: en el material o sustantivo del orden político y económico-social y, en particular, en el de la estructura organizativa del Estado.

2.2.1. *La preparación del nuevo orden constitucional*

Se explica así que en la fase preconstitucional de transición, la reforma implicara no sólo una «apertura» previa de la sociedad a la libertad y el pluralismo, sino la anticipación de la organización descentralizada del Estado, superando el marco local. Aparte los pactos alcanzados sobre las medidas de orden económico y social que resultaban necesarias e inaplazables [10], la pieza

[10] Se trata de los conocidos Pactos de la Moncloa. Tras las primeras elecciones a las Cortes Generales, celebradas el 15 de junio de 1977 y en las que resulta ganadora la UCD liderada por Adolfo Suárez y obtiene representación parlamentaria un conjunto de fuerzas políticas que cubría un amplio espectro ideológico (desde el Partido Comunista hasta la Alianza Popular, pasando por partidos de tipo nacionalista), surgió la iniciativa de un gran acuerdo entre las principales de esas fuerzas políticas con la finalidad de enfrentar con garantías de éxito la grave crisis económica por la que atravesaba el país, expresada en una elevada tasa de inflación combinada con un alto índice de paro. La idea cuajó y se suscribieron efectivamente el día 27 de octubre de 1977 los aludidos Pactos de la Moncloa, que incluyeron desde luego un plan de choque para superar la expuesta situación, pero también y simultánea-

clave para el primer desmontaje del Estado autoritario centralizado fue sin duda la llamada «preautonomía».

De forma prácticamente simultánea con los comentados pactos, actuando conforme a su propia declaración programática y contando con el apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, el Gobierno se decidió a adelantar la institucionalización de las nuevas autonomías territoriales que se quería implantar con la prevista nueva Constitución. Y recurrió para ello a fórmulas de transición hacia el nuevo orden constitucional desde la legalidad aún vigente, englobadas significativamente en la denominación de «preautonomías».

El primer y decisivo paso se dio con el restablecimiento, por Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, de la Generalitat de Cataluña, naturalmente con carácter provisional hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pudiera resultar aprobado en definitiva. Las competencias con que quedó investida esta nueva Generalitat quedaron referidas básicamente a: i) la integración y coordinación de las actuaciones de las Diputaciones de las cuatro provincias catalanas, que, no obstante, conservaron su personalidad jurídica, y ii) la gestión y administración de las funciones y servicios que le fueran transferidos por la Administración del Estado y las Diputaciones, creándose a

---

mente un conjunto de medidas de más amplio radio de acción; medidas estas otras que, sin embargo, no merecieron la conformidad de todas las fuerzas intervinientes, al desmarcarse de ellas Alianza Popular.

Los principales contenidos de los pactos fueron los siguientes:

1. En materia económica:

1.1. Control de las disponibilidades líquidas, límite al crecimiento de la masa monetaria y fijación de un tipo de cambio realista, por lo que hace a la política monetaria.

1.2. Reducción del gasto público de consumo, limitando el déficit público, por lo que respecta a la política presupuestaria.

1.3. Implantación de un sistema tributario basado en tres impuestos: renta, sociedades y valor añadido, como criterios para la reforma fiscal.

1.4. Control monetario activo, como principio para la reforma del sistema financiero.

1.5. Profunda reforma del sistema en materia de la Seguridad Social.

1.6. Democratización y gratuidad progresiva en punto al sistema educativo.

1.7. Reversión a la comunidad de las plusvalías sobre el suelo y facilitación de la construcción y financiación de viviendas, por lo que hace al urbanismo, el suelo y la vivienda.

1.8. Establecimiento de un nuevo marco, impulsando la flexibilidad, en materia de relaciones laborales.

1.9. Fijación de criterios para la adaptación de la política económica a la distribución territorial de competencias propias de un Estado descentralizado, en el marco de la unidad de la política económica.

2. En materia jurídica y política:

2.1. Reserva al Juez de la decisión de secuestro de publicaciones, en punto a la libertad de expresión.

2.2. Ampliación del concepto de reunión privada y regulación de la inscripción en el registro de partidos políticos, por lo que hace a los derechos de reunión y asociación política.

2.3. Reconsideración, en punto al Código Penal, de los delitos relacionados con la mujer, las Leyes fundamentales y las referencias al Movimiento Nacional, así como las libertades públicas.

2.4. Garantía de la asistencia letrada a los inculpados, establecimiento de la libre decisión de los Jueces sobre el procesado, por lo que respecta a la legislación procesal criminal.

2.5. Reconsideración de la competencia de la jurisdicción militar en el Código de Justicia Militar.

2.6. Nuevo concepto de orden público, revisión de la potestad sancionadora en esta materia, reorganización de los cuerpos y fuerzas de seguridad, en materia de seguridad pública.

este efecto una Comisión Mixta compuesta por representantes de la Administración del Estado y de la Generalidad con la misión de proponer al Gobierno los oportunos acuerdos. La operación de restablecimiento, saltándose el largo paréntesis de la dictadura, engarza inteligentemente con el orden de la II República [11], en el cual Cataluña fue la primera de nuestras autonomías y la única que verdaderamente llegó a funcionar siquiera sea brevemente. Pero también recurre de nuevo, para su articulación, a la utilización como base de las Diputaciones provinciales.

La solución se generalizó rápidamente. A principios de 1978 se constituyó el Consejo General de País Vasco; tres meses después —en marzo— la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias y el Consejo del País Valenciano; y un mes después —en abril— la Junta de Andalucía y la de Baleares. En escasos siete meses se pusieron en pie siete nuevos organismos preautonómicos. Y el procesó continuó, extendiéndose a Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. Para todos los territorios, el régimen implantado se inspiró sustancialmente en el establecido para Cataluña, esto es: preparación de la autonomía en los términos a definir por la Constitución aún por aprobar; ejercicio de las competencias propias del Estado sobre las correspondientes Diputaciones provinciales (o Cabildos insulares) y de las objeto de transferencia por aquél por intermedio de las pertinentes Comisiones Mixtas. Debe hacerse notar que también esta generalización de las autonomías sobre el modelo de «máximos» de referencia anticipa asimismo la evolución que va a experimentar en el futuro el Estado autonómico a partir de la Constitución de 1978.

2.2.2. *El proceso constituyente*

El proceso constituyente aparece, por lo que hace desde luego a la organización territorial del Estado, fuertemente condicionado por nuestra memoria histórica. De ahí que en la elaboración del texto fundamental, éste haya sido, en efecto, uno de los extremos en los que el consenso resultó más difícil de alcanzar. Pues a este respecto las posiciones diferían sustancialmente tanto en los distintos partidos políticos con representación parlamentaria como en los diversos territorios.

De la frustrada experiencia de federalización culminada en 1873 parece poder derivarse, en efecto, una particular prevención hacia soluciones formal y abiertamente federales; prevención que puede considerarse, así, que está en la base de la opción por la peculiar fórmula autonómica [12]. La clave del

---

[11] Parece oportuno evocar en este punto el Pacto de San Sebastián, en el que se asumió el compromiso de un Estatuto de Autonomía para Cataluña.

[12] Lo prueba el hecho de que la Ponencia constitucional, integrada por siete representantes de los principales grupos parlamentarios, tras barajar varios modelos en busca del consenso entre sus integrantes, alcanzó un primer borrador en el que se planeaba un sistema de autonomías de corte federal. Filtrado este borrador a la prensa, el alto volumen de críticas que suscitó fue el que forzó la introducción en el modelo de un mayor grado de flexibilidad, optando por asumir los problemas más urgentes,

modelo se consignó en el artículo 2 del proyecto final de Constitución, sentando los principios básicos de la organización territorial del nuevo Estado: unidad, autonomía de las nacionalidades y las regiones y solidaridad entre todas ellas; principios cuya fijación no estuvo exenta de polémica, reflejando las dificultades del consenso obtenido. En definitiva: el proceso constituyente abocó, en materia de organización territorial, en una notable «apertura del texto constitucional», que descargaba en el luego denominado por el Tribunal Constitucional «bloque de la constitucionalidad» buena parte de la responsabilidad de su decantación operativa.

Se explica así la influencia ejercida por el modelo histórico suministrado por el Estado integral de la II República, visto a través de la experiencia constitucional italiana, que lo había incorporado. El modelo territorial consagrado en 1978 presenta, en efecto, grandes similitudes con aquél [13].

---

provenientes de Cataluña, País Vasco y posteriormente Galicia, y dejando el resto de las cuestiones en un mayor grado de indefinición, a concretar, pues, por normas futuras, básicamente los Estatutos de Autonomía, pero también algunas Leyes generales del Estado.

[13] Entre los principios de la organización territorial definida en 1978 y los principios de la Constitución de 1931 en materia autonómica existe una analogía clara: en las disposiciones generales del Título preliminar de dicha Constitución de 1931 se disponía que la República constituía un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones (art. 8); en su Título primero («Organización Nacional») que el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estaría integrado por Municipios mancomunados en Provincias y por las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía; en su artículo 11 que si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autonómica para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarían su Estatuto con arreglo a lo establecido en el propio texto constitucional y que, una vez aprobado dicho Estatuto, éste sería la Ley básica de la organización político-administrativa de la Región autónoma, y el Estado español la reconocería y ampararía como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Las características esenciales y básicas del régimen autonómico de la II República reposaban, pues, en: i) la Provincia como unidad mínima territorial autonómica, de modo que las regiones pluriprovinciales debían comprender Provincias con la necesaria contigüidad geográfica; ii) la Región como entidad con características históricas, culturales y económicas comunes, a la que se reconoce carácter político y administrativo, siendo su ordenamiento parte integrante del propio del Estado, y iii) el Estado como un todo como un sistema con distribución territorial del poder constituido sobre la base de la diferenciación de las potestades legislativa y de ejecución por materias, las cuales podían llegar a ser de la competencia exclusiva de las Regiones siempre que no se tratara de las constitucionalmente reservadas al Estado en tanto que poder central; reserva constitucional ésta comprensiva de las materias no contempladas por el texto constitucional (en las que, no obstante, las competencias podían llegar a ser objeto de «distribución o transmisión» a las Regiones mediante Ley).

III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA CONSAGRACIÓN Y PUESTA EN PIE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

3.1. La reconstrucción de la organización territorial del Estado en la Constitución

3.1.1. *El modelo constitucional*

En cuanto al modelo territorial finalmente asumido por el orden constitucional que se establece a finales de 1978, la decisión básica sobre la organización territorial del Estado social y democrático en el que se constituye España, según el artículo 1.1 CE, se localiza en el artículo 137 CE, conforme al cual dicho Estado se organiza en Municipios, Provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan, todas cuyas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La solución así adoptada, fruto del consenso político entre posiciones muy diversas e, incluso, extremas, es específica y compleja, pero con clara y decidida vocación de resolución definitiva —sobre la base de la articulación plural y descentralizada del poder público— de la vieja cuestión de la armonización entre el ser real de la comunidad social organizada e institucionalización política de la misma.

El modelo resultante, que ha sido y es aún objeto de calificaciones y denominaciones diversas (Estado federo-regional, Estado compuesto, Estado autonómico, Estado de las autonomías), es, por tal razón, irreductible a cualquiera de los tipos o modelos ideales, en cuanto establecido utilizando elementos de procedencia diversa e, incluso, técnicas novedosas (fundamentalmente para resolver problemas peculiares, tales como los derechos históricos y forales). Y es también, por razón igualmente de la dificultad del consenso entre posiciones y planteamientos dispares, un modelo esencialmente flexible (que no indeterminado o desconstitucionalizado), en cuanto no predeterminado en el detalle de su diseño por la propia Constitución. Ello explica las dificultades que ha tenido hasta ahora el proceso de su establecimiento y desarrollo, pero también el recurrente debate político en torno a la necesidad —para su consolidación— de imprimirle un perfil «definitivo», bien conforme a alguno de los modelos de referencia posibles, especialmente el federal, sea en la variante de «federalismo de ejecución» bajo el lema de la «Administración única», sea con la modulación consistente en una estructura «asimétrica», bien según los planteamientos formulados desde las posiciones políticas de los nacionalismos existentes en las Comunidades llamadas históricas, comprensiva, de ser necesaria, de la modificación de la norma fundamental.

El modelo territorial reposa en todo caso sobre el reconocimiento de la pluralidad de la comunidad política que el Estado institucionaliza. La comunidad que se constituye en Estado no se concibe a sí misma como monolítica, articulada con lazos de integración sociopolítica capaces de tener, por su

propia naturaleza, una única traducción o expresión institucional en términos de poder político y de normas jurídicas de autodisposición sobre la propia colectividad. Antes al contrario, se entiende trabada, compuesta por lazos complejos de integración, de suerte que en ésta son diferenciables varios planos y, consecuentemente, varias comunidades. Por de pronto, el global de referencia última de aquella integración y, por tanto, la comunidad política plena (sin perjuicio de su integración en otra más amplia supranacional), que otorga sentido y cobertura y en cuyo seno juegan tanto los procesos de integración como las comunidades restantes. Los otros planos se concretan básicamente en las nacionalidades y las regiones, que son colectividades (uni o pluriprovinciales o, en su caso, insulares) con características históricas, culturales y económicas comunes o, en todo caso, con entidad regional propia, a las que, cuando contaran con un régimen foral histórico ellas mismas —como es el caso de Navarra—, o los territorios que las integren —como es el caso del País Vasco—, se les reconocen y respetan los correspondientes derechos históricos, cuya actualización debe producirse en el marco de la organización dispuesta por la propia Constitución. Finalmente, está el plano último y más concreto de la convivencia, representado por la colectividad local, municipal o provincial.

Sobre esta base se entienden las dos disposiciones fundamentales de la Constitución a este respecto:

— El artículo 2, a tenor del cual la CE se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que las integran y la solidaridad entre todas ellas.

  La CE formaliza jurídico-políticamente la comunidad que, según su artículo 1.1, se «constituye» en el Estado cuyas características ya nos constan. Por ello mismo, el poder constituyente, la competencia para definir cualesquiera poderes públicos y normas jurídicas de convivencia (la competencia sobre la competencia; incluso para ceder ésta en favor de instituciones internacionales o transnacionales: art. 93 CE), radica en aquella comunidad: en palabras del artículo 1.2 CE, la soberanía y la fuente de emanación de cualesquiera poderes reside en el pueblo español, entendido como el conjunto de los ciudadanos que, en cada momento histórico, tengan la condición política de españoles. De ahí la prescripción de la unidad de la nación y de la comunidad españolas.

  Ahora bien, esta comunidad soberana no es internamente monolítica, está integrada por otras comunidades de ámbito más reducido, concretamente las nacionalidades y regiones. La Constitución reconoce su existencia y, consecuentemente, les garantiza el derecho a la autonomía, sin perjuicio de la solidaridad entre todas ellas. Ese reconocimiento y la consecuente garantía (complementados, en su caso, por el amparo y el respeto a los derechos históricos de los territorios

forales; Disposición Adicional primera CE) se traducen, en definitiva, en el derecho a la autonomía, que es un derecho colectivo al autogobierno (bajo la forma, en su caso, de régimen foral debidamente actualizado) dentro de la comunidad soberana estatal. El autogobierno propio de la autonomía juega, por tanto, en el marco de la unidad y desde la solidaridad que la misma genera.

— El artículo 137 CE, conforme al cual el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; todas cuyas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La comunidad políticamente estructurada en los términos que quedan vistos se organiza, en cuanto Estado, es decir, en cuanto poder público, en entidades diferenciadas. Por de pronto, en las instituciones generales del Estado reguladas directamente en los Títulos II (la Corona), III (las Cortes Generales), IV (el Gobierno de la nación y la Administración General del Estado) y VI (el poder judicial). Pero, además, y territorialmente, en las Comunidades Autónomas constituidas justamente en ejercicio del derecho a la autonomía consagrado en el artículo 2 CE, así como en las entidades municipales y provinciales constitutivas de la Administración local a que se refiere el capítulo II del Título VIII del texto constitucional. A todas estas entidades de alcance territorial se les dota de autonomía, es decir, de autogobierno para la gestión de los intereses imputables a las colectividades que, respectivamente, institucionalizan. En esta referencia de la autonomía y el autogobierno a los «respectivos intereses» luce el reconocimiento constitucional de la compleja composición de la integración social, en cuanto resultado de procesos desarrollados en diversos y diferenciados ámbitos de convivencia y referencia político-administrativa.

El total del poder público creado, constituido por la norma fundamental, se distribuye, pues, y en la forma que en su momento estudiaremos, entre los tres niveles territoriales fundamentales expuestos (instituciones generales, Comunidades Autónomas y Administración local —este último subdividido, a su vez, en Municipios y Provincias/Islas—). Tales niveles territoriales tienen capacidad, en cuanto poderes públicos, para producir decisiones (en forma de normas o de actos) en sus respectivas esferas de actuación. Consecuentemente, el Estado constituido por la norma fundamental se estructura internamente —en su doble vertiente de Estado-poder (organización) y Estado-ordenamiento (Derecho)— sobre un específico pluralismo territorial. Y este pluralismo territorial se articula con arreglo a tres principios: unidad, autonomía y solidaridad; principios que, como advierte el Tribunal Constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre), deben ser manejados, interpretados y aplicados de forma tal que ninguno de ellos padezca.

a) *El principio de unidad*

Este principio se enuncia de manera enfática en el artículo 2 CE, donde aparece ciertamente referido a la comunidad sociopolítica que sostiene el Estado, pero también juega respecto de éste, en la medida en que previamente el artículo 1.1 CE proclama solemnemente la constitución de España, es decir, de aquella comunidad, en un Estado con determinadas características.

Se trata de un principio capital, en tanto que sin él no se entienden los otros dos: autonomía y solidaridad. Pues la autonomía remite al todo, consiste en un *status* en el seno de una entidad que justamente reconoce éste. Y la solidaridad entre las autonomías evoca asimismo, ya de por sí, la referencia a una realidad de sentido más amplia que cabalmente la justifica. Unidad y autonomía son, por tanto, principios que están en una relación de tensión dialéctica dirigida a inducir una estructura peculiar, determinada por la convivencia, con limitación recíproca, de ambos.

La unidad no sólo descansa en la CE, comienza por ella misma. El artículo 1.2 CE radica la soberanía nacional en el pueblo español (el conjunto de todos los españoles), precisando que de éste emanan todos los poderes del Estado. El poder constituyente (y su producto, la CE) es, pues, unitario, por más que luego se diversifiquen, territorialmente, los poderes por él constituidos. Es él y sólo él el que tiene capacidad para definir la comunidad política y el Estado, el que tiene la llamada competencia sobre la competencia. Consecuentemente, la Constitución supone la expresión o plasmación primarias de la unidad, en la medida en que formaliza la totalidad en cuyo seno juegan las partes; totalidad que es indisponible y, por tanto, inmodificable por éstas [14].

La Constitución genera y determina unidad en un triple plano:

1.º Fijando el orden estructural superior del Estado (poder y ordenamiento), constituido por valores y principios superiores y que es único, es decir, rige respecto de la totalidad de éste y, por tanto, de cualquiera de sus partes.

2.º Estableciendo el orden material o sustantivo, asimismo único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos (art. 9.1 CE), con relación tanto al *status* jurídico de los ciudadanos (derechos fundamentales y derechos y deberes constitucionales) como al cuadro de principios rectores de las políticas de los referidos poderes públicos (principios rectores de la política social y económica) [15].

---

[14] Éste es el sentido de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (primero en la STC 76/1983, de 5 de agosto; reiterada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, y precisada de forma notable en la STC 159/2001, de 5 de julio), a tenor de la cual el legislador general sólo puede normar para desarrollar materialmente la CE en virtud de los títulos competenciales que le han sido atribuidos y, en modo alguno, para efectuar una pura interpretación global de la organización y el funcionamiento del Estado autonómico diseñado por la misma.

[15] En este punto destacan dos determinaciones constitucionales: la de la identidad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE) y la de la prohibición de la adopción de medidas públicas de obstaculización de la circulación y el establecimiento de personas y de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional (arts. 139.2 y 157.2 CE).

3.º Diseñando, por último, la organización y el funcionamiento del Estado en su conjunto (parte organizativa del texto fundamental), vertebrando éste (en su doble dimensión de poder y ordenamiento) de forma que la unidad pueda encuadrar y estructurar las autonomías (según su diferente alcance), sin perjuicio de la integridad de éstas [16]. Sus principales manifestaciones son las siguientes:

— La reserva a las instituciones generales de un papel destacado y principal en la ultimación de la organización territorial del Estado (promulgación como Leyes orgánicas estatales de los Estatutos de Autonomía, es decir, de las normas institucionales de las distintas Comunidades Autónomas: arts. 81.1, 146 y 151 CE; regulación general-estatal de las bases del régimen de la Administración local: art. 149.1.18 CE), así como de la competencia para determinar el sistema económico-financiero de todas las Haciendas públicas (arts. 133, 142 y 157.3 CE) y para establecer el régimen jurídico de los aspectos más relevantes del estatuto de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

— La reserva a las instituciones generales de la competencia para la ordenación, cuando menos en sus aspectos esenciales, de las materias más relevantes del orden social (arts. 81.1 y 149.1 CE) y, en cualquier caso, de las condiciones básicas garantizadoras justamente de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como para evitar, en su caso y mediante la armonización, cualquier exceso pernicioso o excesivo (siempre desde la perspectiva constitucional) en el desarrollo —según su lógica diversa— de las políticas legislativas autonómicas (art. 150.3 CE).

— La atribución al ordenamiento general (a todo él, cualquiera que sea el rango de las disposiciones que lo integren) de la doble eficacia de la prevalencia sobre los ordenamientos de las Comunidades Autónomas (los ordenamientos locales no plantean ningún problema, pues se mueven siempre dentro del marco de las Leyes dictadas por las instancias territoriales superiores) y de la supletoriedad respecto de las normas de éstos (art. 149.3 CE).

El orden constitucional produce, así, unidad, determinando el qué y por quién en la acción del Estado en su conjunto (así como la articulación entre sí de las decisiones de los diferentes poderes). Inmediatamente ha de precisarse que esa unidad opera en un doble sentido: de un lado, prefigurando el

[16] La técnica puesta al servicio de los elementos de unidad estatales, para el cumplimiento por los mismos de su función, es, como dejó tempranamente establecido la STC 4/1981, de 2 de febrero, la supremacía: dichos elementos unitarios se imponen a los autónomos, asegurando así la existencia, permanencia y funcionalidad del sistema estatal en su conjunto; en definitiva, garantizando en la dinámica real de dicho sistema la unidad constitucional, tal como ha sido querida por la norma fundamental. Por ello, la supremacía no significa en modo alguno jerarquización formal de los elementos o piezas del Estado, implica sólo posición de superioridad de las instancias generales y del interés de la nación.

marco unitario de la acción plural de los poderes públicos; de otro, habilitando a uno de los poderes territoriales constituidos —el general— para el ulterior desarrollo y concreción de aquel marco en todo cuanto deba tener una solución bien uniforme, bien común a la entera comunidad política constituida en Estado. Quiere decirse que, a partir del plano constitucional, la unidad es ya producto de la acción de los distintos poderes constituidos según su lógica propia y, por tanto, el resultado —según los casos y conforme siempre al orden constitucional— de la combinación de la actuación de la instancia general y de las instancias dotadas de autonomía, modulada esta última, cuando así proceda, por la exigencia de la solidaridad interterritorial.

El criterio último material que gobierna por entero ese ulterior y complejo proceso es el del interés [17]. Como precisa el artículo 137 CE, la autonomía se garantiza para la gestión por las entidades autónomas de los respectivos intereses. Si el autogobierno se refiere constitucionalmente a intereses diferenciables, por imputables a las correspondientes colectividades territoriales, ello significa que la colectividad territorial mayor, la coincidente con la comunidad política soberana constituida en Estado, cuenta asimismo con sus intereses propios. Luego el interés de cada comunidad o colectividad territorial es el criterio sobre el que descansa el reparto de poderes, la delimitación de esferas de actuación, la determinación del ámbito de la respectiva gestión. Lo que en el plano material o sustantivo es tensión dialéctica entre los principios de unidad y autonomía, en el plano organizativo, dinámico y competencial es tensión entre el interés general y el interés territorial.

b) *El principio de autonomía*

La autonomía —segundo principio clave de la organización territorial del Estado— es un concepto carente de un significado dogmático preciso, aunque alusivo etimológicamente a la cualidad de un sujeto de dotarse a sí mismo de las normas por las que se gobierna. Nuestra Constitución lo emplea, además, con relación a fenómenos diversos (Comunidades Autónomas, Municipios, Provincias y Universidades; arts. 2, 137 y 27.10 CE, respectivamente). Se trata, pues, de una técnica que posee hoy un amplio radio de acción, resultando capaz de articular instituciones diversas.

Es claro, no obstante, que en el orden constitucional y, concretamente, el artículo 137 CE, la autonomía invoca la cualidad de un sujeto, una organización, consistente en una cierta (derivada y limitada) capacidad de autorregulación [18]. Pues no puede caber duda que en dicho precepto constitucional

---

[17] Como destacó tempranamente la doctrina; por todos, S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas,* vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

[18] La STC 4/1981, de 2 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad deducido —por inconstitucionalidad sobrevenida— contra la Ley de Régimen Local de 1955, sentó ya a este respecto las siguientes afirmaciones:

a) La autonomía, al no ser igual a soberanía, consiste en un poder limitado y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de auto-

«gestión» de los intereses correspondientes equivale sin más a «arreglo» o «manejo», careciendo de cualquier finalidad restrictiva al plano de la pura ejecución. Toda ulterior determinación de la autonomía como principio constructivo de aquella organización del Estado es ya una cuestión de estricto Derecho positivo, ha de fundarse en el orden constitucional.

La autonomía es, pues:

1.º Un principio articulador de poderes territoriales y de ordenamientos particulares en el seno del ordenamiento general

En tanto que poderes públicos, es decir, organizaciones integrantes de la estructura del Estado (partes constitutivas de éste) que institucionalizan determinadas colectividades o comunidades territoriales internas (integrantes de la comunidad total políticamente constituida), las autonomías están investidas, por imperativo constitucional (pues, en otro caso, no podría cumplirse la regla de la gestión por las mismas de los intereses propios de las referidas colectividades o comunidades), de las potestades públicas superiores, así como también de competencias sustantivas en cuyo ejercicio proyectar tales potestades. Por esta razón, el autogobiemo en que se traducen aparece siempre articulado en forma democrática: artículos 140 y 141 CE para las entidades locales y 147 y 152 CE, en relación con los distintos Estatutos de Autonomía, para las Comunidades Autónomas.

Esta atribución de potestades y competencias propias a las autonomías territoriales no da lugar, no obstante, a un sistema de distribución territorial del poder público generador de espacios o esferas de actuación completamente diferenciados y netamente separados, sin contacto alguno entre sí. Tal sistema sólo sería posible sobre la base de un reparto limpio de materias y funciones, de suerte que cada nivel territorial pudiera desempeñar sobre las que le fueran asignadas, en plenitud, la totalidad de las funciones públicas. Semejante deslinde por materias es, sin embargo, literalmente impracticable. De ahí que la CE haya optado, como resulta de sus artículos 148 y 149 y para la distribución del poder entre las instituciones generales y las Comunidades Autónomas, por un complejo esquema, en

---

nomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido (concepto de autonomía éste inmediatamente reiterado en la STC 25/1981).

b) La delimitación por el artículo 137 CE del ámbito del poder autónomo por relación a la gestión de sus respectivos intereses exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

c) El poder para la gestión de los respectivos intereses se ejerce en el marco del ordenamiento jurídico. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. La autonomía resulta compatible, así y en principio, con controles de estricta legalidad para garantizar cabalmente el respeto de los límites impuestos por el ordenamiento supralocal.

d) El contenido del poder autónomo consiste, en definitiva, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones posibles de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (esta misma afirmación se repite luego en la STC 193/1987).

el que juegan —simultáneamente— los criterios de reparto por materias y por funciones (con la notable excepción del acotamiento de todas las funciones referidas a un núcleo de materias —atinentes a la soberanía y, por tanto, en las que aparece implicada intensamente la unidad; así: la defensa nacional, las relaciones internacionales y la administración de justicia— a la instancia territorial general). Como consecuencia de ello, la regla general es la compartición y la concurrencia de funciones sobre unas mismas materias y la rigurosa excepción la actuación en exclusiva o plena sobre las mismas.

Lo mismo puede decirse respecto de las autonomías locales: si bien en un primer momento el Tribunal Constitucional [19] pareció atenerse a la idea tradicional de identificación de la autonomía con un conjunto de asuntos (materias) sedicentemente locales por naturaleza, entregados por ello a la entera disposición de los correspondientes entes, luego ha rectificado claramente [20] al entender dicha autonomía —como había propugnado la doctrina— como derecho a la participación en el gobierno y la administración de cuantos asuntos (estrictamente locales o no) atañan a las correspondientes colectividades locales, con remisión al legislador ordinario (general-estatal o autonómico) de la especificación del pertinente ámbito de competencias, teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los referidos asuntos; remisión que tiene como límite último e infranqueable la prohibición de la eliminación completa de cualesquiera competencias locales.

2.º Una institución constitucionalmente garantizada y conectada a los principios y valores superiores definitorios del Estado, sin perjuicio de la mayor relevancia constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas respecto de la de la Administración local.

El pronunciamiento contenido en el artículo 137 CE aparece dotado de un especial énfasis, toda vez que en él se pretende dejar establecidos los principios generales de la organización territorial, es decir, la que define constructivamente el Estado como un todo. Así lo tienen entendido desde luego el Tribunal Constitucional, para el que la unidad de que parte la Constitución en sus artículos 1 y 2 se traduce en una organización del Estado para todo el territorio nacional; la distribución vertical del poder en el seno de ese Estado determina la participación en el ejercicio del mismo de entidades territoriales de distinto rango —las cuales son, así, partes del todo— y esto es justamente lo que expresa el artículo 137 CE; este último precepto refleja una concepción amplia y compleja del Estado, tie-

[19] STC 4/1981, de 2 de febrero.

[20] SSTC 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 11/1999, de 11 de febrero, y 159/2001, de 5 de julio.

ne un alcance general y define un modelo de Estado; de todo lo cual resulta que las organizaciones territoriales enumeradas en el mismo «son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional» [21].

La conexión del principio de autonomía territorial con el orden nuclear constitucional no puede ser más clara. La autonomía contribuye a la realización —en el plano organizativo— del doble carácter social y democrático del Estado. Pues la autonomía, además de facilitar la armonización de Estado y sociedad y la realización del valor superior de la igualdad con la necesaria discriminación objetiva de las situaciones diversas, amplía a la dimensión territorial el pluralismo que constituye otro de los valores superiores de dicho Estado, incrementando así la doble base de legitimación del poder público: la que le suministra el cumplimiento de su función de realización efectiva de los objetivos sociales y la que le proporciona su fundamento y control democráticos. En definitiva, las autonomías proporcionan unos ámbitos idóneos tanto para la realización de la libertad y de la igualdad de «los grupos en los que [el individuo] se integra» (cuya promoción forma parte, según el artículo 9.2 CE, del mandato en que primariamente se traduce el Estado social), como para la potenciación de la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social (que forma parte, asimismo, del deber impuesto a todos los poderes públicos por el citado art. 9.2, pero que está evidentemente conectada con el derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE y, por tanto, con el principio de Estado democrático). En particular, la autonomía local cumple esa función respecto del poder público administrativo, toda vez que la descentralización administrativa que la misma postula no es en la Constitución (art. 103.1 CE), sino continuación, en este plano, de la opción de la misma por la descentralización política y sirve, dadas sus específicas características (autoadministración democrática de los asuntos que afectan a la colectividad local), a la configuración de la gestión administrativa conforme, simultáneamente, a los requerimientos de la democracia y de la eficacia.

La mayor trascendencia que la Constitución concede a la autonomía de las Comunidades Autónomas se traduce en su directa garantía mediante una regulación propia constitucional [22]. Por con-

[21] SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio, y 27/1987, de 17 de febrero.

[22] El texto fundamental establece, en primer lugar, una ordenación relativamente amplia de dicha autonomía, que se extiende al procedimiento de acceso a la misma y de constitución de las correspondientes Comunidades Autónomas (arts. 143, 144, 146 y 151 CE); las relaciones intercomunitarias (art. 145 CE); el contenido de la norma institucional «cabecera» de cada ordenamiento autónomo (art. 147 CE); el cuadro de distribución de competencias entre las instituciones generales o poder central y aquellas Comunidades (arts. 148, 149 y 150 CE); el esquema organizativo interno de éstas, generalizable a todas ellas (art. 152 CE); el sistema de control de su actividad y la coordinación con las instituciones generales (arts. 153, 154 y 155 CE); el régimen económico-financiero (arts. 156, 157 y 158 CE); y los

tra, la protección constitucional de la autonomía local se articula, no mediante una regulación directa por la norma fundamental de sus aspectos esenciales (dicha norma dedica pocos preceptos a la Administración local), sino a través de la técnica de la garantía objetiva de la presencia y permanencia de la misma, en cuanto institución, en el ordenamiento estatal en su conjunto, es decir, de una garantía institucional, como ya tiene perfectamente establecido el Tribunal Constitucional [23], que ha perfilado perfectamente esta técnica constitucional [24].

---

conflictos constitucionales de las Comunidades entre sí y con las instituciones generales, así como su capacidad de reacción en defensa de su autonomía (arts. 161 y 162 CE). Sobre ello reserva la aprobación de la norma institucional de cada Comunidad, su Estatuto de Autonomía, a la Ley Orgánica, tramitada, además, por un procedimiento específico, que impide su modificación unilateral por la instancia general, es decir, le otorga una posición ordinamental específica y consistente. Y, finalmente, hace descansar esta autonomía en un derecho proclamado nada menos que en su Título preliminar (en el que está ubicado el artículo 2 CE), con lo que cualquier alteración o modificación del mismo requeriría —conforme al art. 168 CE— una reforma constitucional por el procedimiento reforzado equivalente al de revisión del texto fundamental. La directa garantía constitucional así materializada se traduce, como ha establecido el Tribunal Constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 178/1989, de 2 de noviembre), en la «congelación» constitucional del rango del *status* de las autonomías de que venimos hablando —*status* que, predeterminado en lo fundamental por la propia CE, sólo puede ser ultimado por el llamado «bloque de la constitucionalidad», integrado, junto con dicha Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las Leyes generales-estatales a las que expresamente remite aquélla— y la consecuente indisponibilidad del mismo por cualquier otro legislador, incluso para operaciones de interpretación del «sistema autonómico».

[23] SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 25/1981, de 14 de julio; 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 38/1983, de 16 de mayo; 27/1987, de 17 de febrero; 193/1987, 9 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril; 221/1992, de 11 de diciembre; 237/1992, de 15 de diciembre; 33/1993, de 1 de febrero; 36/1994, de 10 de febrero; 11/1999, de 11 de febrero, y 159/2001, de 5 de julio.

[24] STC 32/1981, la que —una vez teorizada en sede de la doctrina científica— utiliza ya la garantía institucional, aunque sin invocarla expresamente. En este pronunciamiento razona, en efecto, el Tribunal en los términos siguientes:

«Es muy cierto que [...] la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello *la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.* Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, *los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible.*

[...] Ni la gestión desconcentrada puede ser sustitutivo de la descentralización, que implica autonomía, ni podría la lícita transferencia a las comarcas u otras entidades territoriales de competencias hoy atribuidas a las provincias llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como entes locales, *vaciamiento que implica una infracción de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución*...

No cabe establecer "a priori" cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales, pero *las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas*, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple "remisión a la Ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias". El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, *pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía*, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.»

La primera vez que el Tribunal Constitucional emplea expresamente la expresión «garantía» es en la STC 84/1982, de 23 de diciembre. Dice, en lo que aquí interesa, esta Sentencia:

«... Los Entes locales (Municipios y Provincias) tienen *autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses* (art. 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de

la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que *en todo caso debe respetar la autonomía* y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles...»

Sobre esta base, la STC 27/1987 identifica ya (por relación a las Provincias, en función del asunto objeto de decisión) los elementos básicos de la garantía constitucional de la autonomía local en los siguientes términos:

«La Constitución *garantiza la autonomía de las Provincias para la gestión de sus propios intereses* (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), *dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado* en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un *derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen*, constituyendo en todo caso *un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal*.

La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos.»

Y la STC 170/1989, de 19 de octubre, procede luego a resumir la doctrina hasta entonces sentada, empleando la expresión «garantía institucional» y señalando textualmente que:

«Este Tribunal ha declarado *que la autonomía local*, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, *goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar* —STC 84/1982—. Esa garantía institucional supone el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación actuación autonómica es posible" —STC 32/1981, FJ 2—. *Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía es un concepto jurídico de contenido legal,* que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional.»

De esta suerte, al abordar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la aún vigente LrBRL —norma de desarrollo de la garantía constitucional del autogobierno local—, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, recuerda primero que las comunidades locales, como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, *no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho*...Y deja sentado, a renglón seguido, que *la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado*, lo que conduce a entender que corresponde a éste la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia. Este pronunciamiento proporciona ocasión, además, para precisar que *la garantía institucional tiene precisamente este carácter, es decir, se extiende sólo a la existencia de la autonomía como tal y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma*, de modo que no protege un determinado *statu quo* organizativo, ni asegura, por tanto, la permanencia de concretos entes locales.

La doctrina constitucional perfilada en los pronunciamientos de que se ha dado cuenta no va ya a variar, limitándose los ulteriores a reiterarla y, todo lo más, a perfilarla en aspectos concretos. Interesa destacar, no obstante, la STC 159/2001, de 5 de julio, toda vez que en ella se precisa la posición y función constitucionales de la LrBRL a efectos cabalmente de la garantía institucional. Señala esta Sentencia, en efecto que:

— La LrBRL es el cauce y el soporte normativos de la articulación de la garantía institucional, pudiendo contener tanto los rasgos definitorios de la autonomía local (concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE) como la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales.

— Los extremos de la LrBRL que sean referibles de forma directa a los arts. 137, 140 y 141 CE, constituyendo exteriorizaciones o manifestaciones de su contenido, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial tienen distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental y se incardinan —desde el punto de vista competencial— en el art. 149.1.18 CE.

— Por tanto, de tal doble contenido y, consecuentemente, doble función de la LrBRL deriva que se trata de una Ley que define o delimita las competencias estatales y autonómicas y, por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico, integrándose en el bloque de la constitucionalidad.

Desde una perspectiva general, la garantía institucional de la autonomía local supone:

— La inconstitucionalidad de toda organización territorial del Estado que no ya prescindiera frontal y absolutamente de los entes locales contemplados en los artículos 137, 140 y 141 CE, sino que desvirtuara el *status* esencial de éstos preciso para su actuación como piezas básicas o elementales de la estructura territorial del poder público estatal en su conjunto.
— La reserva a la Ley formal (sin impedir, por ello, toda colaboración entre la misma y el Reglamento) de la definición del estatuto de los referidos entes locales garantizados.
— La compatibilidad de la garantía de dichos entes, dada la naturaleza objetivo-institucional de la misma, con la reforma territorial de la Administración local, de suerte que dicha garantía no es esgrimible frente a operaciones de fusión, segregación, agregación, incorporación o supresión de concretas entidades locales.

Sin perjuicio de que, tras la afirmación inicial de la técnica de la garantía institucional [25], en la doctrina científica se hayan hecho oír algunas voces denunciando en ella ciertas y supuestas carencias y deficiencias [26], y tal planteamiento crítico haya llegado al seno del propio Tribunal Constitucional [27], dicha garantía sigue siendo una técnica indispensable en la interpretación y aplicación de la Constitución, desde luego por lo que respecta a la Administración local, en cuanto que desvela «la identidad» peculiar de ésta, es decir, de su autonomía y, por tanto, su funcionalidad específica en el Estado constituido (que la Constitución no explicita, aunque presupone). Esa identidad es la que hace de la autonomía local una institución

---

[25] Véanse R. Martín Mateo, «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REVL,* núm. 208 (1980), pp. 609 y ss. Del mismo autor, «La autonomía local y el sistema normativo español», *RAP,* núm. 94 (1981), pp. 5 y ss.; L. Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales,* IEAL, Madrid, 1981; A. Embid Irujo, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», *REDA,* núm. 30 (1981), pp. 437 y ss.

Véanse también J. Leguina Villa, «Gobierno municipal y Estado autonómico», *RAP*, núms. 100-102 (1983), vol. III, pp. 2187 y ss.; J. M. Baño León, «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *REDC,* núm. 24 (1988), pp. 155 y ss.; M. Sánchez Morón, «La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional», Civitas-Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1990; A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local,* CEC, Madrid, 1990; J. Esteve Pardo, «Garantía institucional y/o función constitucional en las Bases del Régimen Local», *REDC,* núm. 31 (1991), pp. 125 y ss.; A. Jiménez Blanco, «Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje a García de Enterría,* t. II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 635 y ss.; A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales y garantías institucionales; análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública),* Civitas-Universidad Autónoma, Madrid, 1994.

[26] Al respecto puede verse J. García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local,* Marcial Pons, Madrid, 1988, así como las aportaciones de J. Rodríguez-Zapata y de J. García Roca en este mismo libro.

[27] Véase voto particular del Magistrado R. Mendizábal Allende a la STC 385/1993, de 23 de diciembre.

con perfiles nítidos. Desde el punto de vista institucional puede, por ello, continuar hablándose de un núcleo esencial indisponible por el legislador; núcleo cuya lesión, al comportar una total desvirtuación de la institución, impediría a ésta cumplir su compleja función constitucional, destruyendo con ella sus múltiples conexiones con los principios estructurantes y valores superiores del Estado, así como otras determinaciones constitucionales relevantes, con la consecuencia de la simultánea desnaturalización de la organización del entero Estado. La identidad de la autonomía local, constitutiva del núcleo esencial, tiene una sustancia cualitativa: la capacidad política de gestión administrativa, bajo la propia responsabilidad y a través de una organización dotada de la doble legitimación democrática que proporciona la representación (elección) y la autoadministración (participación), de los asuntos que afectan primordialmente a las correspondientes colectividades locales. La debilidad de la garantía institucional para, a través del núcleo esencial protegido, impedir el proceso de vaciamiento competencial de la Administración local responde no tanto a una deficiencia de dicha garantía misma como a un defectuoso manejo entre nosotros de la misma. La garantía, en efecto:

— No es un mecanismo de juego independiente y articulado exclusivamente sobre la escasa regulación constitucional directa de la Administración local. Es, como queda dicho, el mecanismo que identifica y singulariza ésta en la estructura de los poderes territoriales estatales y, por tanto, organiza la totalidad de las regulaciones constitucionales relevantes para asegurar su posición y función en dicha estructura y permite, así y además, destilar del orden constitucional nuevos y específicos principios. Por tanto, el marco constitucional limitador e inspirador del legislador del régimen local no está circunscrito a los artículos 137, 140, 141 y 142, interpretados a la luz de la garantía institucional, sino por todos los demás que, a esta luz, sean pertinentes por su vinculación con aquéllos. La infracción de estos preceptos, como los de directa regulación de la Administración local, lo es de la Constitución directamente y no sólo (aunque también) a través de la garantía institucional.
— La garantía: i) protege, pero de ella cabe extraer también directivas positivas al legislador ordinario (en la medida en que establece conexiones con múltiples preceptos constitucionales y dota a éstos, en su relación recíproca, de un sentido y alcance determinados), y ii) contiene un núcleo esencial, pero en modo alguno se reduce a éste, cubriendo, como es obvio, la total extensión de la institución.

  Es, por ello, un error limitar la virtualidad de la garantía a su núcleo esencial. La indisponibilidad por el legislador no se reduce a éste. Si bien la del núcleo es absoluta y la del halo es relati-

> va, no por ello el contenido de este último deja de estar excluido de la «libre» disposición de dicho legislador. Es más, es justamente en el halo de la institución de la autonomía local donde se juega el destino de la autonomía local, pues es en él donde las medidas legislativas ordinarias han de ser sometidas a escrutinio a la luz del marco constitucional acotado desde la garantía y presidido por los principios de asignación preferente a la Administración local de las competencias administrativas referidas a los asuntos que primordialmente afecten a las correspondientes colectividades y «actitud deferente» del legislador ordinario para con la autonomía local. Y es de ese escrutinio, y no exclusivamente de la garantía institucional, del que puede esperarse no sólo una eficaz defensa, sino una correcta y suficiente dotación competencial de la esfera de acción de la Administración local.

La menor relevancia constitucional de la autonomía local, al propio tiempo que plantea el problema de la defensa o tutela jurídica de ésta, pone de relieve que tal tutela constituye una dimensión inexcusable para la efectividad del referido principio y —a su través— la del orden constitucional pertinente. Dada la función capital que en la traducción ordinamental ordinaria del principio tiene la Ley formal, en virtud de la remisión que a ésta hace la norma fundamental (arts. 140, 141 y 142 CE) y como se ha encargado de precisar la norma institucional básica de la Administración local (la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LrBRL: arts. 2, 4.2, 7, 20.2, 25.3, 27.3, 30, 32.2, 36.1, 37.3, 43, 45, 58, 59, 60 y 62), es claro que esa defensa-tutela, para ser suficiente, ha de comprender, además de las normas y los actos infralegales, también, y especialmente, la Ley formal. El legislador básico posconstitucional de régimen local fue plenamente consciente de ello: contempló expresa y específicamente el supuesto de Leyes «lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente», si bien se limitó a apoderar a la Comisión Nacional de Administración Local (y también y de forma independiente —lo que es altamente significativo— a la representación de la Administración local en el seno de la misma) para solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la pertinente impugnación ante el Tribunal Constitucional (art. 119 LrBRL). La insuficiencia notoria de la fórmula no trae causa tanto de una minusvaloración de las exigencias inherentes a la defensa-tutela de la autonomía local (cuyo pleno reconocimiento refleja la fórmula misma) o de la apreciación de cualesquiera supuestos obstáculos constitucionales a una articulación frontal adecuada de la misma, cuanto más bien en razones de orden práctico y de oportunidad: la inconveniencia de una ampliación de la carga de trabajo del Tribunal Constitucional, que —además— habría requerido la aprobación de la regulación correspondiente

como Ley orgánica (condición que no tenía el resto de la regulación del régimen local y precisa para la modificación de la LOTC). En este punto la situación era, pues, deficiente, medida por el nivel de exigencia de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (art. 11), ratificada por España en 1988. La segunda pieza principal de la traducción por el Estado en sentido estricto del llamado pacto local, la modificación por la Ley Orgánica 7/1999 de la LOTC, tiene por objeto justamente la superación del aludido déficit, el cierre del sistema de defensa de la autonomía local por razón constitucional (dándose satisfacción plenamente, de este modo, a las exigencias de la CEAL). Su valoración no puede ser enteramente positiva, pues los términos en los que se instrumenta el mecanismo establecido a tal efecto no son enteramente satisfactorios. Tal mecanismo —un conflicto en defensa de la autonomía local como nuevo supuesto de conocimiento del Tribunal Constitucional, cuya regulación se inserta en el Título IV de la Ley, referido a los conflictos constitucionales— es, sin embargo y en sí mismo considerado, correcto y refleja adecuadamente la posición y función constitucionales del gobierno local, en tanto que pieza de la organización territorial del Estado. Pues de lo que en definitiva se trata es de la preservación, a través de la del espacio decisional propio de la instancia local, del sistema constitucional de distribución territorial del poder; sistema del que forma parte la garantía de la autonomía local.

3.º Un principio informante de un tipo de poder público limitado y, en su caso, definido por la Ley ordinaria.

La autonomía es, en efecto, el principio constructivo de sendos ordenamientos territoriales componentes del general del Estado en su conjunto por virtud de la Constitución. Da lugar y sostiene, pues, ordenamientos derivados y particulares o parciales (limitados), en el sentido de no partícipes de la soberanía originaria o constituyente y sí únicamente de la constituida, correspondiendo aquélla a una comunidad política más amplia, de cuyo reconocimiento y cobertura dependen dichos ordenamientos. La autonomía tiene sentido y opera, pues, en el seno de la Constitución, del orden constitucional único. Pero dicha Constitución en ningún caso ultima por sí misma la construcción de los correspondientes ordenamientos territoriales autónomos, al no diseñar por completo el marco constitutivo de sus límites, que es condición misma de su operatividad en cuanto ordenamientos particulares o limitados. La necesaria operación de ultimación de tal marco es remitida al legislador ordinario o infraconstitucional [28].

Hasta aquí la autonomía se manifiesta como técnica de organización de la estructura territorial del poder público estatal en su

[28] SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 84/1982, de 23 de noviembre, y 26/1987, de 27 de febrero.

conjunto. Esta técnica se aplica de forma idéntica, en los términos hasta ahora indicados, a todas las organizaciones territoriales básicas del Estado: Comunidades Autónomas y Administración local. A partir de lo dicho, sin embargo, y como ha destacado el Tribunal Constitucional [29], existen diferencias entre las distintas autonomías territoriales, pues la autonomía que la Constitución contempla para cada instancia territorial lo es «en función del respectivo interés» y, sobre esta base, la de las Comunidades Autónomas es cualitativamente superior a la de la Administración local. Las diferencias fundamentales entre una y otra autonomía son, en efecto, las siguientes:

— La regulación constitucional de la autonomía local tiene, apreciablemente, una menor densidad que la de la autonomía de las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de una mayor capacidad de configuración del legislador ordinario —a la hora de la ultimación del régimen jurídico correspondiente— respecto de la primera [30].

  De modo congruente con ello, no todos los poderes autónomos son iguales: a unos (las Comunidades Autónomas) se les atribuye la condición de comunidades políticas parciales o particulares, pero plenas, en el sentido del reconocimiento a las mismas de la capacidad de ordenación social —en el ámbito de su competencia— directamente a partir del orden constitucional y mediante medidas y decisiones incluso con valor y fuerza de Leyes en sentido formal, mientras que a otros (los integrantes de la Administración local) se les configura enteramente como poderes administrativos, es decir, poderes públicos menores acotados enteramente por la Ley emanada de los superiores, carentes de capacidad para producir decisiones con rango y fuerza de ley directamente conectadas a la CE y circunscritos a la adopción de medidas con valor y fuerza infralegal.

  Gracias a esta diversa configuración de los dos niveles territoriales básicos del poder público, según una secuencia descentralización política-descentralización administrativa, se consigue compatibilizar la fragmentación territorial del poder público derivada de los principios de pluralismo y autonomía con la exigencia del funcionamiento del conjunto de los poderes territoriales como sistema derivada del principio sustantivo de unidad

---

[29] SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 25/1981, de 14 de julio.

[30] La razón de esta diferencia ha de buscarse en la específica articulación que el principio democrático y el valor del pluralismo imponen a la organización territorial del poder. No todos los poderes territoriales pueden tener idéntica posición y función en el proceso político de la vida colectiva y, por tanto, en la integración del ordenamiento jurídico global; antes al contrario, dichas posición y función están en directa relación con la relevancia otorgada a los intereses de cada una de las colectividades en que se articula la comunidad política ordenada por la Constitución para la consecución o realización efectivas del orden por ésta definido.

constitucional. Pues mientras los dos poderes territoriales superiores se articulan entre sí de una forma específica, el poder local aparece integrado en el sistema gracias a su actuación siempre (sin perder su especificidad y lógica propias) en el marco de las Leyes, es decir, de las opciones definidas y de las decisiones tomadas por aquéllos en sus respectivas esferas competenciales.

— El régimen local, es decir, la legislación definitoria del estatuto institucional de la Administración local, tiene respecto del de las Comunidades Autónomas una posición ordinamental de menor consistencia: Ley ordinaria en el primer caso; Ley orgánica, incluso de características singulares (por razón del procedimiento especial para su aprobación y modificación), en el segundo [31].

— A diferencia del ordenamiento autonómico, el local se agota en una gestión, de alcance esencialmente administrativo, en el marco de Leyes heterónomas.

De estas circunstancias no puede deducirse, sin embargo, la pertenencia de la Administración local al complejo orgánico constitucionalmente encargado de la «función ejecutiva», es decir, una concepción de aquélla como prolongación «autónoma» en el nivel local de los poderes ejecutivos (Gobiernos-Administraciones) de las instancias territoriales superiores. La economía interna en éstas del poder y, más concretamente, la división funcional del mismo no puede ser trasladada, sin más, al plano local. Éste es un poder construido directamente por la Constitución y dotado de una economía, de una lógica interna propias. Por ello, no es un poder (como lo son los «ejecutivos» de aquellas otras instancias superiores) diseñado para la «ejecución» sin más, en el sentido que en el Derecho administrativo tiene esta expresión, de las Leyes y, en general, la legislación emanada de tales otras instancias; antes al contrario, su autonomía obedece al hecho de que sirve a un gobierno o «gestión de intereses» con fundamento en sí mismo y respecto del cual dicha legislación juega sólo como marco o límite.

Por ello mismo, tampoco es correcto inferir del carácter «administrativo» del gobierno local la ausencia en él de todo contenido político. Habilita desde luego opciones políticas, sólo que el campo de éstas es más limitado por acotado por las Leyes formales.

4.º Un principio constructivo de poderes y, por tanto, ordenamientos territoriales específicos.

Por lo ya dicho, es claro que el modelo territorial constitucional, aunque rompe radicalmente con la tradición centralizadora del

[31] La explicación de esta diferencia no es sino continuación de la que da cuenta de la que se efectúa en la nota anterior. Teniendo el poder local menor trascendencia que el autonómico para la realización del orden constitucional y desarrollar su vida enteramente, por ello, en el espacio acotado por los dos poderes territoriales superiores, es lógico que la textura del ordenamiento local tenga una específica flexibilidad, que le permita una más fácil acomodación a las vicisitudes de los ordenamientos superiores.

poder —de inspiración francesa— que ha predominado en nuestra tradición constitucional, no responde, sin embargo, y no es reductible, por tanto, a ninguno de los modelos existentes: Estado unitario, regional o federal. El llamado Estado autonómico es, pues, un Estado de características propias y peculiares, cuya teorización ha de realizarse básicamente sobre su propia regulación constitucional, sin perjuicio de la posibilidad de recabar el auxilio, a tal efecto, de técnicas acomodables al mismo, tomadas a préstamo de los Estados descentralizados, regionales y, sobre todo, federales.

Desde esta perspectiva, pueden destacarse los siguientes rasgos fundamentales:

— Conforme al orden constitucional fundamental España se ha constituido en un único Estado, en el que la combinación entre la soberanía popular con el principio democrático conduce al pluralismo político como factor esencial en la vertebración de la organización y de la vida públicas. En su vertiente territorial, el pluralismo político está profundamente imbricado con el principio de autonomía, pues es éste el que asegura su efectividad en aquella vertiente.

  Por tanto, articulado territorialmente el Estado sobre un equilibrio dialéctico entre unidad y pluralidad, en él la unidad política como proceso constante y renovado de convivencia presidido por el orden constitucional es necesariamente compleja, no en último término, precisamente por la diversificación territorial del poder. Demanda, en efecto, dicha unidad una paralela composición, permanentemente actualizada, entre el momento estático de la descentralización del poder y, por tanto, la diferenciación de intereses y de su gestión, de un lado, y el momento dinámico de la elección entre opciones y de la toma de decisiones en función de aquellos intereses, de otro, es decir, la coherencia final del Estado en su conjunto, entendido como acción de dirección, ordenación y configuración de la vida social; en definitiva, la coordinación, en su actuación, de los poderes previamente diferenciados, desde el respeto a su individualidad propia.

  De ahí que, como ha precisado el Tribunal Constitucional, si es cierto que la organización de los poderes y el diseño de su funcionamiento está fuera de la disposición de los dichos poderes, de todos ellos —también del general— en cuanto simplemente constituidos y meras «partes» de un todo (definido y redefinible sólo por la Constitución), también lo es, simultáneamente, que la exigencia de actuación coordinada de tales poderes constituidos para una acción y un resultado coherentes es inherente al sistema como tal en su conjunto [32].

[32] Conforme a la STC 96/1986, de 10 de julio, la colaboración entre las partes del todo no precisa de especial justificación por ser de esencia al Estado autonómico.

— Es, pues, la Constitución, el acto único constituyente del pueblo español, el que prefigura y determina la entera organización territorial del Estado y, consecuentemente, la posición, el papel y las funciones en ella de los distintos poderes territoriales, así como sus relaciones recíprocas (sin perjuicio de que decisiones infraconstitucionales puedan desarrollar, concretar y, en su caso, adaptar a la correspondiente evolución esa determinación; en ningún caso alterarla).
— Sin perjuicio de la predeterminación por la CE de la entera organización territorial del Estado, la norma fundamental no impone uniformidad en sus piezas organizativas, y, además, permite y posibilita una organización y un funcionamientos internos diferenciados de éstas.
— Justamente en razón a la expuesta especificidad de la organización territorial del Estado, no obstante su predeterminación fundamental por la propia CE, el funcionamiento de dicha organización no sólo permite, sino que presupone y reclama la relación directa de sus tres instancias territoriales básicas entre sí; relación sin la cual no resulta posible la coordinación y la coherencia total del Estado inherente al modelo constitucional.

c) *El principio de solidaridad*

La organización territorialmente descentralizada o plural (sobre la base del principio de autonomía) del Estado, que, no obstante, es único en los términos indicados, es factible justamente en virtud de este tercer gran principio. Porque la solidaridad introduce en el código operativo del Estado un nuevo elemento capaz de superar la tensión dialéctica entre los principios de unidad y autonomía por la vía de la generación, en el momento del funcionamiento del sistema estatal, del grado de cohesión y coherencia requerido en éste para la realización de la unidad política, es decir, del único orden constitucional material. Justamente por ello, este tercer nuevo principio aparece enumerado ciertamente junto con los dos anteriores de unidad y autonomía en el artículo 2 CE, pero en términos que prefiguran su respectiva funcionalidad: el precepto constitucional tiene dos partes diferenciadas; la primera de ellas está dedicada exclusivamente al principio de unidad, quedando éste rotundamente afirmado como fundamento de la CE misma; la segunda comprende los dos restantes principios de autonomía y solidaridad (nótese que ésta lo es «entre» las nacionalidades y regiones), expresándose así claramente que la autonomía reconocida y garantizada por la CE es la «autonomía solidaria», en cuanto compatible ésta con la unidad en que se fundamenta el orden constitucional. La solidaridad es, pues, la que permite articular en un sistema coherente la unidad y la autonomía.

La solidaridad es un principio constitucional y, por tanto, un principio jurídico en sentido estricto, dotado de la eficacia correspondiente. Ocurre, sin

embargo, que, por su mismo objeto, su contenido dispositivo directo, como tal principio, se agota en la prescripción de un deber (el de comportamiento o actuación solidarios) respecto de un fin (la unidad política o constitucional sustantivas). Por ello mismo es susceptible de traducirse, y de hecho se traduce, para su efectividad, en una pluralidad de técnicas o mecanismos.

— *Solidaridad y «lealtad institucional»: el deber general de colaboración interterritorial*

En su significación jurídica primaria y más general, la solidaridad se concreta por tanto en la regla de la llamada «lealtad institucional» (por influencia del federalismo germano-occidental, en el que la *Bundestreue* o lealtad federal constituye un concepto central del orden constitucional de la Federación); regla a tenor de la cual todas las instancias territoriales y, desde luego, las primarias o determinadas constitucionalmente —general, Comunidades Autónomas y Administración local (Municipios y Provincias o, en su caso, Islas)— deben actuar en todo momento con estricta fidelidad a y de forma congruente con el sistema, es decir, con el orden definido por la Constitución. Dichas instancias territoriales, pues, deben operar siempre desde la perspectiva de que ellas mismas y sus respectivas esferas de acción no son sino elementos y arbitrios parciales de un sistema más complejo y amplio, que las trasciende y engloba, y de los que éste se vale justamente para su mismo funcionamiento y la realización de sus valores, fines y objetivos.

Esta formulación general tiene dos consecuencias principales: el derecho de cada instancia a la afirmación de su propia individualidad dentro del sistema, pero no como fin en sí misma, sino como medio para la mejor realización del orden material constitucional, y la paralela obligación de las mismas de ejercicio de todas sus competencias con respeto al esquema constitucional de distribución y definición de éstas. Esta última obligación tiene, a su vez, dos vertientes: una negativa o de mantenimiento de la propia actuación en el ámbito o esfera acotados por la Constitución, sin interferir ni lesionar los propios de otras instancias, y una positiva de formulación y ejecución de la propia acción (en el caso de competencias compartidas, concurrentes o conectadas entre sí de cualquier otro modo) de forma activamente cooperativa con las de las otras instancias.

La regla de la lealtad institucional, aunque no formulada expresamente por la CE, debe entenderse inherente al Estado autonómico, por implícita en el principio de solidaridad y presupuesto inexcusable de la viabilidad misma de tal modelo territorial de Estado [33]. Y opera para todas las relaciones entre las instancias territoriales de éste, incluso y precisamente cuando no estén motivadas por el ejercicio de concretas competencias.

[33] SSTC 96/1986, de 10 de julio; 46/1990, de 15 de marzo, y 64/1990, de 5 de abril.

— *Solidaridad, lealtad institucional y ejercicio cooperativo y coordinado de las competencias*

Como quiera que el Estado autonómico se distingue precisamente por un esquema complejo de distribución territorial de competencias (en el que la compartición y la concurrencia de competencias de distintas instancias es el supuesto normal, como consecuencia de la interrelación y la imbricación, en la realidad, de los intereses de las distintas colectividades o comunidades gestionados por dichas instancias), la cooperación activa constituye una de las manifestaciones concretas principales (en el indicado plano de las competencias) de la lealtad. Precisamente por ello, el fundamento de tal cooperación se confunde con el de la regla misma de la lealtad: para el Tribunal Constitucional [34] el complejo modelo constitucional de reparto de competencias debe ser interpretado de manera sistemática y armónica, lo que se consigue manejándolo a la luz del orden constitucional sustantivo, al que sirve (para la mejor realización del mismo), y, en especial, de la tríada de principios consagrados en el artículo 2 CE (de forma, en todo caso, y además, que ninguno de estos últimos padezca); pronunciamiento éste que se conecta con la doctrina, firmemente establecida, de la inherencia al modelo de organización territorial del Estado de la colaboración entre los elementos de dicha organización [35].

Sin duda es esta de la cooperación dinámica entre los elementos de la organización territorial del Estado no sólo una condición de éxito en el funcionamiento del Estado autonómico (por razón de la propia estructura y lógica a que éste responde), sino una cuestión capital en todo Estado descentralizado para el mantenimiento del difícil equilibrio entre gobiernos territoriales en que consisten, como demuestra muy particularmente la evolución más reciente de los Estados federales. Esa evolución acredita, en efecto, significativas transformaciones en la distribución competencial, como consecuencia de la interrelación y la ampliación progresivas de la lógica de los asuntos públicos (hasta trascender, incluso, el ámbito estatal) y la complejidad técnica y el coste económico crecientes de los servicios públicos, conducentes, de un lado, a un proceso de «recentralización» o «unitarización» de las correspondientes federaciones (K. Hesse), que ha debido ser contrarrestado con un replanteamiento del papel de los Estados miembros (y, dentro de ellos, de la Administración local) por la doble vía de su intervención activa en los procesos decisionales federales y de la descarga en los mismos de las tareas ejecutivas; dando lugar, en definitiva, a un nuevo federalismo, también llamado federalismo cooperativo o ejecutivo.

La cooperación puede cumplirse y materializarse de formas y mediante instrumentos muy diversos, en función justamente de las circunstancias que la demanden. Todas ellas pueden clasificarse desde un doble criterio: el de la

[34] STC 227/1988, de 29 de noviembre.

[35] SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 64/1982, de 4 de noviembre; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 17/1991, de 31 de enero, y 13/1998, de 22 de enero.

voluntariedad-obligatoriedad (desde la cooperación basada en la libre voluntad de y el acuerdo entre diferentes instancias, hasta la coordinación impuesta por una de ellas) y el de la formalización (desde el simple acuerdo o el convenio puramente funcional hasta el establecimiento de órganos o la determinación de procedimientos).

La lógica misma del funcionamiento de un Estado compuesto por instancias autónomas, en el que se produce un ejercicio separado de competencias múltiples, conduce de suyo, pues, a la coordinación como principio mismo de dicho funcionamiento; coordinación que no sólo no niega, sino que exige el respeto a los correspondientes contenidos competenciales. Se trata de un principio que, conforme a una abundante doctrina del Tribunal Constitucional, permite articular las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema; consistiendo con carácter general en la fijación de medios y de mecanismos de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema [36].

— *La dimensión económico-financiera esencial de la solidaridad interterritorial* [37]

Pero el contenido más concreto y preciso de la lealtad (y, por tanto, también de la colaboración, la cooperación y la coordinación) es de índole económico, en estricta correspondencia con la trascendencia de la economía para el principio constitucional de unidad (unidad de mercado y de modelo económico en el plano sustantivo de la actividad económica general; arts. 38, 128.2, 139 y 141.1.13 CE). A la instancia general se le asigna (con la participación de las Comunidades Autónomas) una específica función, correspondiéndole definir la política precisa para atender y asegurar el desarrollo económico en términos equilibrados y justos, tanto en la dimensión social como en la territorial (art. 131 CE). Por ello mismo a ella le incumbe, en esta última dimensión, la responsabilidad de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). Al servicio de este equilibrio (y, en general, de la solidaridad) interterritorial están, de un lado, el Fondo de Compensación Interterritorial a distribuir entre las Comunidades Autónomas con destino a gastos de inversión (art. 158.2 CE) y, de otro, la prohibición de pri-

[36] STC 70/1997, 10 de abril, que cita las anteriores 32/1983, 42/1983, 90/1985, 13/1988, 102/1995, 171/1996 y 208/1999, de 11 de noviembre.

[37] Sobre la entidad y el alcance de la vertiente económica de la autonomía local, véase la STC 289/2000, de 30 de noviembre.

vilegios económicos o sociales a las Comunidades Autónomas (art. 138.2 CE) y la sujeción de la autonomía financiera de éstas a los principios de coordinación con la Hacienda general y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE).

3.1.2. *Los mecanismos de desarrollo de la nueva organización territorial del Estado*

Para la realización del diseño constructivo del nuevo ordenamiento territorial del Estado, perfilado por los principios de unidad y autonomía en el contexto del de la solidaridad, la norma fundamental establece un conjunto de previsiones reductible al siguiente esquema:

a) En virtud del principio potestativo, no se predetermina el mapa autonómico, es decir, el número y la demarcación de las Comunidades Autónomas, sino que se permite que el Estado como un todo se articule en éstas a medida que se vaya manifestando la libre iniciativa de los correspondientes territorios. Esta iniciativa se otorga a dichos territorios a través de sus representantes, tanto los parlamentarios por las correspondientes circunscripciones como las entidades municipales y provinciales radicadas en los mismos.

b) En virtud del principio dispositivo, no se fija tampoco el contenido competencial exacto de las Comunidades Autónomas, pues deben ser éstas las que, a través de sus Estatutos, dispongan lo más conveniente respecto no sólo de su organización, sino también de las competencias que en el marco (y hasta el techo) constitucional efectivamente asumen.

La Constitución establece formalmente en sus artículos 148 y 149 un doble listado de materias (referidas, en principio, uno a las imputadas al círculo de intereses de gestión autonómica y otro a las reservadas al Estado central, para la gestión de los intereses nacionales). Ahora bien, el texto constitucional sólo configura y atribuye directamente (y por ello: reserva) verdaderas competencias en relación con las materias imputadas al círculo de intereses comunes o propios de la entera comunidad nacional constituida, de suerte que el elenco competencial del Estado en sentido estricto juega en realidad como techo máximo o límite para el proceso de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, siendo el espacio restante susceptible de asunción completa por las Comunidades Autónomas o de plena descentralización en éstas. El círculo de intereses la responsabilidad de cuya gestión puede incumbir a las Comunidades Autónomas se extiende, pues, más allá de la suma de las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE. El doble listado constitucional juega, pues, exclusivamente como prescripción transitoria que precisa el límite inicial de las llamadas autonomías de segundo grado, a que aludiremos seguidamente.

> Lo cierto es que, sin perjuicio de los mecanismos que la Constitución habilita para reintegrar a la unidad el ordenamiento jurídico general (Leyes básicas, Leyes marco, Leyes de principios, programas, planes, coordinación, etc.), las Comunidades Autónomas, una vez aprobada su norma institucional básica que es el Estatuto, se sitúan en posición de separación para el ejercicio de sus competencias. Los Estatutos, pese a su especial procedimiento de elaboración, son, conforme prescribe el artículo 147 CE, Leyes orgánicas estatales, que, integrándose en el bloque de la constitucionalidad, aseguran el entronque del ordenamiento autonómico en el general del Estado como un todo de que habla el artículo 1.1 CE, al propio tiempo que operan como norma de cabecera de aquel ordenamiento autonómico.

Desde el punto de vista «fundacional», dos son, pues, los tipos de Comunidades Autónomas que distingue la Constitución por el modo de acceso de la autonomía. Y dos son, en efecto, también los procedimientos que se regulan para dicho acceso [38]:

— El reservado para los territorios que hubieran plebiscitado históricamente Estatutos de Autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) y los que, aun no habiéndolo hecho, cumplieran determinados requisitos (especialmente un específico referéndum aprobatorio de la iniciativa autonómica, como sucedió en el caso de Andalucía), supuestos todos ellos a los que se liga una habilitación desde el principio para alcanzar el techo máximo competencial constitucionalmente permitido.
— Otro menos exigente para el resto de los territorios y a través del cual únicamente se pudieron asumir estatutariamente las competencias de la lista del artículo 148 CE, por lo que hubieron de transcurrir cinco años para que, vía reforma estatutaria, pudiera llegar a alcanzarse aquel techo máximo (Asturias, Aragón, Extremadura, Cantabria, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra, La Rioja y Baleares). Aunque Canarias y Valencia siguieron este procedimiento, se diferenciaron inmediatamente al ser objeto de sendas Leyes Orgánicas de transferencia de competencias desde el Estado central que les hicieron desbordar el ámbito competencial delimitado por el artículo 148 CE.

[38] La CE contempla aún una tercera vía, la prevista en su artículo 144, aplicable a los casos en que no operasen los dos procedimientos mencionados en el texto y en el que la decisión corresponde a las Cortes Generales. Su importancia se ha reducido, sin embargo, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3.1.3. *El desarrollo y la aplicación inmediatos del modelo: la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la constitución de las Comunidades Autónomas; el surgimiento de los primeros problemas*

La Constitución de 1978 previó, así, un complejo proceso de constitución de las Comunidades Autónomas sobre la base de tres elementos que marchaban unidos: i) la vía para acceder a la autonomía (las ya indicadas antes); ii) el procedimiento para la aprobación de sus Estatutos, y iii) y el respectivo nivel de competencias asumido en éstos.

El proceso aludido se desarrolló entre 1979 (iniciándose con el País Vasco y Cataluña) y 1983 (terminando con Castilla y León) [39]. Luego, más tarde, en 1995, se produce la aprobación de los Estatutos de las llamadas Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La complejidad y el carácter flexible de la regulación constitucional de la organización territorial del Estado, unidas a la diversidad potencial del resultado del aludido proceso, produjo tensiones políticas y asimetrías que hicieron temer el fracaso y la paralización del desarrollo del Estado autonómico. El acuerdo general de las fuerzas políticas fue capaz, sin embargo, de superar esta primera crisis institucional, habiendo sido decisivos al respecto los pactos suscritos el 31 de julio de 1981 entre los dos partidos mayoritarios en aquel momento (UCD y PSOE). Estos pactos autonómicos se firmaron con el soporte técnico de un informe elaborado por una comisión de expertos en asuntos autonómicos, pasando a erigirse en elemento homogeneizador y racionalizador del sistema.

3.1.4. *La decantación del modelo en los años ochenta*

a) *El informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*

La apuntada crisis condujo, como primera medida, al encargo de un informe a una Comisión de Expertos. El informe por ella emitido en 1980 propugnó la necesidad de unos nuevos acuerdos políticos, como medio idóneo para encauzar el proceso autonómico ya iniciado, sobre los siguientes extremos:

— La generalización de las Comunidades Autónomas y la consecuente fijación definitiva del mapa autonómico.
— La determinación de un calendario homogéneo de transferencias.
— La agrupación de las materias que se asuman por las Comunidades Autónomas en bloques de competencias comunes.
— La utilización de las previsiones constitucionales de transferencia o delegación de competencias del Estado con carácter excepcional.

[39] Véase en el anexo un esquema expresivo del desarrollo del proceso.

— La generalización a todas las Comunidades Autónomas del esquema Asamblea Legislativa-Consejo de Gobierno.
— La evitación de la burocratización de los servicios centrales.
— La sustitución del sistema de Comisiones Mixtas por el de Comisiones Sectoriales o, en su caso, por el de preparación los acuerdos de transferencia por éstas y su ratificación por aquéllas.

Las conclusiones de este informe tuvieron una decisiva influencia en los pactos políticos que se adoptaron a continuación.

b) *Los acuerdos autonómicos de 1981*

El 31 de julio de 1981 se firmó un conjunto de acuerdos entre el Presidente del Gobierno, como máximo representante del partido político en el poder, y el Secretario General del PSOE, en el que se incluyeron —junto con unos de carácter económico-financiero [40]— unos acuerdos político-administrativos determinantes, entre otras cosas, del actual mapa autonómico actual; la determinación de que, salvo Andalucía, las restantes Comunidades Autónomas aún no constituidas lo fueran por la vía del artículo 143 CE; la dotación a Navarra de autonomía por la vía del amejoramiento de su Fuero, aunque con respeto de las previsiones de la Constitución; la solución a seguir para los Estatutos de Autonomía aún no aprobados (con excepción del de Andalucía) para la atribución de competencias en materias situadas más allá del listado del artículo 148 CE, reservando sin embargo un tratamiento singular para Canarias y respetando el texto del llamado «Estatuto de Benicasim» en lo que respecta a la Comunidad Valenciana; las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones provinciales; y los acuerdos sobre transferencias. Y se complementaron tales acuerdos con el anteproyecto de una llamada Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. La finalidad pretendida no era otra que la de sentar unas bases que hicieran posible el desarrollo ulterior del proceso autonómico con una distribución homogénea del poder, sin perjuicio de las peculiaridades de las nacionalidades y regiones, y que, al propio tiempo, permitieran una armonización de la arquitectura institucional autonómica y del funcionamiento en general del Estado autonómico; todo ello, en beneficio de la claridad del ordenamiento y de la efectividad de la seguridad jurídica. Obviamente, tales nuevas bases se contemplaron con expreso mantenimiento de los Estatutos de Autonomía a la sazón ya aprobados y en vigor y, por tanto, aceptación de las consecuencias del funcionamiento conforme a ellos de las Comunidades Autónomas asimismo ya constituidas en tal momento.

La estructura del Estado se decantó, así y finalmente, en el sentido implícito en la generalización de las Comunidades Autónomas, de suerte que el establecimiento del mapa autonómico previsor de las actuales diecisiete

[40] Y el texto de un anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.

Comunidades Autónomas y la fijación del ritmo temporal de constitución de las aún pendientes supusieron el cierre del período fundacional de aquéllas. La generalización propugnada por los pactos incluyó la organización básica de todas las Comunidades Autónomas, sobre el modelo del artículo 152 CE, en Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, e implicó la aplicación de criterios de simultaneidad a los procedimientos de transferencia de competencias para facilitar la reforma de las estructuras administrativas.

c) *La frustración de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y su conversión en la más modesta Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico*

El resultado del pronunciamiento previo —aún entonces posible— del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de Ley orgánica y de armonización aprobado por el Gobierno sobre la base del anteproyecto preparado por la Comisión de Expertos y endosado por los acuerdos políticos de 1981 puede reconocerse, desde la perspectiva que proporciona el tiempo transcurrido, como un verdadero hito en el desarrollo del Estado autonómico. La Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, declaró la inconstitucionalidad del carácter orgánico del texto y de una gran parte de su contenido dispositivo, superando dicho juicio exclusivamente las determinaciones no directamente relacionadas con el estatuto constitucional de las Comunidades Autónomas (relaciones entre éstas y las Diputaciones provinciales; régimen general de las Administraciones públicas y de la función pública, principios para la reforma de la Administración del Estado; reglas atinentes a las Corporaciones de configuración legal); determinaciones que pasaron a integrar el contenido de la hoy vigente Ley del Proceso Autonómico. El fallo, que reafirmó la entidad constitucional y el alcance político de la autonomía de las Comunidades Autónomas, no supuso en realidad ningún cambio sustancial en la evolución real del modelo territorial del Estado, pues no desautorizó en el fondo la posibilidad constitucional de las previsiones legales, al limitarse a prohibir al legislador ordinario —por meramente interpretativa— cualquier definición del marco constitucional que se pretendiera concreción única de sus consecuencias. Su importancia en dicha evolución radica más bien en que dejó claramente sentada la posición preeminente del propio Tribunal Constitucional en esta materia en tanto que intérprete supremo de la norma fundamental.

d) *La primera definición del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre*

Mayor éxito tuvo, sin embargo, el desarrollo paralelo de la dimensión económico-financiera del nuevo fenómeno autonómico. Ya en 1980 logra aprobarse, en efecto, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,

mediante una Ley orgánica que adoptó uno que la doctrina más autorizada cataloga como un sistema mixto, flexible y relativamente simple. Pues del artículo 157 CE no resultan, en efecto, ni los principios de un sistema fiscal único o de unión, ni los de un sistema fiscal múltiple o de separación. El sistema legal se limita, pues, a establecer que los recursos de las Comunidades Autónomas están constituidos por conceptos de naturaleza diversa, respecto de los cuales el poder de decisión sobre su actualización y cuantía corresponde, en ocasiones, a las propias Comunidades Autónomas (impuestos, tasas y contribuciones especiales autonómicos o el producto de las operaciones de crédito de dichas Comunidades), y en otras, sin embargo, al Estado (subvenciones u otras asignaciones con cargo a sus presupuestos), que, en ocasiones, decide de forma consensuada con las Comunidades Autónomas (es el caso de los tributos cedidos, aparte de la participación autonómica en los ingresos del Estado). Sus otras características —la flexibilidad y simplicidad— traen causa igualmente del artículo 157 CE, pues éste se circunscribe a enumerar los mencionados recursos «... sin pronunciarse sobre el papel que a cada uno le correspondería a tal efecto; esto es, sobre cuáles de ellos debían constituirse en fuente primordiales de los ingresos que harían posible la autonomía financiera...» [41].

En cualquier caso, es la propia norma fundamental la que en sus artículos 156, 157 y 158 sienta los principios rectores del sistema autonómico de financiación más importantes: los de autonomía financiera, solidaridad y coordinación, sin perjuicio de la reafirmación o complementación de éstos por otras normas igualmente constitucionales: los artículos 2, 133 y 143 CE en cuanto a lo primero y el artículo 31 CE en cuanto a lo segundo, toda vez que consagra los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad. Ahora bien, la Ley comentada cumplió una importante precisión del sistema de financiación autonómica durante el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y de transferencia de servicios, que naturalmente había de ser provisional, y sentó las bases para el sistema o, mejor, sistemas definitivos: uno primero para el período 1987-1991; uno segundo para el período 1992-1996; uno tercero para el período 1997-2001; y, finalmente (por ahora), el fijado en la vigente Ley 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 de las ciudades con Estatuto de Autonomía.

e) *La hora del desarrollo del principio de la autonomía local: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LrBRL)*

La autonomía de las Comunidades Autónomas coexiste, en la Constitución, como ha quedado visto, con la de las entidades locales. El principio de

[41] Juan Zornoza Pérez, *Los Recursos de las Comunidades Autónomas,* CEC, Serie Cuadernos y Debates, Madrid 1996, p. 3.

autonomía local cierra el cuadro de la organización territorial del Estado y de la distribución en el asimismo territorial del poder constituido. El artículo 140 CE, en su combinación con el artículo 137 CE, garantiza, en efecto, la autonomía de los Municipios, cuyo gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Lo que garantiza este precepto constitucional no es, pues, un determinado espacio decisional integrado por asuntos por naturaleza locales, sino el derecho de todos los Municipios a intervenir en cualesquiera asuntos que afecten a la comunidad local con independencia de la índole local o supralocal de los mismos; intervención que puede ser por ello de intensidad y alcance distintos. La llamada garantía institucional de la autonomía local que en tales preceptos constitucionales se expresa no asegura, pues, un contenido competencial concreto, sino la preservación de la institución municipal como tal. La garantía se erige, así, en límite de la acción de desarrollo constitucional que incumbe al legislador ordinario, jugando el núcleo esencial de la imagen característica de la referida institución como límite último o límite de límites (véase FJ 3 de la STC de 28 de julio de 1981). El Tribunal Constitucional ha repetido esta concepción de la garantía en distintas ocasiones, una de ellas en la STC 27/1987, de 27 de febrero, en cuyo FJ 2 afirma: «Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones [...] dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.» De esta importante doctrina se deduce que, como ya ha quedado dicho, no hay asuntos exclusivamente locales; que la autonomía local es un poder limitado de decisión bajo la propia responsabilidad que implica la dotación con potestades para actuar como poder público (potestad reglamentaria, sancionadora, organizatoria, etc.), pero que no dice nada de su extensión y alcance en los distintos sectores materiales de actividad; y que el contenido competencial de los entes locales ha de venir determinado por la legislación sectorial, consistiendo en competencias propias, con distinto alcance, y en competencias delegadas.

La novedad de bulto que representaba la autonomía de las Comunidades Autónomas, la mayor trascendencia de ésta para el Estado en su conjunto y la dificultad y complejidad del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas y transferencia a ellas de los medios personales, materiales y económicos correspondientes a las competencias asumidas determinaron la postergación inicial del desarrollo del principio de autonomía local. El cumplimiento de la función constitucional que, en tal sentido, encomienda la norma fundamental al legislador ordinario sólo pudo producirse, así, a mediados de la década de los ochenta con el dictado de la Ley definitoria del régimen local básico susceptible de desarrollo diverso, según sus peculiaridades, por las Comunidades Autónomas; Ley seguida inmediatamente, tres años después, por la definitoria de las Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre).

La LrBRL, que ha cumplido ya dos décadas de vigencia (pues las reformas de que ha sido objeto, en particular en 1999 y 2003, han sido parciales y no han cuestionado el sistema legal mismo) y que superó en su momento globalmente con éxito la prueba del control de su constitucionalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre), afrontó resueltamente el desafío de la definición de un régimen local acorde con el orden constitucional expuesto.

Para valorarla preciso es tener en cuenta el contexto en el que se fraguó, caracterizado sobre todo por dos notas: la esencial indeterminación y la alta conflictividad del sistema de organización territorial del poder estatal (el texto legal comienza a elaborarse cuando se produce la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico; época ésta de emergencia y autoafirmación de las Comunidades Autónomas) y la lógica indefinición de la posición de las entidades de la Administración local en aquel sistema (que no puede, aún hoy, tenerse por despejada), con simultáneamente exaltación política y recrecimiento de la exigencia social de la autonomía local (enfatización de ésta en un marco jurídico inseguro, con las consecuencias, por ejemplo, del desmantelamiento de los controles administrativos o mecanismos de tutela; aumento de la presión social sobre los servicios locales, especialmente en el campo del urbanismo, en una situación de déficit crónico de la Hacienda local).

En esta situación, la Ley hubo de afrontar la dificultad de la articulación en el marco constitucional y, además, sólo en sus aspectos básicos de la pieza basal de la organización territorial del Estado. Con independencia, en efecto, de las diferencias de opinión que pueda legítimamente haber en punto a lo que sea la autonomía local, no parece discutible por lo ya dicho su relevancia constitucional y su carácter estructural, en cuanto que parte del modelo territorial del Estado definido por la Constitución. Es ésta una decisiva característica de la Ley, normalmente desatendida: la de la especificidad y relevancia de su objeto, consistente nada menos que en la determinación de uno de los poderes-ordenamientos del Estado *lato sensu* y de los términos de su juego en el seno de este último.

A pesar de tales dificultades, incrementadas por la ausencia a la sazón de un régimen jurídico básico general de todas las Administraciones públicas (falta que sólo se vino a remediar en 1992 por la Ley de 26 de noviembre de dicho año sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), la Ley, como demuestra el hecho de su influencia en y asunción por el efectivamente establecido con carácter general, al que acaba de hacerse referencia, parece haber logrado un diseño satisfactorio del régimen jurídico específico de la Administración local, homologado perfectamente, en todo caso, con el que dibuja para todo el ámbito europeo la Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

El planteamiento desde el que el legislador de 1985 asumió su tarea es efectivamente novedoso y puede condensarse en las siguientes ideas:

a) Asunción, desde el principio, de la posición del legislador básico, a pesar de lo inédito de tal perspectiva, especialmente en una materia estructural. No parece que este mérito pueda ser regateado a la Ley, con entera independencia de su acierto o no en el plano sustantivo.

b) Adopción de una nueva perspectiva en la delimitación del régimen local, acotando éste como el ordenamiento institucional de la Administración local, el marco legal heterónomo definitorio del estatuto subjetivo de los entes locales. Conflictiva en un principio (al punto de formar parte de los motivos de impugnación de la Ley ante el Tribunal Constitucional por algunas Comunidades Autónomas), puede tenerse hoy como cuestión sustancialmente pacífica, incluso por lo que hace referencia a la separación entre régimen local sustantivo y régimen económico-financiero (que no parece haber planteado problema grave alguno).

c) Afirmación (expresa, con razonamiento al respecto en la Exposición de Motivos) del cumplimiento por la Ley de una específica función (en términos de desarrollo de la norma constitucional) en el ordenamiento estatal en su conjunto, transmitente al texto legal de una concreta «consistencia» frente a cualesquiera otras normas de lógica y objeto distintos; en definitiva, postuladora de la pertenencia de la Ley al bloque de la constitucionalidad en materia de régimen local. Es ésta una idea aún controvertida y anticipadora hasta cierto punto de la teoría del «principio de la función» que parece irse abriendo paso como nueva regla de ordenación de las relaciones entre normas, pero que el Tribunal Constitucional no desautorizó en modo alguno en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre.

d) Concepción de la autonomía y el ordenamiento locales como un sistema único y total, compuesto internamente de dos piezas fundamentales (no excluyentes de otras distintas): Municipio y Provincia/Isla, como solución idónea para modernizar o actualizar la Administración local (tradicionalmente basada en el Municipio) sin por ello tener que proceder a una operación de cirugía «racionalizadota» del mapa municipal y gracias a la enfatización del papel de «macromunicipio subsidiario» del escalón provincial/insular o de segundo grado.

Esta opción, que conduce a la configuración de la Provincia (o su equivalente autonómico) y, en su caso, la Isla en una «segunda y subsidiaria instancia municipal» para la «cobertura» de las insuficiencias de capacidad gestora en los Municipios en términos capaces de evitar la elevación sin más de las correspondientes competencias a la instancia territorial superior y, de ordinario, a la autonómica, fue muy criticada en el momento de su establecimiento. Y, sin embargo, es crucial en la construcción de la autonomía local como un todo y conserva al día de hoy plenamente su vigencia, si se tiene en cuenta la persistencia de la improbabilidad de cualquier significativa reforma territorial del escalón municipal, el cual ha continuado más bien frag-

mentándose. La dificultad principal que presenta, como revela el actual debate en torno a la «segunda descentralización», radica en su no plena aceptación por las Comunidades Autónomas.

e) Entendimiento de la autonomía local no tanto como un ámbito material de competencias propias y supuestamente plenas, cuanto como una cualidad del poder-ordenamiento locales, extensiva a todas las tareas-competencias al mismo asignadas, con independencia de cuantas y de cómo éstas sean.

El planteamiento así condensado responde sin duda al objetivo de realización del postulado constitucional (art. 103 CE) de extensión a la esfera de la Administración en la que se sitúa enteramente la por ello denominada Administración local de la descentralización territorial política en forma de descentralización administrativa y en línea de continuación con la misma. En definitiva, a la Ley subyace el propósito de un cambio en la «cultura administrativa», mediante la erección de la territorialidad en el criterio rector del fenómeno de la descentralización de las tareas administrativas, conforme conviene al tipo de Estado diseñado por la Constitución.

3.2. La normalización de la organización territorial del Estado y el inicio de la llamada segunda descentralización: la década de los años noventa

El segundo impulso decisivo en el proceso autonómico, dirigido ya a su «normalización» sobre todo competencial, se produjo en el año 1992. El 28 de febrero de ese año se firmaron nuevamente unos «Acuerdos Autonómicos» por las principales fuerzas políticas con el fin de organizar la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que, por haber accedido a su autogobierno por la vía del artículo 143 CE, no pudieron asumir inicialmente en sus Estatutos de Autonomía más que las referidas a las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE. Todo ello para «igualar» el techo competencial y homogeneizar el contenido y alcance de las diversas competencias de las Comunidades Autónomas, con efectos beneficiosos sobre la organización y el funcionamiento del Estado en sentido estricto.

El desarrollo de esta operación se produjo en dos fases [42]:

— Una primera, en la que se dictó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, por la que transfirieron a las mencionadas Comunidades Autónomas las correspondientes competencias que, en el territorio de las mismas, aún conservaba el Estado.

La Ley combina el presupuesto temporal para la ampliación competencial (el transcurso de cinco años desde la aprobación de los Estatutos) con la habilitación constitucional al Estado (art. 150.2 CE) para

[42] En el anexo puede verse un esquema del desarrollo de la operación aludida en el texto.

«descargar» unilateralmente competencias propias en las Comunidades Autónomas, eludiendo así la necesidad de la reforma de los Estatutos. Se cumplieron así dos objetivos: satisfacer las aspiraciones de mayores cotas competenciales de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y eliminar las perturbadoras diferencias competenciales que presentaban éstas y las restantes en aras de la racionalización del proceso autonómico, es decir, de un funcionamiento ordenado y estable del Estado en su conjunto.

— Y una segunda, ya en 1994, en la que se procedió a la modificación, por medio de las correspondientes específicas Leyes Orgánicas, de los Estatutos de Autonomía de las mismas Comunidades Autónomas para la incorporación a aquéllos de las competencias previamente transferidas por la Ley Orgánica de 1992.

Hay una prolongación aún en los años sucesivos y hasta finales de la década de este proceso reformador de los Estatutos; prolongación que, iniciada en 1996 a iniciativa de la Comunidad de Aragón, se extiende hasta 1999, comprendiendo a las Comunidades de Asturias, Canarias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

En el momento en que esto sucedía España formaba parte ya de las Comunidades Europeas, en cuya evolución se había dado, a su vez, un nuevo e importante paso (hacia la Unión Europea) con la firma, en 1992, del Tratado de Maastricht, que, dando nueva redacción al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reconoció en su artículo 8 B.1 el derecho de todo ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado. Ante la posibilidad de que esta prescripción pudiera llegar a ser contraria al artículo 13 de nuestra Constitución, el Gobierno requirió, en los términos del artículo 95.2 CE, pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que se produjo mediante declaración de 1 de julio de 1992 en el sentido de requerir la ratificación del Tratado la previa reforma del artículo 13.2 CE. Ello condujo efectivamente en agosto de 1992 a la única reforma constitucional aprobada hasta ahora, introduciendo en el citado precepto constitucional el inciso «y pasivo», abriendo paso a la ratificación del Tratado, que se produjo mediante instrumento de 29 de diciembre de 1992, una vez otorgada autorización por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre.

Si en este período tiene lugar la normalización del «Estado autonómico», no puede sorprender que sea en él cuando se hace notar —al amparo de la imputación al modelo de escoramiento hacia una centralización de nuevo cuño, esta vez autonómica— la demanda por el mundo local de la descentralización (en los Municipios) de la descentralización (en las Comunidades Autónomas), naturalmente administrativa, abriéndose así un proceso dilatado que se desarrolla bajo el lema político «pacto local» y constituye claro síntoma de que el sistema de gobierno local diseñado por la Ley reguladora del mismo de 1985 no había logrado hacerse plenamente efectivo en la práctica.

3.3. La llamada segunda descentralización y el nuevo debate sobre el Estado autonómico

La construcción del Estado autonómico ha continuado hasta hoy, en que sigue dando síntomas de vitalidad. Así lo ha impuesto y lo impone no sólo el hecho que está inmerso en un proceso dinámico más amplio de integración supranacional, sino su lógica interna misma, así como, en todo caso, la no culminación del complejo proceso de traspasos hasta la segunda mitad de la década pasada [43].

En lo que hace a lo primero, baste con señalar que la cuestión de la llamada participación en el proceso «ascendente» de toma de decisiones en los órganos comunitarios, planteada desde los años ochenta, sólo ahora parece que comienza a ver resueltos los problemas más difíciles, como el de la integración de un representante de las Comunidades Autónomas incluso en la delegación española con asiento en los Consejos de Ministros comunitarios.

Las claras deficiencias del modelo territorial del Estado en punto a la participación autonómica en los procesos decisionales internos sobre los intereses generales nacionales comienzan a abordarse en 1994 precisamente por una de sus más evidentes e importantes: la inevitable construcción original del Senado prácticamente al margen de las Comunidades Autónomas. A principios de dicho año se aprobó, en efecto, la reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico, creándose para ello la Comisión General de las Comunidades Autónomas dotada con amplias funciones consultivas en materias autonómicas a cuyas reuniones pueden asistir los Presidentes y Consejeros de los Consejos de gobierno de dichas Comunidades. No puede decirse que la solución haya alcanzado verdaderamente su finalidad. Se explica, así, que el replanteamiento del Senado como Cámara verdaderamente territorial sea uno de los objetivos posibles de la contenida y limitada reforma constitucional que se encuentra planteada en estos momentos.

Pero es el pacto local, ya antes aludido y desencadenado por las conclusiones de la Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada en 1993 en A Coruña, reclamando para las entidades locales una mayor dotación competencial y una mejora de su situación financiera, el que logra devolver protagonismo al régimen local a finales de la década de los noventa hasta hoy. El pacto local no es otra cosa que un compromiso de las Administraciones públicas estatal, autonómica y local, basado en un consenso de los partidos políticos, de determinar el papel de las entidades locales en el Estado en su conjunto, redefinir sus competencias y fomentar su autonomía mediante la pertinente descentralización en ellas de competencias administrativas de conformidad con el principio de máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos y la garantía de la suficiencia financiera para el des-

[43] El traspaso en las materias de educación universitaria y no universitaria culminan sólo el 18 de octubre de 1996 tras el pacto con la Comunidad de las Islas Baleares, la primera, y el 21 de diciembre de 1999, la segunda. El traspaso a todas las Comunidades Autónomas en materia sanitaria termina, a su vez, el 18 de octubre de 1996.

empeño de las funciones asignadas. A escala autonómica ha tenido diverso grado de cumplimiento, traduciéndose en una serie de medidas legislativas y de otro orden, dirigidas, en general, a incrementar la dotación competencial de las entidades locales. A escala nacional se ha traducido, en lo esencial, en la reforma parcial, en 1999, de la Ley básica de 1985. Pero en ninguna de sus dimensiones puede tenerse por concluido, como inmediatamente comprobaremos para la nacional.

La Ley básica de 1985 había sido objeto antes de modificaciones de orden menor [44]. Es ahora, en efecto, cuando sufre dos reformas significativas, que, sin embargo, no han afectado en ningún caso a la economía y la lógica del sistema implantado por aquélla.

La primera, primer fruto de la expresada reivindicación del mundo local, se inscribió en el conjunto de medidas legales generales diversas en que aquélla se tradujo (entre ellas la modificación de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional para la introducción del «conflicto en defensa de la autonomía local») y afectó a veintiocho artículos. Aunque no puede considerarse que haya supuesto precisamente un perfeccionamiento técnico, ni un avance en el autogobierno local, su objetivo principal anticipa la más ambiciosa reforma posterior, que es ya de 2003. Pues refuerza la posición de los Alcaldes (y Presidentes de Diputación) frente al Pleno, iniciando la tendencia a la reducción de éste a las funciones de aprobación de las normas y del presupuesto locales y de control de la acción de gobierno y administración, situada bajo la responsabilidad de aquéllos.

La segunda, es decir, la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en la que alienta una mayor ambición, por más que tampoco haya alterado los fundamentos del sistema establecido en 1985, se produce como consecuencia de un nuevo movimiento reivindicativo local, cuyos plantea-

---

[44] Son las operadas por las normas siguientes:

— La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, que modificó los artículos 107.1 y 111 LrBRL.

— La Ley 9/1991, de 22 de marzo, de incompatibilidades de altos cargos, que modificó el artículo 75.5 LrBRL.

— La Ley 10/1993, de 21 de abril, que modificó los artículos 26.4 y 99 LrBRL.

— El Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, que volvió a modificar el artículo 99.1 LrBRL.

— La Ley 39/1994, de 30 de diciembre, que modificó el artículo 70.2 LrBRL.

— La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, que modificó el artículo 88.3 LrBRL.

— La Ley 4/1996, de 10 de marzo, que modificó los artículos 12 y 15 a 18 LrBRL en relación con el padrón municipal.

— El Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, convertido en Ley 7/1997, de 14 de abril, que retocó parcialmente los artículos 21.1, 22.1 y 47 LrBRL.

— El Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, que modificó el artículo 26.1.*c)* y afectó al artículo 86.3 LrBRL.

— La Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que afectó al artículo 26.1 LrBRL.

— La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modificó el artículo 108 LrBRL.

— La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que afectaron en distinta medida a los artículos 99 y 102 LrBRl.

— La Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que modificó los artículos 61 y 75 RBRL.

mientos se resumen en la demanda de una «segunda descentralización» (a favor del escalón local) y que coincide con un nuevo momento político de actualización del Estado de las autonomías, abierto incluso, como se ha adelantado ya, a una limitada reforma constitucional. Sin perjuicio de la introducción de un régimen específico para los Municipios de gran población y de la renovación del régimen de ejercicio de la potestad sancionadora local, las modificaciones que introduce en el texto de 1985 se centran en unos pocos extremos concretos [45]. Como expresa su denominación, la Ley es, en efecto y por de pronto, únicamente de «medidas», expresando así claramente que el legislador no ha asumido la tarea, ni la responsabilidad de efectuar una regulación completa y acabada, de innovar verdaderamente el sistema de 1985. Pero es que ni siquiera ha cumplido la tarea de cuidar de que las medidas que efectivamente introduce no distorsionen el sistema en el que las implanta; cuidado obligado, sin embargo, a todo legislador que se ocupe de una materia como la del régimen local, en tanto que alusiva ésta a una de las piezas —la basal— de la organización territorial del Estado. Sobre ello, caracteriza las medidas que adopta por relación al fin, ambiguo e impreciso, de la «modernización» precisa y significativamente (dejando de lado la «administración») del «gobierno» local. Luce aquí claramente la pretensión de enfatizar el contenido político de la autonomía local, «acercando» la lógica constructiva de la instancia local a la propia de las instancias superiores de la referida organización del Estado.

Se está así ante un texto legal que responde ciertamente a su denominación, toda vez que constitutivo de un conjunto diverso de medidas no reconducibles ellas mismas a sistema, que no se integran bien en el sistema del que pasan a formar parte y que más bien continúan —con mayor calado y alcance— la labor iniciada por la reforma de 1999. De otro lado, la «modernización» que opera no se limita al «gobierno»: el Título X que inserta en la Ley de 1985 se ocupa con atención no sólo de los llamados «órganos superiores», sino también de los de carácter administrativo, tanto «directivos» como inferiores a ellos. El legislador se centra, pues, en la «modernización» de la administración en los Municipios de mayor tamaño, siendo así que el problema principal a este respecto se sitúa más bien en los Municipios de menor tamaño (la mayoría de los españoles); Municipios éstos de los que, no obstante, se desentiende por completo.

---

[45] Son los siguientes:

— La potenciación de las Mancomunidades (arts. 11 y 44 LrBRL).

— La introducción de la Junta de Gobierno (art. 20 LrBRL).

— La introducción de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (art. 20 LrBRL) y de la Comisión Especial de Cuentas (art. 20 LrBRL).

— El retoque del régimen general de las Diputaciones (art. 36 LrBRL).

— La modificación del estatuto de actuación corporativa de los Concejales.

— La renovación de las formas de gestión de los servicios locales (arts. 85, 85 bis y 85 ter LrBRL).

— La potenciación de la participación ciudadana (art. 70 bis LrBRL).

— El reconocimiento del principio de la participación de las entidades locales en la fase ascendente de la formulación de las políticas comunitarias que afecten a las competencias locales (disp. ad. 13.ª).

Puede decirse así que, en realidad, la operación legal se reduce a la asunción de una serie de medidas demandadas por la representación del mundo local y, muy principalmente, por los Municipios de grandes poblaciones; en particular Barcelona y Madrid, muy especialmente este último. Medidas éstas reconducibles al establecimiento —para dichos Municipios— de un modelo parlamentario de gobierno, análogo al que rige en las instancias estatal y autonómica, que siguen sin ser apropiadas justamente para los dos Municipios más complejos e importantes. Pues Barcelona ha seguido su propio camino (la Carta Municipal), emprendido ya antes de la reforma de 2003. Y Madrid, gran inspirador de ésta, se ha encontrado enfrentado inmediatamente, no en último término por el curso del régimen especial de Barcelona, a la actualización de su estatuto propio conforme a las previsiones del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. De donde resulta que la finalidad central de la reforma se reduce a implantar, voluntaristamente, el referido modelo de gobierno para determinados Municipios «de gran población», aunque la mayoría de ellos sea más que dudoso que respondan a semejante calificación. La necesidad de «modernización» que se satisface es, pues, la que se identifica con la pretensión del mundo local de reconocimiento de su sustancia política (de ahí la «equiparación» a la lógica de las instancias superiores) y de «gobernabilidad» traducida en mayor «ejecutividad» y eficacia del gobierno local.

No es sorprendente, así, que el diagnóstico en el que el legislador hace descansar su intervención propicie la adopción de las medidas comentadas [46]. Pues no es mínimamente justo con la Ley básica de 1985 y aparece forzado cabalmente para mejor justificar el objetivo modernizador asumido. No hay, pues, en la reforma tanto una actualización crítica del régimen local básico cuanto su retoque asistemático y la simple superposición al mismo de un régimen específico y «parlamentario» de organización y funcionamiento de los llamados Municipios de gran población. La reforma, pues, y por lo que se refiere a este último y más importante aspecto, es más formal que real. Pues deja intocadas, de un lado, la cuestión crucial del mapa municipal, es decir, de la incapacidad gestora y económico-financiera de la mayor parte de los Municipios, y, de otro, no aborda en absoluto la dotación competencial de los Municipios de gran población cuyo «traje institucional» moderniza.

En lo primero, la falta de todo planteamiento es evidente: el tratamiento de las Diputaciones e Islas es no sólo deficiente, sino conscientemente parcial (regulación de los Cabildos Insulares, pero no así de los Consejos Insulares, cuya legislación reguladora —que había avanzado el modelo de gobierno y

---

[46] Conforme a la exposición de motivos de la reforma legal, la Ley básica de 1985:

— Mantiene el modelo tradicional de la Administración local, como se hace patente en el sistema orgánico-funcional y de competencias que establece.

— Padece, pues, un lastre «corporativista» (debe entenderse, en juicio benévolo, que se ha querido decir más bien «corporativo», con lo que la imputación carece de verdadero sentido a la luz del artículo 140 CE, que encomienda el gobierno y la administración de los Municipios al Alcalde y los Concejales elegidos a tal fin, salvo el supuesto de Concejo abierto).

— Establece un sistema de organización y funcionamiento rígidamente uniforme.

administración objeto de la reforma— se encontraba y encuentra cuestionada ante el Tribunal Constitucional). No hay, cara a las necesidades de los ciudadanos (que es el criterio determinante en toda modernización administrativa), ninguna solución dirigida a asegurar el papel de cobertura de las insuficiencias propias de los pequeños Municipios de las referidas organizaciones supramunicipales necesarias, como habría sido indispensable supuesta la impracticabilidad de una verdadera actualización de las estructuras municipales mismas (en cuanto a territorio y población).

Y en lo segundo, el nuevo «traje institucional» para el mejor gobierno y administración se extiende hacia abajo arbitrariamente, más allá del ámbito razonablemente cubierto por la categoría «gran población» y hasta muy cerca del límite mismo de lo que, en caso de reforma del mapa municipal, deberían ser los nuevos Municipios con capacidad administrativa y económico-financiera a la altura de las necesidades actuales. Como quiera que los Municipios no incluidos en la categoría no resultan beneficiarios del nuevo «traje institucional» y continúan sujetos al régimen básico común o general, el resultado es, visto desde el punto de vista cabalmente de la modernización, la relegación del mundo capital mayoritario y más necesitado de ésta a la condición de Municipios de «pequeña población» gestionados por el sistema «corporativo» tradicional. La modernización del gobierno local que se reserva para los de «gran población» queda, por demás, en tal diferencia, pues de la mera innovación del esquema de gobierno (la «parlamentarización» de éste) parece esperarse sin más la mejora en la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades, es decir, la satisfacción municipal de las necesidades ligadas a la convivencia sobre el territorio. En cuanto al contenido competencial y, por tanto, de responsabilidades y funciones no hay, en efecto, diferencia alguna entre el régimen local básico común u ordinario y el nuevo régimen local básico para grandes poblaciones. Estos dos regímenes conviven, pues, en el marco estatal básico, fungiendo además el común u ordinario como supletorio respecto del reservado a grandes poblaciones. Quiere decirse que tampoco la introducción de éste es capaz de producir la pretendida flexibilización (en el sentido de diversificación) del régimen local básico. El sistema local de gobierno y administración sigue siendo único, pues cada Municipio resulta sujeto, según su tamaño, a uno de los dos ahora regulados. Y sobre ello, el nuevo de los Municipios de gran población aparece determinado con un elevado grado de detalle desbordante claramente de lo básico, que deja muy poco margen a la legislación autonómica de desarrollo, no se diga ya a la potestad de autoorganización de cada entidad local.

A pesar de la crítica de que, por tanto, es susceptible la reforma legal de 2003, además de presentar algún aspecto positivo: el avance, si bien aún insatisfactorio, que en el juego de la normativa local en ámbitos cubiertos por la reserva de Ley representa la regulación que de la potestad sancionadora se hace en su Título XI, traduce definitiva y eficazmente la insatisfacción de al menos parte del mundo local (y parte muy relevante, por corresponderse con el dinámico y complejo de los sistemas urbanos de apreciable dimensión) con el modelo real de gobierno y administración local que había acabado decan-

tándose durante la vigencia de la Ley básica de 1985 como consecuencia de la impotencia de ésta para implantar el efectivo y originalmente diseñado por ella. Desde dicha reforma, pues, puede tenerse por definitivamente agotado el modelo presidido, a pesar de ella misma, por la referida Ley de 1985 y por planteada la necesidad de su renovación precisamente por las deficiencias de la solución reformadora. Se explica perfectamente, por tanto, su inclusión entre las cuestiones a abordar en el proceso abierto, y actualmente en curso, para el perfeccionamiento del Estado de las autonomías.

Queda aludido así el nuevo debate que se ha abierto y está ya en pleno curso sobre el Estado autonómico; debate en el que, por primera vez, se plantea frontal y abiertamente la necesidad de una reforma del texto constitucional para hacer posible la de los Estatutos de Autonomía. Los hitos más relevantes del proceso en curso [47] son los siguientes:

— El día 25 de marzo de 2003, el nuevo Presidente de la Generalitat de Cataluña, Pasqual Maragall, presenta en el Parlamento catalán sus propuestas para el nuevo Estatuto para Cataluña. Apenas siete meses después, el día 25 de octubre de 2003, el Gobierno vasco aprueba la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (conocido como Plan Ibarretxe, por el Presidente de la Comunidad Autónoma que lo promueve), según un planteamiento que arranca incluso de más atrás [48].

---

[47] Las iniciativas de reforma estatutaria de que se da cuenta en el texto son las que han sido ya tramitadas o lo están haciendo en estos momentos. En otras Comunidades Autónomas se está procediendo también a la realización de los estudios y trabajos que pueden llegar a conducir también a ulteriores iniciativas con relación a sus respectivos Estatutos de Autonomía.

De otro lado, el proceso aludido no se está limitando a la instancia territorial autonómica, al extenderse igualmente a la local. Pues el Gobierno de la Nación está desarrollando los trabajos para la presentación de un proyecto de nueva Ley Básica de Régimen Local, además de a dar curso a la Carta de Barcelona y la propuesta de Ley Especial de Madrid. Los hitos principales de esta reforma local son los siguientes:

1. Régimen local básico:

— Constitución el 27 de julio de 2004 de una Comisión de Expertos encargada de la elaboración de un Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno local.

— Presentación el 29 de julio de 2005 del Libro Blanco efectivamente elaborado y envío del mismo a las Comisiones de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados y de Entidades Locales del Senado.

— Presentación el 27 de octubre de 2005 de la posible reforma del régimen básico del Gobierno local en la Comisión de Entidades Locales del Senado por el Ministro de Administraciones Públicas.

— Estudio en la reunión del día 17 de enero de 2006 de la Comisión Nacional de Administración Local del borrador de posible Ley básica de régimen local.

2. Carta de Barcelona: existe ya un proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros en sesión el 29 de julio de 2005, que se encuentra, tras haber sido debatido entre el 19 de septiembre y el 22 de diciembre de 2005 en el Congreso de los Diputados, en tramitación en el Senado.

3. Ley especial de Madrid: Formulada propuesta por el Ayuntamiento de Madrid el 29 de enero de 2005 y negociado el texto con el Gobierno de la Nación, el Ministro de Administraciones Públicas presenta el día 20 de diciembre de 2005 el proyecto de Ley al propio Ayuntamiento y a la Comunidad de Madrid. El proyecto de Ley definitivo entra en el Congreso de los Diputados el 30 de diciembre de 2005, encontrándose actualmente pendiente del dictamen de la Comisión de Administraciones Públicas.

[48] El 13 de noviembre de ese año, el Gobierno central impugna ante el Tribunal Constitucional el plan Ibarretxe, pero la impugnación es inadmitida el 20 de abril del 2004. Ya en 2004 son recha-

— En este contexto, el día 30 de agosto de 2003, el PSOE aprueba el documento «La España plural: la España constitucional, la España unida, la España en positivo», en la reunión de dirigentes celebrada en Santillana del Mar (Cantabria).
— El 15 de abril de 2004 el candidato a la Presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, plantea en el debate de investidura una reforma concreta de la Constitución.
— El 17 de septiembre de 2004 el Partido Popular aprueba, en San Millán de la Cogolla (La Rioja), una declaración sobre la reforma de los Estatutos, el Senado y el modelo de financiación territorial.
— El 25 de octubre de 2004, como manifestación del nuevo planteamiento en punto al Estado autonómico, tiene lugar en Madrid la primera Conferencia de Presidentes, en la que se acordó su institucionalización con al menos una reunión anual y la transformación en Ley de los acuerdos alcanzados en ella, así como abrir el debate sobre cuestiones concretas, como la reforma de la Ley de Financiación Sanitaria (a tratar en la reunión del año 2005); reforma sobre la que efectivamente se ha remitido a las Comunidades Autónomas un documento elaborado por los Ministerios de Sanidad, Administraciones Públicas y Economía y Hacienda, abordándose el asunto nuevamente en la segunda Conferencia de Presidentes de septiembre de este año.
— La iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobada por el Parlamento autonómico, es presentada en el Congreso de los Diputados el 14 de enero de 2005, debatiéndose en el Pleno de la Cámara celebrado los días 1 a 4 de febrero de 2005, con el resultado de su rechazo.
— Cuando la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se está aún elaborando (no llega a aprobarse en el Parlamento catalán hasta el día 30 de septiembre de 2005), el Partido Popular y el Partido Socialista Español pactan el 25 de mayo de 2005, en Valencia, el texto para la reforma del de la Comunidad Autónoma Valenciana con el propósito de que ésta sea la primera en tramitarse. Y efectivamente, tras su paso por la Comisión Constitucional, la correspondiente proposición de Ley Orgánica ha sido aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 9 de febrero de 2006 (pasando así al Senado), es decir, prácticamente al tiempo del comienzo de la andadura en esa misma Comisión de la de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
— Aprobada por el Parlamento autonómico la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y presentada la misma en el Congreso de los Diputados, la Comisión Constitucional de éste —tras unas negociaciones políticas extraparlamentarias conducidas por el

zadas en el Parlamento vasco las enmiendas de PP, PSOE y Sozialista Abertzaleak a la totalidad del plan Ibarretxe.

Gobierno de la Nación y apuradas hasta el último día hábil para la presentación de enmiendas en el trámite ante la aludida Comisión— lo ha informado en su sesión del día 8 de febrero de 2006.

Como se ve, pues, la construcción de nuestro Estado autonómico (aunque mejor sería decir Estado de las autonomías) dista de estar concluida. Pero aunque la evolución de la organización territorial del Estado presente sin duda luces y sombras, puede sin duda considerarse globalmente exitosa, como demuestra su capacidad tanto para organizar el desarrollo constitucional en el período histórico más dilatado de democracia plena y efectiva como para adaptarse a su integración en la estructura supranacional europea, ella misma en permanente evolución; y, sobre todo, la de soportar sin mayores problemas el proceso en curso para su actualización a las demandas actuales. Al día de hoy contamos, pues, con un Estado compuesto (al interior) y abierto (al exterior) que parece el mas idóneo para enfrentarse con los retos del complejo mundo al mismo tiempo global y local. La cuestión no reside, consecuentemente, en la bondad del modelo territorial del Estado, sino en si vamos a continuar siendo capaces de estar a la altura del empeño.

IV. EL ESTADO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA RENOVACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL; REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA

4.1. Algunas consideraciones generales a modo de introducción

El Estado está siendo objeto hoy, en efecto, y para enfrentar los aludidos retos, a —en expresión tomada de la doctrina del Tribunal Constitucional— una nueva *reflexión sobre sí mismo* [49], que se desarrolla en dos planos diferenciados, no directamente interrelacionados: de un lado, el de la —segunda— reforma del propio texto constitucional, y, de otro, el de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

La reforma constitucional que se pretende es muy contenida, al menos en el planteamiento que de ella hace el Gobierno de la Nación. Éste desea, en efecto, que se circunscriba a los siguientes cuatro extremos:

1.º El régimen de la sucesión en la Corona de España establecido en el artículo 57 CE, con la finalidad de suprimir la regla de la preferencia del varón a la mujer.
2.º La clarificación, en cuanto a sus consecuencias, del régimen de ejercicio de las competencias cedidas a la comunidad supranacional europea (hoy limitado a lo dispuesto en el artículo 93 CE).

[49] Por emplear aquí extensivamente la expresión acuñada por el Tribunal Constitucional en su doctrina a propósito del título competencial relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas, incluida la instancia basal (local) de la organización territorial del Estado.

3.º La reforma del Senado en lo necesario para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial (que afectaría desde luego al artículo 69 CE y potencialmente a los conexos que resultaran precisos).
4.º La fijación directamente constitucional de las Comunidades Autónomas mediante su enumeración nominativa (extremo éste que habría de recogerse en el Título VIII de la norma fundamental y, probablemente, en su artículo 137).

Los términos en que está propuesto que evacue el Consejo de Estado la consulta que le ha formulado el Gobierno no varían sustancialmente el alcance de la prevista reforma. Pues no incluyen sugerencia alguna de ampliación significativa de la reforma constitucional [50].

No es de este lugar el análisis de la propia reforma constitucional. Aquí interesa exclusivamente el dato de que, por lo dicho y de llevarse a efecto, no comprendería —en paralelo a y en correspondencia con las reformas estatutarias ya en curso y las ulteriores previsibles— la reconsideración del diseño general de la organización territorial del Estado. La renovación de ésta, de tener lugar, será consecuencia, pues, de dichas reformas estatutarias y sólo de ellas.

A la luz de las iniciativas estatutarias, especialmente la catalana [51], tres son las características que destacan en la actual coyuntura antes calificada de nueva *reflexión del Estado sobre si mismo* [52]: i) el desarrollo como cuestión *interna* en la que ningún papel significativo corresponde a la *refundación* de la unión supranacional y su posible desenlace; ii) la presentación como parte del proceso de construcción de la organización territorial del Estado desencadenado y definido por la Constitución y, por tanto, mera nueva fase de dicho proceso, inscrito éste como tal en la lógica del orden constitucional, y iii) la alimentación por un impulso de autoafirmación [53] conducente a la ampliación y el aseguramiento del propio espacio decisional y de su soporte financiero.

Dejando de lado los planteamientos tanto claramente desquiciadores del marco constitucional (como el vasco, que ha sido rechazado en el Congreso de los Diputados) como, cuando menos para su análisis independiente, el obligado contexto supranacional europeo, las dos últimas características apuntadas proporcionan indicios fuertes de una eventual mutación constitu-

---

[50] Parece que el Consejo de Estado podría plantear todo lo más, en lo que aquí interesa, la precisión de las competencias del Estado central *ex* artículo 149.1 CE, sobre todo en relación con las que, por naturaleza, no podrían ser objeto de las operaciones autorizadas por el artículo 150.2 CE.

[51] En cuanto está teniendo, se quiera o no, un destacado valor de referencia para la ulterior evolución del Estado autonómico.

[52] Como en el texto se deja señalado, se alude a las reformas proyectadas o en curso de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, que se inscriben, además, en el proceso tanto de reforma de la Constitución misma como en el peculiar «constituyente» de la Europa empeñada en la gran empresa de su unión en una comunidad supranacional.

[53] Sobre estas características, véanse las consideraciones que el autor ha desarrollado en el prólogo al libro de Jesús López-Medel Báscones, *Tratado de Derecho Autonómico*, Madrid, 2005.

cional con efectos de alcance equivalente, si no incluso mayor, a los de una verdadera reforma constitucional y no precisamente la limitada en principio pretendida [54].

La combinación de la idea —errónea en su sentido literal— de la *desconstitucionalización* del modelo territorial [55] con el llamado principio *dispositivo* [56] al servicio de la potenciación del papel del Estatuto de Autonomía como parte de un específico y diferenciado «bloque de la constitucionalidad», el referido a la organización territorial del Estado, comporta, en efecto, tres riesgos:

1.º La conversión en *estructurales* de previsiones constitucionales con finalidad meramente *fundacional* y, por tanto, transitoria.

Dada la novedad de la entonces meramente posible instancia territorial intermedia del Estado, el carácter de las previsiones constitucionales relativas a la primera formulación y aprobación de los Estatutos de Autonomía aparece claramente definido en el fundamental artículo 137 CE, en el que, de un lado, se da por supuesta la definición directamente constitucional de la instancia nacional [57] y se garantiza la instancia territorial basal [58], por lo que, de otro lado, se anuncia ya —en la fórmula «y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»— el establecimiento de previsiones estrictamente atenidas al proceso fundacional [59] preciso para la efectiva constitución, en su caso, de Comunidades Autónomas, es decir, que por su contenido y alcance merecen más bien la calificación de normas-medida.

---

[54] Sobre la idea de mutación constitucional véase S. Muñoz Machado, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993, y, mas recientemente, *Constitución*, Madrid, 2004.

[55] Esta tesis, formulada tempranamente por P. Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999, ha influido notablemente en el desarrollo efectivo del modelo. Una correcta e integrada interpretación del texto constitucional como unidad o sistema desmiente, sin embargo, su entendimiento como ausencia de marco y directriz constitucionales. Del orden constitucional resulta un modelo territorial, ciertamente flexible, pero capaz desde luego de enmarcar y dirigir de modo significativo y suficiente el desarrollo de la organización territorial del Estado.

[56] Entendido como estructural y, por tanto, idóneo para sostener indefinidamente la asunción estatutaria de competencias, sin límites constitucionales precisos establecidos ya en el momento constituyente.

[57] La cual se lleva a cabo, en efecto, principalmente en los Títulos II, III, IV, V y VI de la norma fundamental.

[58] El artículo 137 CE menciona y, por tanto, determina directamente a Municipios y Provincias como entidades integrantes de la organización territorial del Estado, reconociéndoles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses; autonomía cuya garantía resulta de su relación con los artículos 140, 141 y 142 CE.

[59] Con las conexiones procedentes con el pasado a efectos del otorgamiento al proceso, en los correspondientes supuestos, del pertinente carácter reintegrador por la vía tanto de la referencia al hecho de haberse plebiscitado en el pasado un proyecto de estatuto de autonomía (Disposición Transitoria segunda CE) y al amparo y el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, admitiendo su actualización (Disposición Adicional primera CE), como de la derogación —en la medida en que pudieran considerarse subsistentes— de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 (Disposición Derogatoria, apartado 2, CE).

Los artículos 143, 144, 145, 146, 151 y 152 CE se refieren efectivamente a la «iniciativa del proceso autonómico» para la «constitución en Comunidad Autónoma» del correspondiente territorio en ejercicio del derecho a la autonomía (el autogobierno en el marco de la CE) reconocido por el artículo 2 CE y su límite organizativo infranqueable (la federación autonómica); la diferente amplitud (competencial y, en su caso, organizativa) inicial —en general restringida y sólo excepcionalmente plena— de dicha iniciativa según los casos [60]; la sustitución de la iniciativa por las Cortes Generales por motivos de interés general; y la tramitación y aprobación de los Estatutos de Autonomía.

La prueba del carácter exclusivamente fundacional y, por tanto, transitorio de estas previsiones (su condición de normas-medida) la suministra la regulación formalmente transitoria de aspectos complementarios, pero integrantes de la establecida por aquéllas, tales como los territorios directamente legitimados para el ejercicio de la iniciativa de mayor amplitud y, sobre todo, la iniciativa en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla (Disposiciones Transitorias segunda y quinta CE). El resto de las disposiciones del Título VIII CE presentan, sin embargo, carácter estructural, al determinar el contenido de los Estatutos de Autonomía, el máximo de competencias asumibles en ellos, el control de la actividad autonómica, la coordinación de la Administración autonómica con la Administración General del Estado, la conocida como «coacción federal», la autonomía financiera y los recursos de las Comunidades Autónomas, la asignación presupuestaria nacional para la igualdad mínima en los servicios públicos fundamentales y la compensación financiera para gastos de inversión a efectos de la solidaridad interterritorial (arts. 147, 148-149, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 CE).

De la lógica interna del Título VIII CE se sigue que, en la hipótesis efectivamente realizada de generalización del proceso autonómico en su versión máxima (organizativa y competencial) posible, la construcción del Estado autonómico debe considerarse finalizada o ultimada al menos desde el punto de vista del orden constitucional definitorio del modelo [61]. De modo que, a partir de tal momento:

[60] Sin perjuicio de su tendencial igualación posterior, sobre todo una vez transcurridos cinco años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas que no hubiera tenido acceso desde el principio a la total extensión competencial del autogobierno permitida por la Constitución. La diferencia en la amplitud de la disposición sobre la organización y las competencias es, pues, sólo temporal, es decir, en el curso del «proceso autonómico» a que alude el apartado 2 del artículo 143 CE.

[61] Ésta es la razón de que en sede doctrinal ya se han hecho oír voces que abogan porque la anunciada y contenida reforma constitucional se extienda a la derogación formal de las previsiones constitucionales calificadas en el texto como fundacionales y, por tanto, transitorias, por entender que éstas no están verdaderamente en vigor al haberse cumplido ya el supuesto al que se refieren.

— Las reformas estatutarias previstas en el artículo 147.3 CE han de inscribirse necesariamente en el modelo y, en particular, no pueden aspirar a mayores cotas competenciales. En otras palabras: son reformas de perfeccionamiento del autogobierno mismo ya establecido.

El inciso inicial del apartado 1 del artículo 149 no deja lugar a duda alguna, en efecto, acerca de la reserva directa por la norma fundamental a la instancia nacional del Estado de las competencias en dicho apartado enumeradas. Ni tampoco que lo hace con carácter definitivo, al traducir en materias y competencias (exclusivas) el círculo de los intereses generales considerados de carácter y dimensión nacionales, que se presupone en el artículo 137 CE. Es significativo, en este sentido, el tiempo verbal de presente que utiliza, frente al futuro que emplea el artículo 148.1 CE a la hora de acotar las materias en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Y, en todo caso, es definitivo que el artículo 148.2 CE refiera la reforma de los Estatutos de Autonomía, a partir de los cinco años de la aprobación de éstos, a la ampliación «sucesivamente» de las competencias, pero siempre «dentro del marco establecido en el artículo 149». Lo que tiene su correspondencia con la expresión «en el marco de la Constitución», que emplea 147.2.*d)* CE. El ámbito competencial reservado constitucionalmente al Estado en sentido estricto queda excluido completamente del radio de acción de la reforma estatutaria.

— Las únicas «alteraciones» posibles del cuadro competencial fijado por el «marco» del artículo 149 CE, al menos cuando de las capaces de afectar al espacio decisional reservado por éste al Estado central se trata, son, pues, las autorizadas por el artículo 150 CE.

El planteamiento, por tanto, de reformas estatutarias que «prolongan» la lógica del proceso (transitorio por fundacional) autonómico más allá de su consumación para «instalarla» en la de la vida ordinaria del Estado autonómico desborda la finalidad institucional de la reforma prevista en el artículo 147.3 CE [62], careciendo, así, de fundamento constitucional claro.

2.º El trastocamiento de la economía interna del bloque Constitución-Estatutos de Autonomía por otorgamiento a éstos de una posición materialmente constituyente [63].

---

[62] En relación, en su caso, con el artículo 148.2 CE.

[63] En la doctrina científica ha llamado ya la atención sobre la tendencia observable a otorgar a los Estatutos de Autonomía el papel de normas «constitucionales» de las correspondientes Comunidades Autónomas S. Muñoz Machado, «El mito del Estatuto-Constitución», en el libro colectivo L. Ortega Álvarez (dir.), *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, 2005, pp. 65 y ss.

Al situarse, pues, las reformas estatutarias comentadas en *terra incognita* constitucional, portan inevitablemente el riesgo elevado de desvirtuar el modelo establecido desde luego por la norma fundamental y de asumir materialmente, por ello, un papel co-constituyente que no le corresponde a la norma estatutaria [64]. A su vez, el desempeño de ese papel, al tener que ser cumplido desde perspectiva —territorial— incompleta e inadecuada, incrementa de suyo y de forma más que notable la probabilidad de desvirtuación del modelo constitucional. Pues la redefinición de la parte es también la del todo, siendo difícil que la de éste sea coherente cuando tiene lugar como resultado de la suma de la, diversa, de las partes. Es cierto que semejante proceder sería asumible en la hipótesis de su circunscripción, a título de excepción y sobre la base del «hecho diferencial», a unas pocas partes (el País Vasco y Cataluña, por ejemplo), arbitrando luego la relación de éstas con el todo, así preservado, en términos de «bilateralidad». Pero cabalmente esta solución supondría la plena confirmación de que el proceder comentado representa una renovación del modelo constitucional establecido, cuya realización requeriría consenso sobre la recuperación de la desigualdad «cualitativa» del autogobierno autonómico, la cual, aunque quizás presente en algún momento del estadio constituyente, no quedó consagrado, al menos claramente, en el texto constitucional [65].

El resultado es, en todo caso y cuando menos, una confusión inasumible en la posición respectiva de la Constitución, en tanto que norma suprema del ordenamiento total, y los Estatutos de Autonomía, en tanto que normas de cabecera (y, en este sentido y para cada uno de ellos, suprema) de los correspondientes ordenamientos territoriales inscritos en aquel ordenamiento. Esta confusión y sus potenciales devastadores efectos puede ejemplificarse en la pretensión del nuevo Estatuto catalán de concreción de la definición de derechos a partir de los contenidos genéricamente establecidos como principios rectores de la política social y económica en el Capítulo III del Título II CE. Dando por sentado [66] que tal definición deje a salvo la

---

[64] El riesgo es claro en el contexto del modelo territorial establecido, basado en la generalización de un autogobierno autonómico de organización y funcionamiento y contenido competencial equiparables. De ahí que su intensificación y, por tanto, probabilidad de actualización corran paralelas con el grado de «extensión» de la reforma estatutaria iniciada. Pues, constante el referido modelo, nada hay en él que conduzca a la restricción de aquélla a las Comunidades Autónomas en las que está presente el llamado «hecho diferencial» (para establecer la «asimetría» de los autogobiernos de dichas Comunidades diferenciadora de los pocos basados en el aludido hecho diferencial de todos los restantes), ni permita impedir su nueva generalización. Ésta, de producirse, supondría en todo caso la consumación de una auténtica mutación constitucional.

[65] Sobre esta cuestión, véase R. L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, 2005.

[66] Lo que es desde luego obligado, por cuanto el contenido del Capítulo III del Título II CE comprende todo el orden social sustantivo objeto de la acción de los poderes públicos constituidos según sus respectivas competencias.

competencia legislativa que constitucionalmente corresponda a la instancia general o nacional, ¿dejaría la Constitución (y, en su caso, y desde distinta perspectiva, el Derecho originario comunitario-europeo) de constituir el único criterio de medida para la legislación general o ésta habría también de resultar conforme con las determinaciones del y, en su caso, los Estatutos de Autonomía? [67] De ser así, la instancia nacional habría venido a tener peor condición, en el desarrollo constitucional, que la o las Comunidades Autónomas, cuyas políticas económico-sociales únicamente tendrían como marco último, a través del correspondiente Estatuto de Autonomía (entendido ahora esencialmente como norma «constituyente» propia), la Constitución. Por no hablar de las repercusiones en las condiciones del Estado español cara al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la organización-ordenamiento supranacional europeo.

3.º La conversión, finalmente y al menos por lo que hace al sistema de distribución territorial de competencias en el seno de la organización territorial del Estado, de la interpretación constitucional cualificada —la cumplida por el Tribunal Constitucional— en norma materialmente constitucional [68] por la vía de su incorporación a los Estatutos de Autonomía.

Es una paradoja que el mismo frente autonómico desde el que se promovió en su momento la doctrina del Tribunal Constitucional de la inconstitucionalidad de las normas legales puramente interpretativas del orden constitucional plantee ahora la consagración estatutaria, como única constitucionalmente correcta, de la interpretación [69] que de la distribución territorial de competencias ha ido

---

[67] El posible argumento de la imposibilidad de conflicto entre la Ley general y el Estatuto de Autonomía por la restricción de la primera a las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales no resolvería el problema, ni siquiera si la reforma estatutaria implicara el total vaciamiento competencial de la instancia nacional para el establecimiento de políticas sectoriales propias en algunos de los ámbitos cubiertos por el Capítulo III del Título II CE. Aun aceptando que tal vaciamiento excluyera en principio el apuntado conflicto, suscitaría un problema mayor: el ya apuntado de la quiebra del modelo constitucional por desvirtuación de la economía interna de éste. Pues debe tenerse en cuenta que, dada su condición de sistema, la norma fundamental diseña una determinada organización territorial de los poderes constituidos (comprensiva de una específica distribución territorial de competencias) justamente en función del orden sustantivo del que forma parte el Capítulo III del Título II y para la realización permanente y continuada del mismo. De suerte que orden sustantivo y orden organizativo-competencial no son arbitrariamente separables, para su modificación en cualesquiera términos, so pena de desvirtuación del sistema constitucional mismo.

[68] En los términos que se desprenden de la apuntada confusión en la economía interna del bloque formado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

[69] No necesariamente la interpretación clara y constantemente establecida por la doctrina del Tribunal Constitucional, que de por sí podría de suyo ser alterada en posteriores pronunciamientos del propio Tribunal. Como se razonará en el texto, la jurisprudencial constitucional no es normalmente unívoca y aparece caracterizada más bien por el casuismo. La interpretación a que se alude es más bien, pues, aquella que, contenida en mayor o menor número de sentencias, se selecciona por cuadrar al planteamiento de la reforma estatutaria.

partiendo el Tribunal Constitucional a lo largo del tiempo y a la hora de la decisión de cada uno de los procesos constitucionales, especialmente los conflictos de competencia. En cualquier caso, semejante forma de proceder:

— Contribuye a reforzar los efectos de los dos rasgos anteriores de las reformas en curso y, al propio tiempo, corrobora dichos efectos, en cuanto que —de prosperar la solución estatutaria en materia competencial (cada una de ellas) y estarse a la consecuencia por ella (cada una de ellas) realmente pretendida—: i) el ámbito y alcance de las competencias de la instancia general volverían a ser potencialmente distintos en los territorios de todas las Comunidades Autónomas, con las insoslayables consecuencias perturbadoras para la operatividad constitucionalmente querida de tal instancia general, salvo que —sin perjuicio del inevitable período transitorio de heterogeneidad por razón del territorio— se alcanzara de nuevo el suficiente grado de uniformidad en la asunción estatutaria de competencias; ii) la determinación de dichos ámbito y alcance (de las competencias de la repetida instancia general) dejaría de tener como referente principal la Constitución para extender dicha función —a título de criterio de valor equivalente— al Estatuto de Autonomía.
— No puede considerarse constitucionalmente correcta, porque: i) eleva a solución general lo que, en todo caso, no es sino solución jurisprudencial alcanzada en determinado momento a la vista de un concreto planteamiento del correspondiente legislador, históricamente condicionado y adoptado de entre los diversos constitucionalmente posibles, y ii) rigidifica así indebidamente el continuado desarrollo constitucional (del que forma parte la evolución de la jurisprudencia que lo controla) y, por tanto, el propio orden constitucional. Por no hablar, trayendo a colación la condición de miembro de la Unión Europea del Estado español, del apartamiento de la lógica inherente a la distribución de competencias entre dicha Unión y los Estados miembros tanto en el estadio actual del Derecho comunitario como también en el del posible, caso de éxito final del proceso «constituyente» en curso. Pues esa distribución se realiza siempre a partir del espacio decisional reservado a la instancia superior (la supranacional) y afirmando la capacidad de ésta para interpretar su contenido y alcance exclusivamente desde el Derecho originario. Diferente lógica de los sistemas de distribución territorial de competencias que no puede dejar de tener consecuencias negativas sobre el funcionamiento del Estado, en la expresada condición de miembro de la comunidad supranacional, teniendo en cuenta el papel que en el de ésta —en la doble perspectiva de poder y ordena-

miento— desempeñan los Estados poderes-ordenamientos miembros.

De entre las características de la actual reforma estatutaria que quedan comentadas, interesa aquí especialmente la tercera, dada la importancia decisiva que, para la integridad del modelo constitucional, tiene sin duda el sistema de distribución territorial de competencias.

En esta dimensión destaca en la reforma estatutaria su planteamiento «como si» de una cuestión tratable de forma independiente y separada y en términos exclusivamente técnicos se tratara. La idea que subyace a tal planteamiento vuelve a ser la de que la ampliación del espacio competencial autonómico se inscribe sencillamente en el desarrollo de la descentralización inherente al modelo territorial de la Constitución y, por tanto, está en perfecta «línea de continuación» del proceso de construcción del Estado autonómico. No es sin más así como ya nos consta, pero, además, tampoco se está —y esto es decisivo— ante cuestión neutral respecto del mantenimiento del modelo constitucional. Y ello porque la economía del sistema constitucional resulta de la combinación de sus órdenes básicos: el sustantivo y organizativo-competencial, de suerte que cualquier cambio significativo en uno de ellos repercute en el otro (lo que vale especialmente para los cambios en el segundo).

La redefinición de las competencias autonómicas que, en sentido ampliatorio del correspondiente espacio decisional, se pretende maneja la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional como argumento de autoridad y criterio decisivo. Cualquier análisis del planteamiento competencial de la reforma estatutaria remite, pues, y como necesario, al de esa doctrina constitucional. Este análisis es el que aquí se pretende abordar, pero en modo alguno para volver a exponer o sistematizar dicha doctrina, ni siquiera para efectuar la crítica de este o aquel aspecto de la misma, sino, antes bien, para reflexionar sobre su acierto en la determinación de sus fundamentos constitucionales y en el desarrollo de éstos, que inicialmente parecían permitir varios y hasta dispares desarrollos.

El papel del Tribunal Constitucional en la decantación del sistema de reparto territorial del poder público constituido ha sido y es, efectivamente, esencial, como ha recordado recientemente G. Fernández Farreres [70]. Por eso mismo ha podido acuñarse en la doctrina científica la expresión «Estado autonómico jurisprudencial» [71] , que adquiere todo su sentido desde la comprobación de que la jurisprudencia constitucional sobre autonomías territo-

---

[70] G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, 2005, en la introducción a esta obra.

[71] F. Fernández Segado, «La construcción jurisprudencial del Estado autonómico», *RVAP*, núm. 27,1990, y A. Figueroa Laraudogoitia, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado-Comunidades Autónomas», en el libro colectivo *Poder Político y Comunidades Autónomas*, 1991; también luego F. Tomás y Valiente, «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», *RVAP*, núm. 36, 1993, y L. López Guerra, «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías», *RVAP*, núm. 36, 1993.

riales es, ante todo y sobre todo, «doctrina competencial», de modo que, en este terreno, el Tribunal Constitucional se ha erigido en una pieza decisiva del sistema por su labor de interpretación y concreción del correspondiente bloque de la constitucionalidad [72].

4.2. La determinación jurisprudencial del sistema de reparto territorial de competencias

4.2.1. *El primer paso: fijación de la regla general, pero, al mismo tiempo, admisión de modulaciones a la misma (STC 76/1983)*

a) *La regla general*

Tempranamente, ya a comienzos de la década de los años ochenta, el Tribunal Constitucional advierte que la ultimación de la distribución territorial del poder constituido, aún definida, en lo sustancial, por los artículos 148 y 149 CE, precisa del concurso de los Estatutos de Autonomía. De donde procede el papel de éstos en la materia, ya que se ofrecen así como las normas llamadas a fijar las competencias efectivamente asumidas dentro del marco establecido por la CE. Para el Tribunal Constitucional no es, pues, únicamente la Constitución, sino el conjunto formado por ella y los Estatutos de Autonomía, el que articula el sistema de reparto territorial de las competencias. Ahora bien, en ese conjunto la pieza formada por los artículos 148 y 149 CE traduce, en términos de habilitaciones-responsabilidades actuales o posibles, la totalidad del interés general derivable del orden constitucional sustantivo en su desagregación por círculos territoriales conforme al artículo 137 CE (SSTC 37/1981, 42/1981 y 76/1983).

Nada hay que oponer a esta construcción, que comporta la necesidad de una interpretación y un manejo del sistema de reparto territorial de competencias a partir y en el contexto de la unidad constitucional, es decir, teniendo en cuenta también el orden constitucional sustantivo. Ocurre, sin embargo, que el ulterior desarrollo de la construcción no es enteramente consecuente, al señalar el Tribunal Constitucional que ya en la operación concreta de interpretación de los títulos competenciales no cabe traer el interés general de nuevo a colación, porque tal recurso implicaría una utilización reduplicativa de aquél. Incurre aquí el Tribunal Constitucional en error, dado que el interés general no es otra cosa que la cláusula formal destinada a expresar la corrección de la actuación del poder desde el punto de vista de la relación de ésta con el orden constitucional sustantivo (la legitimidad de la persecución de la realización de éste). Además, ni siquiera el propio Tribunal Constitucional se atiene, en la realidad, al requerimiento de su negación, pues

[72] P. Cruz Villalón, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en el libro colectivo *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. E. García de Enterría,* t. IV, 1991.

en la antes referida operación interpretativa atenida al título competencial sí que tiene normalmente en cuenta el objeto y la finalidad de la decisión o actuación enjuiciada desde el punto de vista de su soporte competencial, lo que no es sino otra forma de llamar al interés general perseguido. La primera consecuencia, en cualquier caso, de semejante modo de proceder no es otra que una excesiva independización o sustantivación del sistema de distribución territorial de competencias respecto de su sustrato: el interés general desagregado por los círculos resultantes de la organización territorial del Estado (art. 137 CE).

De mayor trascendencia es aún el fundamento que el Tribunal Constitucional otorga a la función de ultimación que a los Estatutos de Autonomía reconoce en el reparto competencial determinado en principio por la CE: el principio dispositivo.

La apelación al principio dispositivo como parte estructural integrante del sistema de distribución territorial del poder lleva, en efecto, a la admisión de la posibilidad de la atribución por los Estatutos de Autonomía de competencias a la instancia nacional [73]; posibilidad que implica una clara distorsión de los elementos y las técnicas con las que opera constitucionalmente el sistema de reparto (en concreto: las materias). Baste con algún ejemplo para ilustrar lo que se quiere decir: la STC 32/83, para la materia «sanidad» en el País Vasco Vasco (alta inspección); la STC 208/99, para la defensa de la competencia (en un sin perjuicio estatutario y entendiendo la defensa de la competencia como submateria del comercio interior); y la STC 56/90, para la potestad legislativa en punto a estatuto del personal de la Administración de Justicia (sobre la cláusula subrogatoria estatutaria «ejecutiva»).

b) *Las modulaciones*

El fundamento de las modulaciones que el Tribunal Constitucional hace objeto a la anterior regla general radica en la comprobación de que la reserva en favor del Estatuto de Autonomía para el cumplimiento de la función que le asigna dicha regla general no es total (SSTC 76/1983; 29/1986 y 197/1996).

De acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional:

---

[73] Como efecto reflejo del principio dispositivo, pues una Comunidad Autónoma podría no asumir, en su Estatuto de Autonomía, todas las competencias susceptibles constitucionalmente de serlo, incluso las imputadas constitucionalmente en principio al círculo de intereses cuya gestión le está encomendada.

En realidad, el principio dispositivo, que se infiere —entre otros— de los artículos 147.2.*d)* y 149.3 CE, sólo permite a las Comunidades Autónomas asumir las competencias que tengan por convenientes hasta el límite que representa el espacio competencial reservado en exclusiva al Estado central. Por ello carece de todo fundamento constitucional la idea de que, además, habilita a dichas Comunidades para, a través de sus Estatutos de Autonomía, interpretar o modular, también y siquiera sea en forma indirecta o negativa, el alcance de las competencias del referido Estado central.

— Unas modulaciones —que aquí ahora no interesan— proceden directamente de previsiones constitucionales (las del art. 150 CE). Se trata bien de la diversa descarga competencial en Comunidades Autónomas por la doble vía de la atribución en el marco de principios, bases y directrices o de la transferencia o delegación de facultades y medios financieros bajo determinados controles, bien de la armonización mediante principios de las disposiciones normativas autonómicas por razón de interés general.
— Pero otras, que son las que presentan aquí interés, descansan en la admisión del reenvío a la Ley ordinaria general o estatal en sentido estricto para la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas.Y ello tanto por la Constitución como, precisamente, los Estatutos de Autonomía.

Es cierto que tal admisión se califica jurisprudencialmente como fenómeno excepcional (es el caso en la STC 76/1983 que, sobre el antecedente establecido en las SSTC 10/1982 y 26/1982, acepta la remisión estatutaria a la Ley del Estatuto Jurídico de Radio y Televisión de 1980; y más tarde en la STC 49/1993, que hace lo propio con la remisión a la Ley estatal que se hace en los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE). Pero lo importante es que ha determinado la legitimación de las cláusulas estatutarias llamadas «subrogatorias» (así, por lo que hace a la Administración de Justicia; como resulta, por ejemplo, de la STC 56/1990), lo que, como se verá, ha acabado incidiendo en la interpretación y el manejo de las técnicas de reparto (en especial: las materias). Es a la combinación de la regla general con este tipo de modulaciones a la que debe imputarse una seria distorsión del sistema constitucional de distribución territorial de las competencias.

Puede dejarse aquí de lado la compleja cuestión de la posible incidencia de las Leyes orgánicas en las competencias autonómicas. Porque, habiendo incurrido la doctrina constitucional —a partir de la STC 5/1981— en la confusión del plano relativo a la reserva de Ley orgánica con el de la distribución material de las esferas competenciales del Estado central y las Comunidades Autónomas, hoy parece ser opinión establecida la de negación de la incidencia en dicha distribución.

Si procede, por el contrario, prestar atención al dato de la admisión de que las Leyes básicas ultiman la determinación del contenido de la competencia del Estado central y, por tanto, delimitan también —indirecta y negativamente— el campo y, por tanto, el contenido de la competencia de las Comunidades Autónomas (STC 68/1984). Pues este dato es el que hace que, en el terreno propio del juego del binomio bases-desarrollo, el de la distribución territorial de competencias sea un «sistema abierto», que sólo se cierra justamente con la Ley básica. El límite de ésta viene dado por la restricción a su objeto propio (la regulación de los aspectos básicos de una materia), sin

incursión en el vicio de la interpretación abstracta de la norma constitucional (SSTC 76/1983 y 214/1989).

Esta función de la Ley básica lleva de la mano a ulteriores problemas, en modo alguno menores. El central es el relativo a si la Ley básica integra el canon de constitucionalidad para las Leyes no básicas. De él derivan otros, todos ellos en el entorno de la cuestión de la relación entre la Ley básica y la Ley autonómica, que no son del caso ahora (inconstitucionalidad mediata en vez de ineficacia: STC 166/2002).

4.2.2. *El segundo paso: casuismo por inclusión o exclusión del sistema, sin criterio objetivo alguno apreciable, de otros preceptos constitucionales*

Como ya se ha indicado, para el Tribunal Constitucional la pareja formada por los artículos 148 y 149 CE no agota la definición del sistema constitucional de distribución territorial del poder público, integra sólo el «marco de referencia principal» [como resulta del art. 147.2.*d)* CE], de modo que también otros preceptos constitucionales son relevantes para dicho sistema (STC 94/1985).

La referencia que tal marco proporciona resulta, sin embargo, poco precisa, ya que dicho marco permite, por ejemplo, que el Estatuto de Autonomía derivado de una iniciativa planteada sobre la base de los artículos 143-146 CE incluya la cláusula subrogatoria respecto de una materia reservada constitucionalmente al Estado central como la Administración de Justicia. Para el Tribunal Constitucional tal inclusión no merece la declaración de inconstitucional, sino sólo la de su inoperancia hasta que se reforme el Estatuto de Autonomía o se aplique el artículo 150.2 CE (STC 227/1988).

No puede sorprender así la dificultad para encontrar algún criterio objetivo, suficiente y satisfactorio bajo las decisiones del Tribunal Constitucional sobre los «otros» preceptos que son relevantes para el sistema de reparto competencial, es decir, un criterio que dé cuenta de por qué unos pocos preceptos si son relevantes (ejemplos: art. 122.1 CE para justificar la competencia sobre el estatuto del personal de la Administración de Justicia —STC 156/1990—; o art. 4.2 CE para hacer lo propio con la competencia autonómica en materia de bandera y enseña propia —STC 94/1985—) y otros muchos no lo son (ejemplos: art. 3.3 CE, en la STC 69/1988; art. 36 CE, en la STC 20/1988; art. 93 CE, en la STC 137/1989; art. 132 CE, en las SSTC 58/1982 y 85/1984; y art. 139.2 CE, en la STC 95/1984).

Se desliza el Tribunal Constitucional hacia un casuismo en modo alguno compensado por la afirmación de principio, a modo de construcción general luego desmentida parcialmente en el caso, de la existencia de un «modelo» o «sistema».

4.2.3. *El tercer paso: recurso al interés general para el «cierre» del sistema (más bien de la «lógica» de éste)*

Al estar «traducido» ya por los artículos 148 y 149 CE en títulos competenciales el entero interés general deducible del orden constitucional, el Tribunal Constitucional entiende que la cláusula «interés general» sólo es aplicable como tal a efectos de reparto competencial:

— En defecto de otro cauce idóneo para su satisfacción, pues ésta ha de tener lugar de ordinario a través de y no a pesar del reparto de competencias (STC 146/1986). Luce en este punto, como manifestación especialmente clara del efecto, ya apuntado, de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, la independización de los títulos competenciales enumerados en los artículos 148 y 149 CE respecto de su sustrato constitucional: el correspondiente de entre los círculos territoriales de interés general de que habla el artículo 137 CE.
— Excepcionalmente, cuando la determinación constitucional-legal de las competencias apele ella misma, de nuevo, al interés general (en este sentido son numerosos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional).

Se atribuye así a la cláusula del interés general una función final y residual que permite dotar de una determinada consistencia a la lógica del sistema de distribución territorial y cerrarlo desde el punto de vista de su operatividad funcional. Esto se consigue, sin embargo, a costa no sólo de la insistencia en el error antes denunciado al tratar de la regla general, sino de una importante contradicción a la hora de la aplicación al caso concreto de la propia doctrina, como también allí se dejó dicho. Pero además, la restricción así impuesta con carácter general a la aplicabilidad de la cláusula choca con:

— La importancia concedida al interés general nada menos que para la determinación del extenso y central campo de lo básico y, por tanto, para la ultimación misma de la delimitación de competencias en gran número de materias (SSTC 1/1982, 44/1982 y 14/1986).
— El carácter decisivo atribuido al interés general como límite de las competencias propias autonómicas, sobre todo en situaciones de emergencia (así, en materia de protección civil, STC 133/1990) y situaciones excepcionales para la defensa del medio ambiente (STC 329/1993).

4.3. El sistema constitucional mismo y su inconsecuente aplicación por el Tribunal Constitucional

4.3.1. *Las dos piezas esenciales derivadas directamente de la Constitución*

Los incisos iniciales de los apartados 1 de los artículos 148 [74] y 149 [75] CE, puestos en relación con el apartado 3 [76] del segundo de dichos preceptos, no dejan lugar a duda sobre:

1.º El reposo del sistema de distribución territorial de competencias, por entero, sobre dos piezas esenciales: las materias y las competencias en o sobre ellas (llamadas por la doctrina del Tribunal Constitucional, las segundas, funciones o potestades; en este sentido STC 35/1982).

2.º La compleción del doble listado de materias en la operación de la *res extensa* a la que se extiende la gestión de los intereses de la totalidad de las instancias-comunidades territoriales integrantes de la organización territorial del Estado y, por tanto, la responsabilidad de éste como un todo, es decir, en los términos de los artículos 1.1 y 9.2 CE en punto a la realización continuada del orden social y económico que, presidida por el artículo 10 CE, se define en el Título II CE [77]. La economía de los artículos 148 y 149 CE no admite, pues, la existencia de verdaderas lagunas en la enumeración de las «materias» sobre las que deben recaer las competencias distribuidas entre las instancias territoriales [78]. El inciso inicial del artículo 149.3 CE sólo puede entenderse referido, consecuentemente, a las competencias sobre las materias no reservadas al Estado central según el listado del apartado 1 del mismo precepto y por el efecto de acotación en negativo que deriva del sentido en el que éste emplea el término «materia» para efectuar la reserva de competencia exclusiva: como equivalente a ámbito de la acción pública de extensión y alcance en cada caso precisados. La asunción estatutaria de competencias sobre «materias» al amparo de la acotación «negativa» de éstas por el artículo 149.1 CE en ningún caso puede justificar, pues, la restricción o la

---

[74] «Las Comunidades Autónomas podrán asumir *competencias* en las siguientes *materias.*»

[75] «El Estado tiene *competencia* exclusiva sobre las siguientes *materias.*»

[76] «*Las materias* no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. *La competencia sobre las materias* que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...»

[77] Esta compleción está admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando la misma considera que los artículos 148 y 149 «traducen» acabada o agotadoramente, en competencias, la totalidad de los intereses generales a gestionar por el entero Estado en su diversas instancias territoriales según el artículo 137 CE. Ocurre que luego el manejo que el propio Tribunal Constitucional hace de su propia doctrina no es consecuente con este absolutamente decisivo punto de partida.

[78] La asignación de las competencias de la Administración local no tiene lugar directamente por la Constitución, sino a través del reparto competencial completo entre las dos instancias territoriales superiores, que son las encargadas, ya en el plano del desarrollo constitucional y en función del principio de autonomía local, de cumplir la referida asignación en ejercicio de las competencias legislativas propias.

> lesión en cualquier otra forma de la extensión material y el alcance funcional de la reserva de competencia exclusiva a favor del Estado central, interpretada ésta únicamente desde la propia norma constitucional.

Siendo así lo reservado constitucionalmente al Estado central la clave misma del reparto territorial del poder constituido y estando la pieza «competencia» acotada por el binomio formal legislación-ejecución, es clara —como hizo notar con acierto F. Tomás y Valiente— la importancia de la pieza «materia», en tanto que —presentando mayor indeterminación— de ella depende, sin embargo, la extensión de lo reservado total o parcialmente al Estado central.

A pesar de la claridad de los respectivos incisos iniciales de los artículos 148 y 149 CE y de la economía —expuesta— del sistema que resulta de la combinación de estos preceptos, el Tribunal Constitucional —en el contexto del proceso de «construcción» del Estado autonómico y, por tanto, de la relevante significación atribuida en él al principio dispositivo [79]— ha acabado por otorgar una más que discutible trascendencia a la diversidad de formulaciones con las que el constituyente ha cumplido, en los distintos puntos del inciso inicial del apartado 1 del artículo 149 CE, la determinación de materias que anuncia el inciso inicial de dicho precepto constitucional. Dejando ahora de lado la cuestión de la «exclusividad», sostiene en su doctrina, en efecto, que en tal norma la acotación del espacio decisional propio del Estado central se cumple mediante el empleo de diversas técnicas de tipología además compleja (por todas, STC 76/1983).

En esta primera afirmación, que no casa, en especial, con el hecho de que las materias y las competencias en o sobre ellas a que se refieren los artículos 148 y 149 CE «traducen» los correspondientes círculos territoriales de interés, hay ya, pues, una primera e importante distorsión del sistema constitucional, incluso en la inteligencia que del mismo dice tener el Tribunal Constitucional.

La coherencia con el sistema constitucional obliga a considerar que lo único que pueden hacer y, por tanto, lo único que efectivamente hacen los

---

[79] La potencialidad «descentralizadora» —conforme con el principio dispositivo— de la prescripción del inciso inicial del apartado 3 del artículo 149 CE se consigue con una interpretación «nominalista» de la pieza «materia», efectivamente adoptada por el Tribunal Constitucional. De esta manera, siempre que la «materia» asumida en un Estatuto de Autonomía no coincida nominalmente con alguna de las enumeradas en el apartado 1 del artículo 149 CE resulta posible el juego del inciso inicial del apartado 3 de este mismo precepto constitucional y la exclusión, por tanto, del juego del segundo inciso de idéntico apartado y precepto (productor de un efecto «recentralizador» entendido como enervante de la plena operatividad del principio dispositivo). La repercusión sobre la interpretación del capital inciso inicial del apartado 1 del artículo 149 CE es, así, evidente: este precepto pierde eficacia en su función de reserva al poder central, en exclusiva, de determinado espacio decisional. Y en la misma medida en que tiene lugar esa pérdida de eficacia, gana en consistencia el terreno «intermedio» que se considera, siempre sobre la base del principio dispositivo, que ha de haber entre el listado del artículo 148.1 CE —carente en la práctica de verdadera funcionalidad una vez superada la fase «fundacional» del proceso autonómico— y el del artículo 149.1 CE para que pueda operar la «asunción» de nuevas competencias en los Estatutos de Autonomía.

diferentes puntos o números del apartado 1 del artículo 149 CE es describir, delimitar, determinar o acotar las materias anunciadas en el inciso inicial del apartado, por más que dicha operación aparezca cumplida, eso sí, con empleo de diferentes técnicas. Consecuentemente, en modo alguno es admisible, como, sin embargo, hace el Tribunal Constitucional, confundir las «materias» con las delimitaciones o determinaciones de cada una de ellas a efectos de la reserva de competencia exclusiva a favor del Estado central, ya que unas y otras se sitúan en planos distintos. La diferente técnica utilizada para la delimitación o determinación de las materias sobre las que se concreta la referida reserva de competencia exclusiva podrá desde luego plantear específicas dificultades interpretativas, pero en todos los casos la operación sólo puede abocar a la clarificación del ámbito o el contenido de la materia correspondiente en tanto que responsabilidad exclusiva del poder central y nada más. Esta última, la materia sobre la que recae la aludida responsabilidad, es la que de suyo es por directa prescripción constitucional (y, por tanto, con vistas a una determinada realización continuada del orden sustantivo constitucional), trátese de la economía, las obras públicas o el medio ambiente.

A la distorsión objeto de crítica se añade aún la que produce el empleo, en «mezcla» diversa, de las técnicas utilizadas por el constituyente para precisar, de un lado, el ámbito material de la competencia exclusiva del Estado y, de otro lado, las funciones o potestades en o sobre ella; mezcla que se legitima aprovechando la obligada consideración del «objetivo» o el «fin» de la decisión o actuación públicas de cuyo enjuiciamiento desde el punto de vista del soporte competencial se trate. Es esta obligada consideración del objetivo o la finalidad de la acción del poder público de que se trate la que, a su vez, otorga (indebida) cobertura a la admisión de la definición estatutaria de supuestas nuevas «materias» mediante el sencillo procedimiento de su bautizo con nombre diferente al de las enumeradas en el artículo 149.1 CE, aunque exista coincidencia en la sustancia y, por tanto, el objetivo perseguido debiera haberse debido procurado realizar desde la responsabilidad asignada por la correspondiente «materia» del referido precepto constitucional. De esta suerte se diluye la consistencia de la «reserva» que efectúa el artículo 149.1 CE, pues deja de establecerse conforme a su estatuto propio: la Constitución y sólo ella, para serlo conforme a una ponderación de supuestas materias distintas a la luz del sistema de distribución territorial de competencias y, por tanto, también de la norma estatutaria creadora de la «materia» en ella asumida, tal como aquel sistema es manejado por el Tribunal Constitucional.

No puede sino compartirse, pues, la comprobación por G. Fernández Farreres [80] de que la interpretación del sistema constitucional desde el principio dispositivo, que es la que hace el Tribunal Constitucional, consagra (haciéndola estructural) y, además, incentiva la tendencia autonómico-estatutaria a buscar —a partir de la definición de objetivos o fines de la acción—

[80] G. Fernández Farreres, «La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico», *op. cit*.

nuevas perspectivas de contemplación de la *res extensa* responsabilidad de los poderes públicos para acuñar nuevas rúbricas y, por tanto, materias, a pesar de que, por definición, deba entenderse que la suma de las enumeradas constitucionalmente cubre por entero dicha *res extensa*. Las consecuencias de tal interpretación son, por ello: i) el incremento de la complejidad del reparto territorial de competencias; ii) la confusión del sistema, incrementada por el casuismo de las soluciones, y, finalmente, iii) la inseguridad de estas últimas. Pero, sobre todo, produce ceguera respecto del único punto de referencia seguro del sistema competencial: la lista del apartado 1 del artículo 149 CE y, en particular, su determinación de las materias que, desde el punto de vista de la realización del orden constitucional, son responsabilidad de la instancia nacional.

Al expuesto elenco de consecuencias ha de sumarse la falta de precisión en el deslinde de las materias o, si se prefiere, de los ámbitos competenciales que dan lugar a la diversificación tipológica de las competencias:

— Por de pronto, la confusión de los planos relativos a la materia y la potestad en o sobre ella por intermediación del objetivo o fin de la pertinente acción o actuación pública da lugar a supuestos abigarrados de «concurrencia de competencias» que, en realidad y de ordinario, son más bien de «pseudoconcurrencia», pues lo que en ellos se produce es propiamente una dificultad para el limpio deslinde entre uno y otro campo competencial. Las zonas grises fronterizas que resultan de esa dificultad plantean, sin embargo, problemas que se agotan en el plano de la interpretación. La dificultad en cuestión en modo alguno autoriza, pues, a desconocer que, jurídicamente, la única solución final admisible en los referidos supuestos es la de su incardinación en uno u otro de los campos competenciales posibles, el autonómico o el estatal en sentido estricto.
— La concurrencia (perfecta) únicamente puede darse en la hipótesis excepcional de identidad entre materia y objetivo-fin de la acción o actuación pública (interés general perseguido por ésta). Y sólo tal hipótesis determina, en realidad, la entrada en juego de la cláusula de la prevalencia del Derecho del Estado en sentido estricto prevista en el artículo 149.3 CE; limitación del ámbito de aplicación de dicha cláusula que, de haberse observado, habría permitido ya la definitiva clarificación de su juego, que es objeto aún hoy, sin embargo, de debate.
— Alcanzada la conclusión anterior, del resto únicamente puede haber concurrencia en la aplicación de normas pertenecientes a ámbitos competenciales distintos por razón de su incidencia sobre un mismo espacio territorial; supuesto éste que reclama solución a través de las técnicas de colaboración (cooperación y coordinación), todavía insuficientemente depuradas igualmente.

La complejidad actual de la distribución territorial del poder constituido no procede, pues, tanto del doble criterio materia/función-potestad con el

que opera y ni siquiera de la diversidad de perspectivas que permite en la acotación de las materias. Procede más bien del *modus operandi* del Tribunal Constitucional, que desmiente de hecho la economía del sistema del que proclama, sin embargo, ser mera aplicación. Pues ante los supuestos de actuaciones reales del poder público a encajar en el referido sistema procede, con lógica propia y de forma ajena a las exigencias del sistema, interrogando, primero, sobre el «contenido inherente al ámbito competencial», para responder a la cuestión en tales términos planteada básicamente mediante la indagación, en segundo lugar, del objetivo prioritario *(sic)* de la actuación. Este segundo y decisivo momento del razonamiento supone ya el recurso inconfesado [81] al «interés general», pero desligado de las estrictas exigencias interpretativas que impone éste [82]. Se otorga así el Tribunal Constitucional a sí mismo un gran margen de apreciación, que es el que explica el casuismo de su doctrina y, especialmente, las soluciones diferentes a casos idénticos o análogos (ejemplos significativos: SSTC 42/1981 sobre regulación de la titulación de los bibliotecarios de la Generalitat de Cataluña, y 153/1985, sobre calificación de espectáculos teatrales y artísticos).

4.3.2. *Las dos piezas complementarias, de origen sustancialmente jurisprudencial*

El expuesto *modus operandi* permite al Tribunal Constitucional recurrir, para completar el juego del sistema, a dos piezas, ya formales, complementarias, que todo lo más pueden considerarse «derivadas» de norma constitucional:

— La preferencia del título competencial específico sobre el general.
— La naturaleza normativa o ejecutiva de la potestad ejercitada.

Ninguno de estos dos criterios, en realidad en buena medida «superpuestos» a la regulación constitucional, ofrece ni precisión, ni seguridad. El propio Tribunal Constitucional tiene reconocido su carácter incierto y relativo (al punto de admitir en ocasiones su inversión): así, para el primero, en la STC 197/1996, sobre ordenación del sector petrolero y, para el segundo, en la STC 203/1992 sobre homologación de vehículos (asunto que se reconoce reconducible tanto a tráfico y seguridad vial, como a industria).

---

[81] Y excluido en principio, según ya se ha dejado dicho, por la economía del sistema del que se parte y de cuya aplicación se trata.

[82] Véase, en cuanto a tales exigencias constitucionales, L. Parejo Alfonso, «Interés público como criterio de control de la actividad administrativa», en el libro homenaje al Prof. Dr. Gumersindo Trujillo, Tirant lo Blanch (con el patrocinio del Gobierno de Canarias, Caja Canarias y el Cabildo Insular, Organismo Autónomo de Museos y Centros), Valencia, 2005, pp. 201 y ss.

4.3.3. *La realidad constitucional: desvirtuación del sistema normado*

Por las razones expuestas, la aplicación real que del sistema de distribución territorial de competencias ha consagrado la doctrina constitucional supone:

1.º La quiebra de la ordenación constitucional misma del sistema por la vía de: i) la dilución de la pieza decisiva «materia», y ii) la formalización de criterios complementarios (en especial el representado por el binomio legislación-ejecución, que implica el encorsetamiento del entero ciclo de la gestión de los asuntos públicos en el esquema clásico normación-aplicación, prescindiendo de las características, en cada materia, de la relación determinada por el interés general) [83].

El proceso de desvinculación de las soluciones respecto del sistema constitucional normado, incluso en su interpretación con carácter general o abstracto por el propio Tribunal Constitucional, así como sus consecuencias, es perfectamente reconstruible a lo largo de la decantación de la doctrina de éste:

— El punto de ruptura aparece tempranamente en las SSTC 69/1982 y 82/1982. A pesar de la amplitud de las materias no ya de «montes», sino, sobre todo, del «medio ambiente» incluidas en el listado del artículo 149.1 CE y de la evidencia de que la responsabilidad de la instancia nacional por lo mínimo-básico comprende desde luego la conservación de los espacios naturales merecedores de protección, en dichas Sentencias acaba considerándose, sobre base exclusivamente estatutaria, la de los «espacios naturales protegidos» como «materia» independiente. El fundamento de esta consideración es puramente «nominal»: como en el listado del artículo 149.1 CE no figura nada bajo la denominación de «espacios naturales protegidos», debe concluirse que se está ante una materia susceptible de asunción estatutaria en virtud del artículo 149.3 CE. Esta conclusión se alcanza sin comprobación alguna de si es o no compatible con la reserva de competencia exclusiva que hace el referido artículo 149.1 CE.

Los posteriores pronunciamientos no han corregido este primer deslizamiento. No lo hace la STC 102/1995, capital en punto al medio ambiente, aunque ciertamente templa las consecuencias derivables de los iniciales de 1982, afirmando la incidencia de la competencia medioambiental básica (dada su amplitud) en la relativa a los espacios naturales protegidos.

---

[83] A este respecto es muy ilustrativa la solución alcanzada recientemente por el Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos; materia que no es casual, por ello, que esté, como se destaca inmediatamente en el texto, en el origen de la desvirtuación en la práctica del sistema constitucional. Véanse SSTC 194/2004, 35/2005 y 36/2005.

Pero de poco ha servido tal mitigación de las referidas consecuencias. Los pronunciamientos que se vienen sucediendo desde noviembre de 2004 han «borrado» sus efectos benéficos al proyectar sobre la primera doctrina el esquema formal del ciclo de la gestión pública que resulta del binomio legislación-ejecución, con el resultado de la supresión *a priori* de cualquier hipótesis de ejecución básica (ni siquiera de las admitidas excepcionalmente y en abstracto por el propio Tribunal Constitucional), cualesquiera que puedan ser los requerimientos que, en la realidad de las cosas y por la propia naturaleza de éstas, imponga el interés general a la acción del poder público.

— La brecha así abierta en el edificio conceptual previamente establecido por el mismo Tribunal Constitucional y que él dice, no obstante, siempre aplicar no tarda en ensancharse y generalizarse. Pronto, y por la misma razón, se admite como materia igualmente independiente la relativa a las «cooperativas» (STC 72/1983), la cual luego (incluso en los términos más extensos de «cooperativas de crédito y cajas de ahorro») se considera como competencia autonómica (por más que no exclusiva) incluso sin necesidad de previsión estatutaria expresa (STC 134/1992). A ella se añade la «materia» «denominaciones de origen» (STC 112/1995) y otras muchas.

— La discordancia con las bases que, sin embargo, se dice aplicar conduce a un movimiento de «compensación», que complica aún más el sistema en la práctica. Consiste la compensación en admitir la sustantividad de las «nuevas» e independientes materias de invención estatutaria (como, por ejemplo, ahora la de «defensa del consumidor y usuario»), pero i) precisando que en ellas hay aspectos reconducibles a materias del artículo 149.1 (STC 71/1982, confirmada por otras posteriores), así como ii) interpretando «expansivamente» estas últimas materias en el primer paso simplemente marginadas (STC 163/1994 y otras posteriores para la materia «casinos, juegos y apuestas» y SSTC 109/2003 y 152/2003 para la de «establecimientos farmacéuticos»).

La inconsecuencia del *modus operandi* queda así en evidencia. Si finalmente las nuevas «materias», que no son tales y sí sólo «fragmentos» de las materias del artículo 149.1 CE presentados bajo la simple veste de verdadera y diferente materia so pretexto de la persecución de determinado «objetivo» o «fin», no sólo pueden, sino que deben «reconducirse» a aquéllas, es por la exclusiva razón de que, en términos constitucionales, aquel «objetivo» o «fin» forma parte de la constelación de bienes o valores constitucionales imputados al círculo de intereses de la instancia nacional y, por ello, traducidos en el artículo 149.1 CE en «competencias exclusivas» del Estado en sentido estricto para

que sean los órganos de éste los que gestionen los correspondientes asuntos públicos. De donde se sigue el paradójico reconocimiento de la asignación constitucional a dichos órganos de la responsabilidad sobre la realización, en el curso del continuado desarrollo constitucional, de la completa constelación de los correspondientes valores y bienes constitucionales, con establecimiento, pues, de una inequívoca y plena relación de *interesamiento* (constitucional) entre aquéllos (los órganos generales del Estado) y éstos (valores y bienes constitutivos así de fines de la acción de tales órganos estatales, concretamente de tantos fines cuantos sean deducibles de dichos valores y bienes y caigan en el ámbito de la expresada responsabilidad). Luego no es que haya lugar a una reconducción a las materias del artículo 149.1 CE, es que se está en el ámbito propio de tales materias, de modo que el reconocimiento de competencia autonómica sólo es posible a partir del reservado a la instancia nacional.

2.º La no correspondencia, siempre en la doctrina constitucional, entre determinación en abstracto del sistema constitucional de distribución territorial de competencias y aplicación en la práctica del mismo conduce derechamente al casuismo y éste, a su vez, a la complejidad y la inseguridad de las soluciones. Para justificar este aserto basta con, de un lado, remitirse a las fórmulas empleadas en el proyecto de Estatuto catalán para, desde la asunción autonómica de competencias, «delimitar negativamente», según se dice, el espacio decisional y de actuación de la instancia general o nacional (fórmulas cuya ambigüedad desborda la ya tradicional de la cláusula «sin perjuicio» y que, por lo general, consagran el planteamiento del Tribunal Constitucional de legitimación de la creación de materias siempre que, en su caso, se acompañe de la previsión de la posibilidad de incidencia en ellas —sin precisión del alcance de ésta— desde las correspondientes materias del artículo 149.1 CE [84]).

---

[84] Paradigmático y al mismo tiempo extremo, pero, por ello mismo, muy ilustrativo de los riesgos de mutación constitucional al principio apuntados, es el caso de la materia «régimen local». El proyecto de estatuto catalán parte (a pesar de la mención que a la legislación general sobre régimen local se contiene en el art. 148.1.2 CE) de la posibilidad de asunción de competencia exclusiva en la entera materia, dado que ésta no está, como tal (literalmente), en listado del artículo 149.1 CE. Colocado así el régimen local (más allá de la «incidencia» que en él pueda tener el régimen jurídico básico conjunto para todas las Administraciones públicas) en *terra incognita* constitucional (primer paso erróneo, por lo ya dicho, ya que tal no existe a efectos competenciales), el fácil recurso a la potestad de autoorganización (la organización ha sido y continúa siendo entre nosotros campo de escasa densidad jurídica, donde prácticamente todo puede justificarse) posibilita argumentar la asunción competencial estatutaria. Aun aceptando la colocación de la cuestión en el terreno propio de la autoorganización, la garantía constitucional de la Administración local la sitúa en la escala de la autoorganización del entero Estado a que se refieren los artículos 1.1 y 137 CE. La autoorganización es y sólo puede ser aquí fruto de la pertinente «reflexión del Estado sobre sí mismo» de la que habla la doctrina del Tribunal Constitucional. Por tanto, en la materia no puede haber nunca (al menos para las entidades locales garantizas constitucionalmente) competencia exclusiva autonómica, pues la competencia de las Comunidades Autónomas ha de convivir con la de la instancia general que sea suficiente para satisfacer la garantía

3.º Las consecuencias del apuntado desfase entre bases dogmáticas y aplicación práctica del sistema van más allá de lo dicho para alcanzar una que interesa, por su importancia, destacar por separado: la incapacidad final del sistema para absorber adecuada y totalmente las exigencias que a su traducción en acción estatal plantea la pretensión de efectividad del orden sustantivo constitucional o, si se prefiere, el servicio necesario de todos los poderes públicos constituidos al interés general. Esta incapacidad se manifiesta especialmente en la irreductibilidad de las únicas formas de manifestación de la actuación del poder público admitidas (la gestión por éstos de los asuntos públicos) a la heterogeneidad y evolución que a ésta impone la realidad de los intereses públicos.

4.º El fruto final no es otro, así, que la adaptación y consolidación de la verdadera lógica constitucional del Estado autonómico en términos no, como debería ser, de «construcción hecha», sino de «obra en construcción», es decir, de proceso continuo o, al menos, de horizonte o final no predeterminado. Esta concepción del Estado autonómico es justamente la que, además de haber favorecido los planteamientos de los nacionalismos, ha ralentizado y, más aún, dificultado el desarrollo de las indispensables técnicas dinámicas de relación interterritorial, operantes sobre la base de la lealtad institucional, para el correcto funcionamiento del tipo de Estado definido por la Constitución.

Por mucho que se la pondere es difícil sobrevalorar la trascendencia de esta desvirtuación del Estado autonómico. Su causa radica en el mecanismo que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, aporta verdaderamente el «cierre» del sistema de reparto territorial del poder constituido: la cláusula residual que en favor del Estado central contiene el artículo 149.3 CE. Pues desde el juego del principio dispositivo, cuya íntima vinculación con dicha cláusula luce en multitud de Sentencias del Tribunal Constitucional, la cláusula en cuestión se ofrece, según éste, no como referida a materias-responsabilidades que, siendo asumibles estatutariamente por las Comunidades Autónomas, aún no lo han sido efectivamente [85] o, incluso, que, siendo insusceptibles de ser reconducidas en sede interpretativa al reparto universal y acabado que efectúan los artículos 148.1 y 149.1 CE, sobrevengan por evolución, sino más bien como «referencia-trampa» en la que corre el peligro de caer cualquier competencia que no haya sido expresamente asumida en los Estatutos de Autonomía, aun en el contexto de la lógica del reparto constitucional ya efectuado y en virtud de la posibilidad del «hallazgo» legal de

constitucional (lo que remite a una competencia básica) y ser en el plano lógico «posterior» a (es decir, comenzar a partir de o allí donde acaba) esta última. La «desorganización» del modelo territorial definido por la Constitución no puede ser más completa: en realidad se trastoca de modo notable, sobre todo teniendo en cuenta sus efectos más que notables radicales sobre la articulación y el funcionamiento del poder público administrativo.

[85] Sentido éste que es el que deriva primariamente de la literalidad del precepto constitucional.

«nuevas materias». Y ello porque, según la STC 146/1992, la competencia estatal no es sino una competencia residual, por más que dotada de un núcleo duro garantizado por la Constitución; competencia sobre la que pueden percutir y percuten los Estatutos —justamente hasta su núcleo duro— mediante «sustracciones», que se encuentran legitimadas por efectuarse así «en el marco de la Constitución». Semejante construcción conceptual carente de verdadera base constitucional conduce derechamente a: i) la «excepcionalización» de la cláusula residual (es decir, a su aplicación sólo a los casos irresolubles), y ii) la enfatización del nominalismo en el manejo de las materias para evitar justamente la, en otro caso, obligada aplicación de la cláusula. De donde se sigue, como producto al que se vuelve una y otra vez, la potenciación de la posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema de reparto competencial y la incentivación de la dinámica de su sucesiva modificación para la ampliación «creativa» del techo competencial propio.

4.4. La salida de la lógica del proceso: la directa determinación constitucional del reparto territorial de las competencias

La realidad constitucional española comporta la indebida reducción de la organización territorial del Estado a un estado que se aproxima al líquido [86], pues, no considerándosela constitucionalmente definida, se la entiende, en realidad, como un proceso que sólo conoce períodos más o menos largos de estabilidad y cuya permanencia y duración dependen de la activación de la iniciativa para la reforma estatutaria. De modo que, en realidad, el centro de gravedad del modelo territorial se ha desplazado de la Constitución hacia los Estatutos de Autonomía.

Dado que organización del Estado y orden social son elementos inescindibles del orden constitucional, en tanto que instrumento la primera para la óptima realización en cada momento posible del segundo, la apuntada realidad dista de ser satisfactoria. Más aún si se considera la inmersión del Estado-organización en la compleja tarea de construcción supranacional europea, ésta sí un verdadero proceso de fin y resultado aún inciertos. El edificio estatal dispuesto para hacer frente, con eficacia, a los riesgos que comporta la compleja sociedad actual, aunque ciertamente no debe petrificarse ciertamente, precisa sin duda de mayor estabilidad. No puede encontrarse en estado de «reflexión sobre sí mismo», si no permanentemente, de modo demasiado frecuente. Esta situación no contribuye precisamente a fortalecer los factores de legitimación del Estado social y democrático de Derecho. Explica, pues, al menos en parte, los sentimientos contradictorios de desazón e indiferencia que en la ciudadanía produce la actual coyuntura.

---

[86] Por conversión en permanente del resultado de la relativa licuación a que se vio compelido el constituyente a someterla para hacer posible la inevitable etapa de su «refundación» a partir de la organización del Estado centralista preexistente.

Por ello, y como se habrá advertido, el análisis precedente no apunta tanto a las soluciones finales de las reformas en curso cuanto a su método, contexto y finalidad. Se considera que justifica la afirmación de que se hace ya preciso, operando sobre la experiencia suministrada justamente por el proceso autonómico, alcanzar una construcción territorial del Estado con vocación de estabilidad, lo que requiere superar la actual realidad constitucional. Este objetivo exige la total constitucionalización del modelo y, en lo que aquí importa, del reparto territorial de competencias, siquiera sea entre las dos instancias superiores de la organización del Estado.

No hay otra salida, por tanto, que la ya sugerida por el Consejo de Estado: la de una reforma de la Constitución más amplia que la en principio proyectada. En esta reforma, la distribución territorial de competencias debería responder a las siguientes ideas:

— Supresión del doble listado de materias y, por tanto, competencias sobre ellas a favor de un único listado de las materias que se reservan *ex Constitutione* a la competencia exclusiva del Estado central. Dejando claro que la reserva así establecida se corresponde con la gestión de los asuntos públicos encomendada a la instancia nacional o central en la medida en que los intereses generales que se decanten legítimamente a partir del orden sustantivo deban afrontarse mediante políticas reconducibles a las materias comprendidas en ella.
— Definición también *ex Constitutione* de las competencias de las Comunidades Autónomas mediante la inversión de la cláusula residual para que ésta diga que todas las materias no reservadas expresamente al Estado central corresponden a las Comunidades Autónomas.

EEAA Y MODIFICACIONES [87]

CCAA	*Aprobación EEAA*	*Modificación EEAA*
País Vasco	LO 3/1979, de 18/12	
Cataluña	LO 4/1979, de 18/12	
Galicia	LO 1/1981, de 6/4	
Andalucía	LO 6/1981, de 30/12	
Asturias	LO 7/1981, de 30/12	LO 3/1991, de 13/3 LO 1/1994, de 24/3 LO 1/1999, de 5/1
Cantabria	LO 8/1981, de 30/12	LO 7/1991, de 13/3 LO 2/1994, de 24/3 LO 11/1998, de 30/12

[87] Fuente: *Informe Pi y Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea,* pp. 95 y ss.

EEAA Y MODIFICACIONES (Cont.)

CCAA	*Aprobación EEAA*	*Modificación EEAA*
La Rioja	LO 3/1982, de 9/6	LO 3/1994, de 24/3 LO 2/1999, de 7/1
Murcia	LO 4/1982, de 9/6	LO 1/1991, de 13/3 LO 4/1994, de 24/3 LO 1/1998, de 15/6
Comunidad Valenciana	LO 5/1982, de 1/7	LO 4/1991, de 13/3 LO 5/1994, de 24/3
Aragón	LO 8/1982, de 10/8	LO 6/1994, de 24/3 LO 5/1996, de 30/12
Castilla-La Mancha	LO 9/1982, de 10/8	LO 6/1991, de 13/3 LO 7/1994, de 24/3 LO 3/1997, de 3/7
Canarias	LO 10/1982, de 10/8	LO 2/1996, de 15/1
Navarra	LO 13/1982, de 10/8	LO 1/2001, de 26/3
Extremadura	LO 1/1983, de 25/2	LO 5/1991, de 13/3 LO 8/1994, de 24/3 LO 12/1999, de 6/5
Islas Baleares	LO 2/1983, de 25/2	LO 9/1994, de 24/3 LO 3/1999, de 8/1
Madrid	LO 3/1983, de 25/2	LO 2/1991, de 13/3 LO 10/1994, de 24/3 LO 5/1998, de 7/7
Castilla y León	LO 4/1983, de 25/2	LO 11/1994, de 24/3 LO 4/1999, de 8/1
Ceuta Melilla	LO 1/1995, de 13/3 LO 2/1995, de 13/3	

1.2. Estados unitarios

Pedro González-Trevijano Sánchez ⋆

Los Estados unitarios

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORÍGENES Y PRIMER DESARROLLO DEL MODELO DE ESTADO UNITARIO.—III. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN.— IV. UNA ACLARACIÓN PERTINENTE: CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL PODER.—4.1. Centralización del poder. Centralización administrativa.—4.2. Concentración del poder.—V. ESTADO UNITARIO SIMPLE Y ESTADO UNITARIO COMPLEJO.

I. INTRODUCCIÓN

No deja de ser, si no sorprendente, sí al menos llamativo, seguir procediendo, con ocasión de la elaboración de la presente obra, con el título *Organización territorial en Europa*, a un examen, con cierto detalle y atención, sobre el denominado Estado unitario. Y decimos que no pasa de ser llamativa tal atención, tanto por razones de teorética político-constitucional general como de índole politológica más nacional y singularizada.

En efecto, la práctica totalidad de estudios sobre las diferentes modalidades de Estado [1] se centra en la actualidad, y además de manera casi exclusiva, sobre sus expresiones más territorialmente descentralizadas. La descentralización, digámoslo alto y claro, se ha impuesto de manera paulatina, pero también inexorable, a las originarias organizaciones políticas unitarias, y hasta centralizadas, de comprensión y ejercicio territorial del poder político en los Estados modernos. Por ello, por ejemplo, no es una mera constatación teórica la afirmación, por lo demás generalizada y recurrente en la doctrina constitucional, del desarrollo y asentamiento imparable de los modelos federales de articulación del Estado, siguiendo al respecto el ya clásico arquetipo auspiciado por la muy mimetizada Constitución norteamericana de 1787. De

⋆ Catedrático de Derecho Constitucional. Rector de la Universidad Rey Juan Carlos.

[1] Sobre el Estado siguen siendo esclarecedoras las argumentaciones de A. Passerin d'Entrèves, *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*, traducción de Ramón Punset, Ariel, Barcelona, 2001, y en lo que ahora interesa, los dos primeros capítulos (pp. 35-182).

esta suerte, hoy el federalismo, como forma más conocida de organización territorial del Estado —una vez que las formas confederales han prácticamente desaparecido por su explícita y manifiesta inoperancia—, se ha impuesto, con mucho, sobre el resto de manifestaciones de distribución territorial del poder y, en particular, sobre los, en franco retroceso, Estados unitarios monolíticos [2].

Y es más, las otras modalidades de organización territorial que ha dado y conoce el Derecho constitucional comparado tratan, de un modo u otro, de asemejarse, y además lo más posible, a la *Arcadia federalista* —pensemos, por ejemplo, en el *Estado integral* de la Constitución de la Segunda República española de 1931, en el *Estado regional* de la Constitución italiana de 1947 o en el *Estado de las Autonomías* [3] de la vigente Constitución española de 1978— y distanciarse, *sensu contrario*, del arcaico y superado, se nos argumenta por sus más conspicuos convencidos, Estado unitario.

Pero si esto es así, con carácter más o menos extendido en la doctrina comparada, qué podríamos y deberíamos decir si las presentes reflexiones se realizan desde el foro de la actual España constitucional. Una España constitucional que ha sufrido en los últimos años una profundísima descentralización en la práctica integridad de sus estructuras políticas. Un tiempo, el presente, caracterizado, sin duda, por el desmantelamiento, inmisericorde y en detalle, del rancio Estado unitario y muy centralizado heredado del anterior régimen político de la dictadura franquista. Una España constitucional vertebrada, por lo tanto, sobre una compresión muy descentralizada del poder político que ha hecho, *de facto,* que, aunque no nos encontremos, en puridad, ante un modelo federal —pues el poder constituyente de 1978 era único—, sí funcione, y esto es lo que importa a tales efectos, como tal. Incluso sigue siendo frecuente por parte de algunos sectores de la literatura constitucional [4] y de las fuerzas políticas del más amplio espectro parlamentario la reclamación de un añorado modelo formalmente federal y, por el contrario, la más evidente y continuada denostación de todo aquello que pueda, de un modo u otro, recordar los ya felizmente superados vestigios del atrasado y hasta, se llega a argumentar, antidemocrático Estado unitario del *Ancien Régime*.

Ahora bien, y hechas tales consideraciones, el mantenimiento de una cierta relevancia del modelo de Estado unitario en estas páginas seguiría estando justificada, seguramente también, por algunas razones de cierto calado. Unas

---

[2] Así lo entiende, por todos, K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1976, p. 353: «De todas formas, la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal.»

[3] Ver, por todos, el último libro de J. J. Solozábal Echavarría, *Nación y Constitución*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 179 y ss.

[4] En este sentido es muy significativo, por ejemplo, el título de uno de los capítulos del magnífico libro de R. L. Blanco Valdés, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 78 y ss.: «Pero, ¿alguien teme aún al Estado federal?».

motivaciones, de distinta naturaleza, que podríamos quizás sintetizar, aunque sin ánimo exhaustivo, en las siguientes que pasamos a apuntar.

En primer lugar, en una explicación de carácter histórico. La aparición, primero, y consolidación, más tarde, de esta forma de organización política que hoy conocemos como Estado, *lo stato* [5], se erigió, precisamente, sobre el entonces único modelo estatal de conformación política posible y viable: el Estado unitario de las antiguas Monarquías y Repúblicas de finales de los siglos XV y XVI. Las ciudades-Estado de la Italia de finales del siglo XV y las Monarquías de España y Francia así lo atestiguan sin género de dudas. Después vendrían las no menos definidoras Monarquías absolutas de los siglos XVI y XVII, extendiendo el modelo estructural, aunque sus contenidos lógicamente variarían —se asientan, frente a los autocráticos poderes del Antiguo régimen, los principios democráticos de gobierno—, en un segundo momento ya en los tiempos de los Estados liberales de los siglos XVIII y XIX [6]. Un Estado unitario, por lo tanto, de orígenes antiguos y de perfiles manifiestamente racionalizadores.

La segunda justificación es de orden científico, toda vez que el análisis más riguroso y pormenorizado acerca, no sólo del mentado origen del Estado, sino de su naturaleza, caracterización y cotejo prolijo de sus tres distintos elementos —territorio, pueblo y poder político—, se ha esbozado en la literatura más clásica, salvo excepciones, partiendo de una concepción mayoritariamente unitaria del Estado. Quién mejor para expresarlo con toda rotundidad que el mismísimo Jellinek, cuando señalaba que «las concepciones típicas del Estado, desde que hay una ciencia del mismo, han sido formadas en vista del Estado unitario» [7]. O, expresado en otros términos, el Estado unitario es el esquema de trabajo originariamente idóneo para la más acertada delimitación y hasta definición de lo que se comprende por Estado, toda vez que sus modalidades más descentralizadas, y especialmente el reseñado Estado federal [8], se construyen a partir de sus diferencias con el modelo unitario [9]. Una realidad doctrinal mayoritariamente incontrovertible, tanto en Francia como en Italia y España [10].

---

[5] El término Estado, como es sabido, se formaliza en la obra de *El Príncipe,* de Maquiavelo, si bien será a partir del Tratado de Westfalia, de 1648, cuando se extienda en su desarrollo a lo largo del continente europeo.

[6] Un paseo histórico sobre el mismo en G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. II, LJDJ, París, pp. 317 y ss. Y, ya en tiempos de la Revolución francesa, por ejemplo, en M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, traducción de Isidro Molas *et alii,* Ariel, Barcelona, 1970, pp. 115 y ss.

[7] G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1978, p. 473.

[8] Como afirma bien C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. II, 9.ª ed., Cedam, Padua, 1976, p. 1511, incluso «la expresión de "Estados compuestos" se denomina así para diferenciarla del Estado unitario».

[9] Así lo sigue defendiendo, entre nosotros, por ejemplo, A. Torres del Moral, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, p. 321.

[10] No obstante, y entre las excepciones que realizan la delimitación del Estado desde el Estado federal, por ejemplo, M. Martínez Sospedra y L. Aguiló Lucia, *Lecciones de Derecho Constitucional Español. La Constitución*, t. I, Fernando Torres Editor, Valencia, 1981, p. 25.

Pero aún podríamos resaltar alguna consideración más. Nos referimos a la preservación del modelo de Estado unitario en uno de los todavía referentes constitucionales de todo investigación doctrinal que se precie. Hablamos, claro que sí, del caso francés, cuya Constitución de la V República de 1958 persevera, y sin fisuras apreciables además, en la modalidad de Estado acusadamente unitario y centralizado que sigue incólume desde los tiempos del cardenal de Richelieu, el indiscutible forjador del moderno Estado francés —«Yo no he tenido nunca otros enemigos que los del Estado»—, y de la Administración jacobina y centralizada de la Revolución [11] y, en este sentido, asimismo, de su más aventajado hijo y seguidor, Napoleón Bonaparte —«El título más hermoso que existe en la Tierra es haber nacido francés»— [12].

II. ORÍGENES Y PRIMER DESARROLLO DEL MODELO DE ESTADO UNITARIO

Tal y como adelantábamos, el origen del Estado unitario se remonta al propio nacimiento del Estado, coincidente, de esta suerte, con la sociedad renacentista y la emergencia de las Monarquías autoritarias en las postrimerías del siglo XV y principios del XVI, de forma que su primera conformación supone así la delimitación de los mismos conceptos de las comunidades preestatales y de las formulaciones ya genuinamente estatales.

El nacimiento del Estado implica, en consecuencia, la imposición de un poder único que pone fin a la pluralidad de poderes locales y autárquicos que habían caracterizado el período conocido como Edad Media, y presidido por la fragmentación del orden jurídico y político propio del llamado Derecho intermedio. El policentrismo medieval [13] da paso en consecuencia al monocentrismo renacentista. De esta manera, la configuración de los primeros Estados era claramente unitaria, en cuanto respondían a un solo centro de impulsión política, en la persona de un Rey/Príncipe, que asumía la condición de soberano como expresión del máximo poder existente en el ámbito territorial del Estado, y lo que es asimismo tan relevante, con carácter excluyente respecto de otros poderes, tanto de índole interno (señores feudales) como de orden externo (el Papado y el Imperio) [14].

---

[11] Ver sobre la materia el magnífico libro de E. García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, 2.ª ed., Taurus, Madrid, 1981.

[12] Entre muchos, por ejemplo, J. Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., Montchrestien, París, 1947, pp. 60 y 61.

[13] Sobre dicha época sigue siendo clave la obra de O. Von Gierke, *Teorías Políticas de la Edad Media*, traducción de Piedad García-Escudero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 238 (orígenes del Estado moderno).

[14] Un examen histórico de tales cambios hacia la modernidad se puede ver, por ejemplo, en J. Touchard, *Historia de las Ideas Políticas*, traducción de J. Pradera, 7.ª reimpresión, Tecnos, Madrid, 1978, pp. 196 y ss.; G. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, traducción de Vicente Herrero, 9.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 249 y ss.; R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado moderno,* traducción de J.A. Fernández, 1.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 23 y ss.; R. Gettel*, Historia de las Ideas Políticas*, traducción de Teodoro González García, 2.ª ed., Editora Nacio-

La existencia de estas iniciales formaciones estatales, denominadas también Monarquías Nacionales, implicaba fundamentalmente las siguientes características [15]:

a) Se unifica y centraliza, afirmábamos, el poder en la figura del Rey. El Monarca, es cierto, podía delegar, como así acontecía en la *praxis* política, algunas de sus competencias y funciones en determinados organismos y consejos de su confianza, pero el ejercicio del mismo le correspondía, exclusivamente, a él.Y de aquí el establecimiento, solemne y formal, de que tales atribuciones regias se ejercitan siempre, y en todo caso, instada su previa delegación, en su propio nombre.

b) Se institucionaliza, al hilo de su formación, y más allá de su singularizado titular, en la persona del Rey/Príncipe, el propio Estado, en tanto que realidad política diferenciada y dotada de sustantividad preeminente. Con ella se da paso, simultáneamente, al primer desarrollo, al menos en Europa, de una incipiente, pero ya sólida, en ciertos ámbitos, Administración pública.

c) Se crea un ejército cada vez más estable y dependiente, o que no sea necesariamente de su propiedad, del Rey/Príncipe, y no tanto de los poderes locales que, cuando no desaparecen, sí quedan cada vez más disminuidos.

d) Se extiende un ordenamiento jurídico para todo el Estado, en beneficio del monarca [16], diluyendo los particularizados sistemas locales. Por ello, el nacimiento del Estado lleva aparejado el impulso decidido de una ordenación jurídica cada vez más unificada y unificadora, y que desea, además, presentarse con una pretensión de globalidad y exclusividad respecto de los anteriores ordenamientos y jurisdicciones feudales y señoriales. Una realidad que se hace irresistible, al margen de sus lógicas especificidades, tanto en el campo más propio de los sistemas continentales o de Derecho romano (España o Francia) como del *common law* (Gran Bretaña). Como resume bien Merkl, «la aceptación del Derecho romano por los reyes y príncipes del continente europeo equivalió asimismo a un intento de los diversos centros de unificar los países penetrando en los convencionalismos legales locales» [17].

e) En contra de lo que se suele entender erróneamente la aparición del Estado unitario hace posible la aparición de las libertades y derechos

---

nal, México, 1979, pp. 247 y ss.; A. Truyol Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, t. II, Revista de Occidente, Madrid, 1975, pp. 9 y ss., y G. Mosca, *Historia de las Doctrinas Políticas*, traducción de Luis Legaz Lacambra, Edersa, Madrid, 1984, pp. 79 y ss.

[15] Un estudio clásico al respecto, por ejemplo, en H. Heller, *Teoría del Estado*, traducción de Luis Tobío, 7.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 145 y ss.

[16] El supuesto tradicional de estudio es el propio del Derecho inglés. Sobre él, por ejemplo, M. G. Losano, *Los grandes sistemas jurídicos*, traducción de Alfonso Ruiz Miguel, Debate, 1982, pp. 166-185.

[17] H. Merkl, *Teorías políticas comparadas*, traducción de Nuria Pares, Editora Nacional, México, 1973, p. 237.

individuales frente al hermetismo autoritario del sistema feudal. Un proceso en el que el Monarca, a quien interesa la sublevación de sus súbditos frente a los poderes de los señores feudales, tendrá mucho que decir y hacer.

Por eso, si seguimos una línea histórica, partiendo desde las incipientes ordenaciones político-estatales, percibimos que la primera decantación del poder político en el Estado propiamente moderno se nos revela como un ejercicio de carácter personal. Nos hallamos ante el supuesto de la Monarquía autoritaria y de la culminación posteriormente de este tipo de régimen, esto es, de la Monarquía absoluta (*princeps legibus solutus*). Una construcción inspirada, en lo que ahora importa, sobre la extensión de la noción de soberanía. Una soberanía que se predicará, como es conocido, por Bodino como característica ineludible de todo Estado, entendiendo por éste «el justo gobierno de muchas familias y de lo común a ellas, con suprema autoridad». Cuando existe la soberanía, se afirmará, ya no es necesaria pues la investidura del poder terrenal por parte del Emperador, pues para el autor francés ésta es, de por sí, la cualidad esencial y de orden absoluto: «puissance absolue et perpétuelle d'une République», según su redacción francesa, o la «summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas», en la versión latina, que el autor traduciría, con alguna modificación, diez años más tarde. Una concepción la del pensador francés, claro que sí, que abre las puertas de par en par al desarrollo del absolutismo.

O, lo que es lo mismo, unidad política, religiosa e institucional. Una *puissance* expresada en dos dimensiones. Una primera, interna, que prescribe dominar los estamentos sociales e instituciones políticas y de gobierno de los reinos, por lo demás indisolublemente ligada al despertar de la organización burocrática. Y la otra, de contornos externos, emancipándose del Papado, y extendiendo y confirmando las fronteras del poder más allá de sus primigenios territorios [18]. Pero una soberanía, hoy, que es predicable, queremos dejarlo claro, de todo Estado con independencia de su organización centralizada o descentralizada [19].

Pero en ambos tipos, y esto es lo que deseamos resaltar ahora preferentemente, el poder se nos revela como inherente al Rey/Príncipe, que no está sujeto ni condicionado, de forma sustancial —hablamos como modelo teórico—, a otros poderes que puedan existir en la comunidad, salvo el denominado poder espiritual, que a su vez es fuente legitimadora del ejercicio del poder terrenal. E, incluso, este último, y dependiendo de los países, pasará a ser un instrumento eficaz de dominio e imposición —piénsese, por ejemplo, en el papel de la Inquisición— del mismísimo poder estatal en varios Estados europeos.

---

[18] J. Bodino, *Los Seis Libros de la República*, traducción de Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992.

[19] G. de Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Pablo Lucas Verdú, 2.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 100.

Sin embargo, el modelo de Estado unitario, normalmente centralizado en sus orígenes, y con un alto nivel de concentración de poderes, aunque hay diferencias importantes entre el modelo francés y el inglés, no podrá subsistir mucho tiempo, salvo en Estados de ámbito territorial reducido y con unas connotaciones además muy específicas, como puede ser hoy, por ejemplo, el residual ejemplo del Estado Vaticano. Por eso, si seguimos una línea histórica, el transcurso del tiempo y la creciente complejidad de los asuntos de gobierno obligarán al Monarca a delegar algunas de sus funciones más propias en determinadas instituciones que, aunque ejerzan su actividad en su nombre, acabarán disfrutando de manera paulatina de una cierta autonomía en su funcionamiento, dando con ello lugar a una diferenciada y despersonalizada institucionalización del poder político estatal [20]. La consolidación de los municipios y provincias, como expresión de un principio pluralista [21], por no mencionar los departamentos y regiones, así lo atestiguan sobradamente.

Un proceso que culminará, en su momento, con el advenimiento del Estado constitucional, en el que se terminará de auspiciar una separación entre el titular originario de dicho poder y quien lo ejerce en un contexto determinado. De este modo, este último no gozará, claro que no, del esencial atributo de la soberanía, esto es, de la condición de poder erigir su *potestas* e *imperium* sobre los demás, sino que, simplemente, asumirá las competencias propias del mismo en nombre del Estado. Mientras, se va a producir una cierta reorganización de carácter territorial, con la emergencia de nuevas provincias y departamentos, que asumirán también, por su parte, cometidos detentados anteriormente por instituciones de ámbito estatal, con lo que, de alguna forma, aun en los Estados de más claro predominio unitario, se producirá, no obstante, una cierta descentralización, por más que sólo sea de carácter municipal. El caso de Francia, paradigma clásico de la centralización más acusada, sirve de ejemplo, una vez que se puso en marcha a comienzos de 1982 una descentralización administrativa y municipal (afirmación de regiones con atribuciones territoriales y económicas, eliminación de fiscalizaciones gubernamentales y potenciación de las atribuciones de las Presidencias de las Asambleas departamentales).

Pero si quisiéramos realizar una reflexión más pormenorizada, el Estado unitario, además de lo dicho, implica la satisfacción de tres requisitos que van más allá de las categorías apuntadas. Así, en primer lugar, la garantía de que el sistema jurídico estatal no puede verse amenazado por tendencias disgregadoras, al tiempo que preserva aquellos caracteres generales de conformidad

---

[20] Para C. J. Friedrich, *El Hombre y el Gobierno*, traducción de J. A. González Casanova, Tecnos, Madrid, 1968, pp. 619 y 709, las ideas de descentralización y de federación se encuentran tanto «en la necesidad de una organización a gran escala, que la moderna tecnología ha creado y que continúa intensificándose, haya fomentado la búsqueda de modos alternativos de organizar la comunidad política cada vez más amplia», al tiempo que como «una participación efectiva del ciudadano común [que] presupone la descentralización mayor posible. Los dos métodos más generalmente utilizados para llevar a término tal descentralización son el "autogobierno local" y el federalismo».

[21] A. Pizzorusso, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. I, traducción de Javier Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 137 y ss.

con los que se constituyó como tal en su día. En segundo término, la reafirmación de que todas sus articulaciones reafirmen la tendencia generalizada a la consecución de los intereses generales y comunes. Y, por fin, la autorización a los órganos centrales del Estado para intervenir asegurando, de un lado, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos en todo el territorio nacional y, de otro, para tutelar el necesario principio de solidaridad interterritorial [22].

En resumidas cuentas, y por encima de concretos períodos históricos, el Estado unitario, dirá Eliseo Aja, «trata de establecer un solo orden legal para todos los ciudadanos, suprimiendo los privilegios y corporativismos anteriores. Una Constitución, como ley suprema, ordenará las instituciones y reconocerá los derechos de los ciudadanos, y un Parlamento y un Gobierno aprobarán, respectivamente, las leyes y las demás normas que regulan la sociedad. La igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad: en todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones» [23]. O, expresado de forma aún más sintetizada, Mortati reseñará que en «un Estado unitario la potestad reside en un solo ordenamiento que conserva tal naturaleza ordinaria aun cuando conceda autonomía más o menos amplia a sus articulaciones, la región, la provincia, etc.» [24]

III. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN

Es habitual en la literatura constitucional española hacer mención a las definiciones de Estado, y en concreto unitario, de los profesores Posada y Pérez Serrano. Para el primero de ello, la cuestión habría de plantearse al hilo de la relación congruente entre Estados y Pueblos, siendo aquí donde debería de suscitarse el estudio del Estado unitario y de las Uniones de Estados. Un Estado unitario, se dice, que «supone la población bajo una asociación política normal, formando un *pueblo*, ya sea contenido en un *núcleo local político —self-government—*, ya constituyendo *unidad étnica y cultural* distinta» [25]. Para Pérez Serrano, éste se constituye como la expresión más clara y elemental de la formación política estatal. Hay en él, se nos afirma, un solo pueblo, que ocupa todo el territorio, y de quien depende su soberanía. Se da en su seno, por tanto, «una máxima homogeneidad de territorio, de población y "de perfecta unidad de poder" [26]. Y, por tal razón, no extraña que se postulen sus ventajas en las situaciones de dificultad política y constitucional de los países, dada su especial solidez, sino también en las más ordinarias del devenir del día a día: «Un Estado unitario que se asiente sobre una auténtica Nación

---

[22] Así, por ejemplo, y para referirse al Estado italiano, tomando como referencia la vigente Constitución de 1947, G. Rolla, *Manuale di Diritto Pubblico*, 4.ª ed., G. Giappichelli Editore, Turín, 2000, p. 86.

[23] E. Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 20.

[24] Mortati, *op cit*, p. 1511.

[25] A. Posada, *Tratado de Derecho Político*, Comares, Granada, 2003, pp. 161-162.

[26] N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 230.

constituye la comunidad política más vigorosa, razonable, robusta y eficaz que hasta hoy ha producido la Humanidad, porque reúne las ventajas de empaste que tenía la ciudad-Estado clásica, pero acrecentada inmensamente por la ampliación del radio a que se extiende de las posibilidades que encierra» [27].

De este modo caracterizado, el Estado unitario por antonomasia, esto es, el Estado unitario simple, dirá De Cabo, «implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más insignificantes), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice» [28]. O, en palabras de Trujillo, un Estado unitario por excelencia sería aquel en el que «ninguna colectividad territorial inferior poseyese órganos propios. En tal caso, las colectividades inferiores sólo serían sedes territoriales de competencias para los órganos del Estado, salvo, quizá, en lo que concierne a la gestión de su eventual Derecho privado» [29].

Un Estado unitario que algunos prefieren no obstante definir de forma negativa, frente al modelo del Estado federal, entendiendo por este último, argumentaría así García Pelayo, «una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino, sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras» [30]. Aunque, como afirmaba bien Carre de Malberg, también el Estado federal goza, con ciertas matizaciones, de rasgos próximos al Estado unitario: se establece en un propio territorio, sus ciudadanos forman parte de un cuerpo nacional único, el poder se ejercita sobre las realidades inferiores contenidas y asimismo disfruta de órganos centrales de gobierno [31].

Más pintorescas son las argumentaciones, a los ojos de hoy, de Ruiz del Castillo, quien fundamenta, en exceso, el carácter unitario o federal de un Estado en la propia Geografía: el federalismo o el unitarismo están —se defiende— calcados, con frecuencia, de los relieves del suelo. A «una Geografía unificada, como la de Francia, corresponde una Constitución unificada; a Suiza, en cambio, interiormente dividida por montes ingentes, corresponde una Constitución federal» [32]. Unas argumentaciones que, si han quedado relegadas a un segundo lugar, disfrutaron sin embargo durante épocas largas del pensamiento político de un innegable predicamento.

En Francia, y en línea semejante a lo reseñado, A. Hauriou también distingue dos grandes modelos de Estado: el simple, es decir, el que no permite

---

[27] *Ibidem*.

[28] C. de Cabo, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, pp. 48 y 49.

[29] G. Trujillo, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 32, nota 3.

[30] M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 6.ª ed., Revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 217.

[31] H. Garre de Malberg, *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, t. I, Sirey, París, 1929, pp. 119 y 120.

[32] C. Ruiz del Castillo, *Derecho Político*, Reus, Madrid, 1934, p. 31.

la división en su interior en territorios que se denominan Estados, sustentado sobre una unidad nacional con la unificación suficiente para posibilitar su adecuado desarrollo jurídico, y el compuesto [33]. El Estado simple es, por lo tanto, podríamos resaltar, siguiendo en la misma línea a Prelot, el que posee un solo centro de impulsión política y un solo conjunto institucional. La forma política de organizarse más tradicional y la más sencilla de organización del poder político. Un Estado, denominado también Estado simple, que reúne habitualmente en una ligazón única los diferentes elementos que posee (pueblo, territorio y poder político).

Un Estado que se define, por tanto, por ser uno en su estructura (la organización política es única, al revestir una ordenación gubernamental completa que satisface todas las funciones dentro de una asimismo ordenación constitucional); uno en su elemento humano (la organización política se adscribe a una colectividad unificada, sin tenerse en cuenta sus diversas individualidades, de modo que las decisiones de los gobernantes obligan de idéntica suerte a sus gobernados en una expresión máxima de la homogeneidad del poder); y uno en sus límites territoriales (la organización política se extiende de forma igual a lo largo de todo el territorio sin que se adviertan diferencias provinciales o locales) [34].

De esta suerte, el Estado unitario, a diferencia de su homónimo Estado compuesto, cualesquiera que sean sus concretas y distintas expresiones, se halla constituido, de manera absolutamente inescindible, por un solo territorio y un único ordenamiento jurídico. Y, en consecuencia, la soberanía resulta asimismo indivisible, tanto desde un punto de vista subjetivo (la potestad de imperio referida en general a una única organización de gobierno) como objetiva (en cuanto que su originalidad se asienta en un solo ordenamiento estatal) [35].

Aunque, como matiza bien González Encinar, cualquier forma de Estado federal es también de alguna suerte un Estado unitario, ya que «todo Estado busca la unidad (al menos la imprescindible) para asegurar que en su interior la dialéctica amigo-enemigo se resuelva por procedimientos jurídicamente ordenados (unidad de paz), lo que exige, como es obvio, "unidad de decisión" sobre las normas y conflictos y "la unidad de poder" que la respalde». Y termina sentenciando: «Decir, pues, del Estado que es unitario es, en cierto modo, simple redundancia; si no lo fuese no sería Estado» [36].

Pero llegados a este punto debemos proceder, de forma inmediata, a realizar una debida aclaración. Es cierto, y así lo hemos recogido con anterioridad, que la génesis y consolidación primera de esta modalidad de organización del poder político, que hoy denominamos Estado, aparece en los

---

[33] A. Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Ariel, Barcelona, 1971, pp. 174-175.

[34] M. Prelot y J. Boulois, *Institutions Politiquies et Droit Constitutionnel*, 12.ª ed., Dalloz, París, 1980, p. 239.

[35] En tales términos lo apunta, entre otros, C. Lavagna, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 5.ª ed., UTET, Turín, 1982, p. 67.

[36] J. J. González Encinar, *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 59.

tiempos de las Monarquías nacionales, para consolidarse después, de forma irreversible, en los tiempos del absolutismo monárquico. Pero dicho esto, no podemos asumir, no obstante, la errónea identificación o la falsa interdependencia, de totalitarismo/autocracia y Estado unitario. Nada más lejos de toda realidad política y constitucional, pues no existe equiparación ontológica entre ambos términos. Baste, como ejemplo más evidente, la aparición en su momento del Estado liberal de Derecho en gran parte del continente europeo o la propia realidad francesa vigente, donde un Estado unitario puede convertirse en adalid de los derechos fundamentales y libertades públicas (Constituciones de 1946 y 1958), bien que los extintos modelos nacionalsocialista y fascista [37], así como el sistema soviético se convirtieran, en su momento, en el polo contrario, y expresión del más férreo totalitarismo (Constituciones de 1918, 1924, 1936 y 1977) alrededor del denominado centralismo democrático [38].

Es decir, este poder único, en todo Estado unitario, tanto en su estructura como en sus elementos territorial y humano, es absolutamente compatible con el respeto a los derechos fundamentales y la consagración del principio de separación de poderes. Siendo suficiente, a tales efectos, con el mero recordatorio de la enunciación acogida en el artículo 16 de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 26 de agosto de 1789, cuando disponía, ni más ni menos, «que toda sociedad en la que no se reconocen los derechos fundamentales ni el principio de separación de poderes carece de Constitución». A diferencia de lo que se pueda argumentar, en una primera impresión atropellada de la cuestión, el orden liberal se encuentra indisolublemente vinculado al desarrollo del Estado unitario y monista, en lo que éste tuvo de superación de los poderes del Antiguo Régimen —Iglesia, oligarquías feudales y aristocracia— anclados en fragmentados territorios. Y donde asimismo el régimen federal no se vislumbra, al menos en la práctica francesa [39], tampoco con el mejor criterio [40].

---

[37] Como dice bien, por todos también, Prelot, *op. cit.*, p. 240, «sin duda, ciertos regímenes se han expresado como "monocráticos" o "totalitarios" y "centralistas". Éste fue el caso notablemente del nacionalsocialismo del "hitlerismo" y del "fascismo". Mas, si esta actitud puede ser lógica desde una dimensión política, no lo es así generalmente asumible desde una posición jurídica, ni está es tampoco fatal a este respecto».

[38] El denominado centralismo democrático era uno de los caracteres clásicos definidores del extinto régimen soviético. Ver al respecto, por ejemplo, de los rasgos del Derecho administrativo soviético, G. Langrod, «Derecho administrativo», en *Marxismo y Democracia, Derecho,* I, traducción de Agustín Alonso Fernández, Ediciones Rioduero, Madrid, 1975, pp. 22-39.

[39] Así lo destaca con acierto A. Torres del Moral en el «Prólogo» al libro de Condorcet, *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. LI y LII, donde se recuerda cómo desde los tiempos del pensamiento ilustrado se abrió paso la idea a favor del federalismo (Montesquieu, Helvetio, Kant Rousseau o Condorcet), si bien «a la hora de pronunciarse sobre Francia [...] Condorcet se repliega a un posibilismo que le hace preferir el caso de la reforma de contenidos en el marco existente».

[40] Por ejemplo, entre los pensadores y políticos franceses revolucionarios, aunque con la aclaración antes apuntada, B. Constant*, Curso de Política Constitucional*, F. L. de Iturbe, Taurus, Madrid, 1968, p. 98, donde se dice: «Se ha llamado federalismo a una asociación de gobiernos que conservaban su independencia mutua, y que no se conservaban unidos sino por lazos políticos exteriores. Esta institución es particularmente falaz. Los Estados federales por una parte reclaman sobre los individuos o las porciones

Y también queremos inmediatamente rebatir otra inexactitud, igualmente incierta: la creencia de que el Estado unitario es, en toda circunstancia de lugar y tiempo, un Estado intensamente centralista, pues desprecia las necesidades, por nimias que sean, de la periferia. Si esto es susceptible de afirmarse en los contextos políticos de algunos de sus momentos, especialmente en lo relativo al mentado proceso de formación de los Estados en el continente europeo, así como en la evolución más clásica del sistema francés —«el Estado no se asienta sobre la base de un contrato, sino sobre la centralización» (Maurice Hauriou)—, no es predicable de manera generalizada. No nos confundamos, pues, con el uso indiscriminado de diferenciadas categorías político-jurídicas. Una cosa es el ejercicio del poder y otra su caracterización esencial. Delimitemos, por tanto, con corrección, los conceptos. Hablamos de centralización cuando existe un único centro de poder de decisión; si éstos fuesen, en cambio, variados, con autoridades independientes y no elegidas por el poder central, aunque se ejerza una tutela sobre ellas, nos encontraríamos, en tales circunstancias, ante un Estado descentralizado.

La mejor prueba de lo afirmado es la manifiesta descentralización [41] de los modelos de Gran Bretaña o de Suecia. El primero, tradicionalmente descentralizado, desde los tiempos de la Edad Media —*self government*— y del más moderno parlamentarismo inglés —a partir del primer *Bill* de reforma del año 1832— en materia de higiene, enseñanza, beneficencia pública y hasta interior, y hoy confirmado tras el desarrollo municipal habido desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Y qué decir de Suecia, donde sus niveles de descentralización se remontan también a finales de la Edad Media, con una autonomía que resultaría definitivamente refrendada asimismo desde los primeros años del siglo XIX.

Es desde dicha pertinente aclaración donde hay que entender, acto seguido, la formulación de otras clasificaciones complementarias, tales como centralización perfecta o imperfecta (según se asuman órganos subordinados que participan en su actividad de forma subordinada al órgano central, como acontece, por ejemplo, con las delegaciones territoriales de los diferentes ministerios); centralización personal o territorial (según se atienda a la naturaleza personal u objetiva de la apuntada centralización del poder). Por más que la diferencia más evidente sea, con mucho, la derivada de su propio objeto. Siguiendo este criterio, puede hablarse así de centralización/descentralización administrativa (que es a la que ahora nos referimos, salvo que se explicite lo contrario), legislativa (también llamada descentralización política, siendo la propia de los Estados regionales o autonómicos) o constitucional (siendo esta última la correspondiente a la descentralización federal). O la que

---

de su territorio una jurisdicción que no deberían tener, y de otra pretenden conservar respecto al poder central una independencia que no debiera existir. Así el federalismo es compatible tanto con el despotismo, como en el exterior con la anarquía.»

[41] Un examen clásico sobre la descentralización administrativa en Europa, por ejemplo, en O. G. Fischbach, *Derecho Político General y Constitucional Comparado*, Labor, Barcelona, 2.ª ed., 1933, pp. 266 y ss.

distingue entre una descentralización burocrática, es decir, la relativa a las respectivas atribuciones de los órganos tanto centrales como locales de la Administración, de la descentralización autárquica, esto es, la que incide en la descentralización de funciones respecto de los ordenamientos jurídicos territoriales de orden menor comprendidos en la estructura única de este modelo de Estado [42].

Y por todo ello, por ejemplo, López Guerra, al definir un Estado como centralizado o descentralizado, abunda con acierto en la existencia de los siguientes elementos: primero, un ordenamiento uniforme en todo el territorio; segundo, la existencia de un solo conjunto institucional y no varios limitados territorialmente; y, por último, una organización jerárquica de los poderes públicos [43].

De esta condición, la desconcentración del poder supondría, en un primer momento, la aparición de una Administración cada vez más compleja, así como el desarrollo de órganos destinados a ejecutar las diferentes actividades susceptibles de desplegarse por éste. Una labor que consiste en transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas y de las que dependen. Se diferencia así, con toda claridad, de la descentralización, por la ausencia de elección de las autoridades locales; al tiempo que también de la rígida centralización, pues la decisión se adopta localmente y no en sede central.

Unos principios de actuación política y administrativa que, por cierto, se reseñan expresamente en nuestra Constitución de 1978 (arts. 2, 103 y 131).

De todo lo esbozado podríamos inferir que un Estado unitario puede configurarse de modo que permita, sin duda de ningún género, la descentralización administrativa. Y en este sentido, por ejemplo, Burdeau identifica, con buen criterio, la desconcentración como una idea vinculada necesariamente a la centralización, «mientras que la descentralización aparece referida al democrático respeto a las minorías: naturalmente el Estado unitario no es incompatible con una cierta descentralización de las colectividades locales, la región, el departamento o el municipio, por ejemplo. Es necesario, sin embargo, que la independencia concedida a los agentes de estas colectividades no llegue hasta una autonomía completa con relación al poder central» [44]. Una descentralización que, en la idea esbozada ya en Francia en la clásica obra de Odilón Barrot, se ve hasta como sinónima de libertad: «Verdad de todos los tiempos, de todos los países... es que la fuerza y la vida de las sociedades se aumenta o debilita a medida que el poder central respeta o ahoga las facultades y derechos del individuo» [45].

---

[42] Así, por ejemplo, P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, 1.ª reimpresión, Tecnos, Madrid, 1973, p. 234, quien distinguirá las citadas descentralizaciones, por él denominadas *burocrática* y *autárquica*, de la descentralización *constitucionalmente garantizada*, en la que, ésta sí, como es la de las regiones italianas, rebasa ya casi los límites más clásicos del Estado unitario.

[43] L. López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 27 y ss.

[44] G. Burdeau, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de Ramón Falcón Tello, Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 70.

[45] M. R. Dilón-Barrot, *De la centralización y sus efectos*, D. E. M., Civitas, Madrid, 1997, pp.123 y ss.

Pero aún tendríamos que hacer otra aclaración pertinente. No es tampoco cierta la creencia, en ciertos ámbitos extendida, según la cual el Estado unitario es la mejor expresión política de aquellas sociedades de sólida integración étnico-cultural cuando, en realidad, los ejemplos tradicionales de Estados unitarios —Francia, Inglaterra— se han definido, por el contrario, por disponer de un pluralismo y una complejidad cultural no perceptible, en cambio, en Estados federales. Y es que, dirá García Cotarelo, «el modelo de Estado unitario es el que corresponde con las viejas realidades estatales surgidas con los inicios de la modernidad europea, realidades estatales que verán después en el despliegue del liberalismo una buena justificación ideológica para perseverar en formas de Estado unitario» [46].

En suma, y como sintetiza Cadaux, en nuestro unitarismo estatal hay un único centro impulsor, que se sitúan en la capital estatal; las subdivisiones del territorio dotadas de naturaleza administrativa carecen de autonomía, más allá de una simple descentralización administrativa; y, por último, no cabe ningún reparto competencial entre el Estado y sus departamentos y provincias integrantes [47]. O, como describe entre nosotros Torres del Moral, «en el Estado unitario existe un centro único de impulsión política y una sola estructura jurídica del poder, aunque la Administración puede estar descentralizada». Y termina señalando: «Por lo mismo, existe una sola Constitución y un Ordenamiento jurídico simple y uniforme» [48]. Lo que quiere decir, sin duda, que la ordenación de un Estado como unitario afecta a todos y cada uno de los tres elementos definidores de la entidad estatal: el territorio, el pueblo y el gobierno.

IV. UNA ACLARACIÓN PERTINENTE: CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL PODER

De lo hasta ahora afirmado podemos y debemos extraer una importante consecuencia. El modelo de Estado unitario es susceptible de convivir con formas más o menos descentralizadas. La historia, basta con detenerse un poco en ella, nos brinda innumerables y variados ejemplos. El Estado unitario no es sinónimo necesario de Estado siempre y fuertemente centralizado. Incluso, se afirmará por algunos, y no les falta parte de razón, una de las cues-

---

[46] R. García Cotarelo, *Introducción a la Teoría del Estado*, Teide, Barcelona, 1981, p. 90. En modo parecido se expresa P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, t. IV, Tecnos, Madrid, 1984, p. 662, al decir que «la homogeneidad popular es infrecuente y, pese a la presión de los factores uniformizadores ejercida durante mucho tiempo: derecho común, mercado común, enseñanza común, servicio militar, intensificación de los modelos de moda, en las relaciones sociales, en el gasto, en la diversión, comunicación de masas, cine, radio, televisión, y a pesar también de los procedimientos represivos, regiones y nacionalidades incrustadas en el Estado unitario, se resisten a perder su identificación y forcejean con el unitarismo, propugnando, según los casos, el regionalismo, el federalismo e incluso la autodeterminación secesionista».

[47] Ch. Cadoux, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Cujas, París, p. 100.

[48] Torres del Moral, *op. cit.*, p. 321.

tiones principales dentro de la Teoría del Estado consiste en dar respuesta a cómo se organizan el aparato político o colectivo del propio Estado; es decir, decidir en cada actividad estatal si ésta debe ser confiada a los mismos agentes para todo el territorio del Estado, o bien a agentes distintos para las diferentes fracciones del mismo Estado [49]. Y en este sentido es posible distinguir una tipología que iría, al menos teóricamente, desde el Estado unitario más altamente centralizado, hasta el que presenta un mayor grado de descentralización.

Centrémonos, por ello, en la exposición de dos realidades diferenciables: la centralización y la concentración del poder.

4.1. Centralización del poder. Centralización administrativa

Un poder político está centralizado cuando monopoliza su actividad en la totalidad de ámbitos. El centralismo se equipara, de este modo, a una pirámide, de cuya cúspide parten las órdenes y directrices pertinentes, jerárquicamente superpuestas, y en cuya base se encuentran los respectivos organismos provinciales, comarcales, locales, etc., del mismo modo que acontecería, asimismo, con los recursos económicos y humanos, que también se remontarían desde la base hasta la cúspide. Y, en este sentido, la centralización se percibe, por ejemplo, en el Poder legislativo, que es único, y del cual parte toda la legislación aplicable en el Estado, así como en el Poder ejecutivo, al darse un solo centro de poder del cual dependen el Gobierno y la Administración.

Un movimiento centralizador, explicitación de un previo concurso de integración, propio del Estado, que procede, sea por coordinación o por subordinación, a absorber a las otras realidades políticas. Un poder central que se impone, dominante y excluyente, sobre los demás poderes locales o particulares, «asegurando su autoridad por la unificación del espíritu público y de sus modos de intervención» [50].

La centralización del poder, como se indicó anteriormente, fue así uno de los objetivos, al tiempo que una de las necesidades, en la consolidación histórica y política de los primeros Estados, para alcanzar su máximo nivel en el Estado absoluto, de suerte que formación del Estado y centralización se muestran como fenómenos fuertemente correlativos. Una centralización que, cuando es máxima, se nos revela como la respuesta eficaz a la dispersión de poderes existentes, como se apuntó con anterioridad, en los primeros momentos de la conformación del Estado. Una centralización que actúa, pues, en los instantes primigenios, como elemento unificador, y que suele reaparecer claramente en momentos de debilidad estatal o política grave.

Ahora bien, a la unidad política reseñada se suele vincular, reforzando también ésta, la idea de unificación administrativa, y que se denomina «cen-

[49] Eisenmann, *Centralisation et descentralisation*, París, 1948, pp. 235 y ss.

[50] Prelot, *op. cit.*, p. 240.

tralización administrativa» o «centralización *stricto sensu*». Una centralización «que carece, completa y corona la unificación política [...] El Estado, así constituido, es unitario, no sólo políticamente, sino también administrativamente» [51]. Así las cosas, la centralización administrativa implicaría tres elementos. Primero: una concentración de poder desde el triple punto de vista de la fuerza pública, de la competencia técnica y de las facultades de decisión y de nombramiento. Segundo: una superposición jerárquica de las autoridades y de los agentes de ejecución. Y tercero: una atribución al superior del poder jerárquico sobre los poderes inferiores [52]. Fruto de ello es que las entidades territoriales menores, como los municipios, provincias o departamentos, son «simples circunscripciones de una misma Administración que sitúa en ellas a sus agentes periféricos, sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía» [53].

Una centralización, por fin, que adopta en la *praxis* política dos modalidades de actuación. De una parte, aquella en la que los agentes centralizados no son más que sujetos de mera transmisión encargados de hacer pasar las ordenes dimanantes de los órganos superiores jerárquicos a los simples agentes de ejecución y de controlar la diligencia de éstos; esto es, la centralización supone, en tal caso, concentración absoluta, ya que sólo del centro provienen las decisiones a tomar. Pero, de otra, aquella en la que los poderes pueden disponer de un poder propio, ya que el centro no toma más que una parte de las decisiones, mientras los agentes locales del poder central disfrutan de cierta capacidad, bien que ésta se halle jerárquicamente subordinada; estamos, ahora, en el supuesto de la desconcentración. Por más que el problema, y no es accesoria, es la dificultad de su mayor o menor medición empírica, aunque sólo sea por la simple razón, se matiza con buen criterio, de que «los indicadores que se encontraron en el pasado siempre fueron subjetivos, y los que pueden utilizarse hoy todavía no son satisfactorios» [54].

4.2. Concentración del poder

La concentración de poder es, por el contrario, una consecuencia del grado de institucionalización del propio poder. Y por esto, en su primera manifestación y grado máximo, ésta se produce cuando el poder es ejercido por una persona u órgano único. *Sensu contrario*, la desconcentración del poder será, por lo demás, mayor o menor, en la medida que los órganos centrales de la Administración deleguen sus facultades en otros inferiores o periféricos.

Una desconcentración cuyo ejemplo más simple sería el de las delegaciones de las diferentes áreas de gobierno en los ámbitos regionales y provincia-

---

[51] *Ibidem*, p. 241.

[52] *Ibidem*.

[53] R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, t. II, Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 25.

[54] Un examen muy interesante de esta cuestión en J. Blondel, *Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, pp. 326 y ss.

les, produciéndose, a través de ella, un cierto traspaso de competencias. No obstante, y aunque la autonomía en su funcionamiento puede ser muy amplia a favor de tales órganos territoriales, ello no supone, necesariamente, que éstos disfruten de personalidad jurídica, ya que actúan en nombre de la institución que les ha delegado previa y tasadamente además sus funciones.

Por ello, en la actualidad el Estado unitario no se concibe sin un apreciable nivel de descentralización. De esta forma se produce un considerable traspaso de competencias en numerosas materias desde los órganos centrales de la Administración hacia sus órganos radicados en la periferia. Un traspaso de funciones que suele ir acompañada también, a pesar de lo adelantado, del otorgamiento de personalidad jurídica a los órganos periféricos, que de esta manera, y dentro del marco de la delegación que han recibido, pueden actuar por sí mismos, y no simplemente como meras delegaciones comisionistas de los órganos centrales.

V. ESTADO UNITARIO SIMPLE Y ESTADO UNITARIO COMPLEJO

Pero, como siempre sucede, una cosa es lo que se argumenta desde una posición eminentemente teorética, que permitiría esbozar el referenciado modelo puro de *Estado unitario simple* —también denominado perfecto—, y otra diferente, lo que acontece en la realidad política, toda vez que una modalidad unitaria como la descrita es, además de inexistente, irrealizable. La centralización piramidal absoluta no existe, ya que la invocación de una centralización integral no representa sino un ideal de ordenación política y administrativa abstracta y generalista.

De aquí que se hable, y con razón, de *Estado unitario complejo*, es decir, aquel que se conforma de acuerdo con las variables pragmáticas de la *desconcentración* —que no institucionaliza agentes políticos independientes, limitándose a desplazar, según criterios mayoritariamente técnicos y de gestión, el centro del poder de decisión— y *descentralización* —que implica, desde el reconocimiento a ciertas entidades territoriales como personas morales de Derecho público, multiplicidad de órganos de decisión y de centros particulares de decisión, y que disfrutan de cierta autonomía, pero bajo un control tuitivo y de inspección— simultáneamente [55]. Por más que como diría el mismísimo Kelsen [56], la diferencia entre ambas realidades es más de intensidad que de antagónicas categorías impermeables, de la descentralización

[55] Para todos, por ejemplo, M. Duverger, *Droit Public*, PUF, París, 1957, p. 232, quien distingue tales conceptos del siguiente modo: «La desconcentración consiste en transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas, y que son dependientes de las autoridades centrales. La diferencia con la descentralización es la ausencia de elección de las autoridades locales. La diferencia con la centralización simple es que la decisión es tomada localmente y no en sede central.»

[56] H. Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 2.ª reimpresión, UNAM, México, 1979, pp. 360 y ss.

sufrida, que de la presencia de categorías jurídico-políticas herméticas e impermeables.

De ser así, y no queremos atrevernos a expresar lo contrario, ello nos llevaría ya al examen de otras modalidades de Estado objeto de examen particularizado en esta misma obra. Nos referimos al Estado integral, el Estado regional y hasta el Estado autonómico. Pero éstas son ya otras consideraciones que exceden el análisis más clásico del modelo de Estado unitario.

1.3. Estados federales

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz ⋆

El federalismo en EEUU y en Alemania: notas para un debate acerca de la reforma de los Estatutos de Autonomía en España

I

Como se ha indicado una y mil veces, Estados federales hay muchos y muy variados (son distintos por antigüedad, por circunstancias poblacionales y geográficas, por niveles económicos...), de manera que resulta muy difícil, para no emplear un calificativo aún más rotundo, dar con un concepto de federalismo con validez universal e intemporal: los *tipos ideales* weberianos encajan mal en el abigarrado mundo posmoderno. Incluso dentro de los dos modelos tenidos por canónicos hay, semántica aparte, casi más diferencias que similitudes. El federalismo alemán, plasmado normativamente en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y que, en lo formal, ha sobrevivido intacto a la reunificación [1], sigue siendo sobre todo, desde el punto de vista histórico e

⋆ Letrado de las Cortes Generales (excedente). Catedrático de Derecho Administrativo.

[1] La Ley Fundamental de Bonn define explícitamente a Alemania como Estado federal (art. 20). Por el art. 79, la organización de la Federación en *Länder* (y también la participación de éstos en la legislación) es además un principio «intangible» o eterno.

Como es sabido, se trata de un federalismo llamado «de ejecución» (los 16 *Länder* tienen el grueso de sus poderes en el ámbito administrativo, porque, por el contrario, la legislación está, con excepciones —policía, cultura, cajas de ahorro— en manos centrales) y «cooperativo», con una extensa malla de lo que los americanos llaman «relaciones intergubernamentales».

Pieza esencial del sistema alemán —Federalismo *participativo*— es la segunda Cámara federal o Senado, el *Bundesrat*, compuesto por representantes de los Gobiernos de los *Länder* y cuyo acuerdo resulta necesario en la gran mayoría de las Leyes centrales (en torno al 60 por 100) e incluso en bastantes disposiciones reglamentarias o de desarrollo.

El federalismo alemán despertó, en los años ochenta, un enorme interés en España, porque muchos lo vieron como una suerte de modelo tendencial. Entre la bibliografía aparecida en nuestro idioma se puede citar a Enoch Albertí, *Federalismo y cooperación en la R. F. Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

intelectual, un heredero de la obra unificadora de Bismarck (1871), fruto político, a su vez, del hercúleo esfuerzo cultural de la reacción frente a la invasión napoleónica (y contra los valores que, con origen en la Ilustración y los movimientos contra el despotismo, había terminado de perfilar la Revolución Francesa: *Liberté, egalité, fraternité*) que se plasmó en eso que según los enfoques podemos llamar casi indistintamente romanticismo, historicismo o nacionalismo y que tuvo sus paladines en Fichte y, más aún, en Herder [2]. Un planteamiento lleno de componentes metafísicos y, como se dice ahora, esencialistas, que hoy han dejado de tener peso allí y que —crucemos el charco— jamás han jugado papel alguno en el federalismo que, no proclamado como tal en la Constitución de 1787, se desarrolló en seguida en Estados Unidos [3] y cuyo —en aquella época, algo en lo conceptual enteramente insólito: la división del átomo, como se ha dicho— componente *dual* explicara poco tiempo después Tocqueville en unas páginas que son bien conocidas, sin duda, por el lector [4].

En los últimos años, sobre todo con origen en las dificultades económicas generadas por la reunificación de 1990, se ha desatado en Alemania una línea crítica con el *statu quo*, que, denunciando la escasa población de algunos *Länder*, incluso ha comenzado por poner en cuestión el propio mapa territorial (algunos *Länder* son en exceso pequeños). La diatriba ha hecho diana también en los propios mecanismos cooperativos (tenidos a veces por excesivamente espesos y opacos) e incluso en el mismísimo *Bundesrat*. Como adalid de esa línea acusatoria está Thomas Darnstädt, cuya obra más importante ha sido traducida al castellano: *La trampa del consenso*, Trotta, 2005. Con un Estudio Introductorio (en realidad, otro libro) de Fracisco Sosa Wagner.

En 2003 y 2004 existió incluso una Comisión oficial para el estudio de las reformas a introducir en el sistema. El actual Gobierno de coalición (noviembre de 2005) se ha comprometido a avanzar en esa línea, diagnosticando el problema y luego proponiendo remedios. El 20 de febrero de 2006 se ha hecho público un acuerdo inicial entre los dos grandes partidos (y entre las respectivas instituciones) para la reforma constitucional, que va precisamente en el sentido indicado: menos funciones para el *Bundesrat* (o sea, se reduce el poder de veto de los *Länder* en las decisiones del *Bund*) y a cambio más facultades directas para cada *Land* en materias como educación universitaria o protección del medio ambiente.

[2] Acerca del asunto hay bibliotecas enteras, pero si acaso tuviésemos que quedarnos con un autor de referencia ése no es otro (de más está decirlo) que Isaiah Berlin, *Las raíces del romanticismo*, edición española en Taurus, Madrid, 2000. Sobre las derivadas políticas de ello en el primer momento, Joaquín Abellán, *Nación y nacionalismo en Alemania. La «cuestión alemana» (1815-1990)*, Tecnos, Madrid, 1997.

[3] Han pasado más de dos siglos (largos) desde entonces, y se han aprobado enmiendas constitucionales tan importantes como la Décima (que insistió en que el poder residual seguía estando en cada uno de los Estados) y, en sentido contrario, la Decimocuarta, que, aprobada poco después de la Guerra Civil, emplaza a los Estados a no denegar la «igual protección de las leyes» a cualquier ciudadano —sea suyo o no—, que es el título formal que ha permitido el enorme desarrollo de un *corpus* uniforme de derechos fundamentales (derechos civiles, como se dice allí). Pero las bases del debate siguen siendo las que se sentaron al principio entre el aristocrático Thomas Jefferson y el más «igualitarista» o «federalista» Alexander Hamilton, ambos no sólo hombres de acción sino también agudos escritores. Resulta obligado mencionar las contribuciones de ambos en *El federalista*, edición en castellano en Fondo de Cultura Económica, 1943 (6.ª reimpresión, 1998).

[4] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, que he manejado en la edición en francés (también hay traducción en español, claro es) que preparó E. Nolla, J.Vrin, 1990. Es, sobre todo, en el tomo I, la p. 91: «Une première difficulté dut se présenter à l'esprit des Américains. Il s'agissait de partager la souveraineté de telle sorte que les différents Etats qui formaient l'Union continuassent à se gouverner eux-mêmes dans tout ce qui ne regardait que tour prospérité intériure, sans que la nation entière, representée par l'Union, cessa de faire un corps et de pourvoir à tous ses besoins généraux. Question complexe et difficile à resoudre.»

En la misma idea de *dualismo* y en un contexto muy otro han insistido recientemente Manuel Ballbé y Roser Martínez, *Soberanía dual y Constitución integradora*, Ariel, 2003.

Pero todo eso no significa que, sin ninguna pretensión de jerarquía doctrinal, no pueda uno recordar algunas ideas generales sobre lo que significa y en lo que consiste un Estado federal. Labor que tendría que comenzar por lo negativo, esto es, por quitar lo que a veces, y con impropiedad, se sigue repitiendo: que lo característico del Estado federal estaría pretendidamente en su origen, en unas previas comunidades soberanas que un día (y en ejercicio de un derecho de autodeterminación supuestamente nunca resignado del todo y por ende recuperable mañana) deciden matrimoniarse. Esa aplicación del mito del paraíso terrenal, o de la utopía arcaica, que diría, en el contexto del indigenismo de muchos países de América del Sur, Mario Vargas Llosa [5], podemos y debemos pura y simplemente desterrarla. Porque el Estado federal se debe explicar no por su punto de partida —aunque la historia sea tan importante siempre—, sino por su estructura. Se trata, en suma, de un tipo de Estado caracterizado por:

— La existencia de un doble nivel de órganos y de funciones públicas o competencias, unos centrales y frente a ellos otros por así decir territoriales, funciones tanto ejecutivas como legislativas —y también, con los matices propios de la cosa, judiciales— y que se distribuyen en base a listas (varias o —casi siempre— una sola con una cláusula residual a favor de los de abajo) de competencias materiales.

  Lo cual lleva a que la división de poderes por así decir clásica y propia de los Estados de Derecho y los regímenes democráticos (que existe siempre en estos casos: el federalismo presupone la democracia, con elecciones a ambos niveles además) se vea trenzada con esta otra división de poderes, llamada, con expresividad aunque también con alguna imprecisión, «vertical».

— La división correlativa de las fuentes de ingresos públicos (en esencia, las distintas figuras tributarias) y de la decisión sobre los gastos con los que atender las indicadas funciones. La cuestión de las cuestiones hoy en todos lados.

— Por supuestísimo, la existencia de un árbitro imparcial para terminar de trazar la raya del campo de juego de cada quien. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América es, sin duda, el modelo último para todos [6].

---

[5] *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, 1996. «A la vez que una corriente literaria y artística, el indigenismo fue una ficción ideológica, de corte pasadista y reaccionario —es decir, colectivista, mágico, irracionalista, antimoderno y antiliberal—» (contraportada).

[6] Tengo la impresión de que la doctrina jurídica española no ha valorado en su justa medida la aparición en nuestro idioma del libro *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García se han ocupado no sólo de seleccionar los textos y traducirlos, sino también de introducir históricamente cada uno de ellos, entre los que está, por supuesto, la célebre Sentencia McCulloch *versus* Maryland de 1819, que, como es bien conocido, declaró, estrenando la invocación a los poderes implícitos, la inconstitucionalidad de una Ley de un Estado (y, antes, proclamó la competencia del Tribunal para hacerlo) que había establecido un gravoso impuesto sobre las obligaciones del «Banco federal», entidad que había nacido en 1790 a instancias del entonces Secretario de Estado Hamilton y que fue luego recreado en 1812.

— Y, en fin, por muy *dual* que sea esta estructura, he aquí que en muchos casos cada una de las dos esferas posee, en una u otra medida, ciertas posibilidades de intervención o derechos de injerencia —es literalmente la palabra alemana— en la vida del otro. Así, yendo de abajo arriba, tendríamos la participación de las unidades territoriales en algunos órganos (sobre todo, las segundas Cámaras parlamentarias) en los poderes centrales, o por así decir su ascenso. Y en el otro sentido (el *descendente*, el que va *downstream,* por recoger una palabra elaborada en un contexto cercano y que resulta conocida) [7] estarían las facultades que, de la mano muchas veces del poder de gasto público, han venido siendo reconocidas a todos los poderes centrales para, con todas las cautelas debidas, coordinar en ciertos campos las actuaciones de las unidades territoriales.

Por supuesto que esos rasgos comunes que se acaban de recordar están en los contenidos, no en la semántica. En la Alemania de Bismarck se hablaba de *Bund* (Federación) o de *Reich* y de Estados miembros, mientras que a estos últimos la Ley Fundamental de Bonn prefiere llamarlos simplemente *Länder* (países; en singular, *Land*), terminología, por cierto, que es hoy asimismo la de Austria (frente, verbigracia, a los —minúsculos— cantones de Suiza). En Norteamérica (como también, por ejemplo, en México o en Brasil, a diferencia de las *provincias de Canadá* o de Argentina) todos son Estados, aunque, claro es, no en el sentido jurídico-internacional del término. Es más, allí, como se ha indicado más arriba, *federalista* significa justo lo contrario que en España. Un *federalista* es, desde el gran Hamilton, un partidario de incrementar los poderes de la Federación, es decir, lo que nosotros llamaríamos un centralista.

Pero, aunque haya que llevar todo el cuidado del mundo con las palabras, es lo cierto que, si explicamos las cosas en términos de grado (esto es, en lenguaje cuantitativo), como hizo Kelsen a la hora de exponer su teoría de la descentralización [8], tenemos que el Estado federal es una especie del género

---

Y es que, como se explica en el extenso trabajo general que va primero, el Juez Marshall (el primer Presidente del Tribunal) «era federalista» y «favoreció el aumento de competencias de la federación» (p. 62).

[7] Los términos fase «ascendente» y fase «descendente» se suelen emplear en varios países de Europa para aludir a la presencia de los entes territoriales en las decisiones de la Comunidad Europea, sea para su gestación (cuando se trata de participar en la formación de la voluntad del correspondiente Estado), sea, al final del día, para su desarrollo y aplicación.

Por todos, y en la doctrina española, Santiago Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, 1986. Las palabras clave están en pp. 54 y 55.

[8] Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, versión en nuestra lengua en Labor, 1934.

El maestro de Viena no pensaba en la Administración, sino sobre todo en el ámbito de las normas en el espacio: «En principio, una comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste únicamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que, por el contrario, la idea de la comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo» (p. 215), y es ahí donde incardinaba su concepto cuantitativo y gradual, explicado en p. 217: «La descentralización o articulación territorial de la comunidad jurídica y, por tanto, la posibilidad de contenidos jurídicos diferentes para las distintas partes del territorio de la mis-

Estado descentralizado. La especie por así decir más común (y en teoría más alta) de la descentralización, por contraposición, verbigracia, al Estado calificado de *regional*, y que tendría en Italia (hasta ahora) su paradigma [9].

¿Es la simetría consustancial el Estado federal, o por el contrario se admite —en las competencias, en la financiación, en el régimen lingüístico— lo que en España conocemos, desde Prat de la Riba [10], como *hechos diferenciales*? No resulta fácil responder con un sí o un no. Probablemente todo depende de la cuantía. En Canadá está Quebec y en Bélgica —formalmente un país federal, aunque muy *sui generis*, desde la Constitución de 1993— no es lo mismo ser ora flamenco, ora valón (o incluso germanoparlante), que ser *bruxellois*. Por no hablar, en lo que a lenguas concierne, de Suiza (la Confederación Helvética, como en teoría se sigue llamando), que en cierto sentido no constituye sino un conjunto de territorios, cada uno de los cuales es estrictamente monolingüe. Pero muy probablemente la asimetría, aun inevitable en muchas situaciones, sea conceptualmente un cuerpo auténticamente extraño en el Estado federal, o, para decirlo con palabras que al lector le sonarán, algo que, en el mejor de los casos, hay sólo que *conllevar*. Porque —y ése es otro rasgo esencial— para que simplemente funcione un Estado de estas características hace falta, como se recuerda a diario en Alemania, desplegar en el día a día unas enormes dosis de lealtad. Una lealtad que no sólo es, por supuesto, bilateral (de cada una de las partes y del conjunto de ellas frente al todo, pero también a la recíproca), sino igualmente, y quizá sobre todo, de las partes entre sí: es la lealtad multilateral o, si se quiere —la geometría está muy

---

ma, puede tener diversos grados, considerada con criterio puramente cuantitativo. En el dominio de la realidad jurídica, la descentralización y la centralización no son nunca más que parciales, de modo que la articulación o la descentralización refiérase bien únicamente a una determinada fase del orden jurídico, o —si se prescinde de eso— sólo a una determinada competencia; en este caso se trata de normas que regulan solamente determinados objetos. Finalmente, podría pensarse también en el caso de que la centralización y la descentralización alternasen sucesivamente dentro del mismo orden jurídico, como principios diferentes de organización.»

[9] La descentralización vivida en Italia a partir de la Constitución de 1947 se ha caracterizado, como se sabe, por la puesta en marcha de 20 regiones, cinco de ellas con lo que se llama un «Estatuto especial». Ha habido importantes reformas constitucionales en 1999 (ampliación de la autonomía a la determinación de la forma de gobierno y el sistema de elección de los órganos) y en 2001 (reelaboración del sistema de distribución de competencias, reduciendo a poderes centrales a una lista tasada).

El modelo de organización territorial transalpino no ha gozado de buena prensa en España en los últimos años, tal vez porque la palabra *regionalismo* se nos queda muy corta, o quizá también porque la maravillosa Italia, tan atractiva en tantas cosas, no es precisamente un ejemplo a imitar en materias de gobierno y administración (o en lo que pudiésemos llamar el éxito en las políticas de cohesión territorial). Con todo, en los primeros años ochenta hubo entre nosotros libros tan notables como el de José Luis Piñar Mañas, *El Estado y las regiones. La experiencia italiana*, IEAL, 1986.

En los últimos meses del año 2005, el Gobierno de centro-derecha, a impulsos de su socio *Liga Norte*, ha promovido una reforma constitucional de sentido más descentralizador, sobre todo en lo financiero, y que prevé incluso la inclusión de la calificación explícita de Italia como Estado federal. Los partidos de izquierda, invocando la solidaridad entre territorios, se han manifestado con poca simpatía. Habrá que ver qué sucede a lo largo de 2006, una vez que en primavera ha cambiado el Gobierno.

[10] Sobre el pensamiento del primer Presidente de la Mancomunidad hay también hectolitros de tinta impresa. Pero de nuevo resulta mejor recomendar sólo una cosa, que además es muy reciente: Enric Ucelay da-Cal, *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó y la conquista moral de España*, Edhasa, 2003. Sobre todo, pp. 26 y ss.

presente aquí siempre—, horizontal. Lo cual (y ése es justo el problema) no siempre casa bien, para decirlo con suavidad y sin ofender a nadie, con las reivindicaciones de singularidad y con la *necesidad* poco menos que existencial de dar frecuentes muestras de carácter arisco —volvemos a la misma fuente— para con el resto.

Terminemos estas ideas introductorias. Y hay que hacerlo recordando que si al final en todos o casi todos los conceptos de las Ciencias Sociales acaban por adherirse componentes ideológicos (el acto administrativo es *unilateral* y por ende autoritario y en última instancia indeseable; la participación ciudadana en la vida administrativa es, por sí misma, buena: son sólo dos ejemplos, sacados de un *corpus* doctrinal tan poco divertido como el del Derecho administrativo), aquí, en medio del mundo de la política y de los debates más encendidos, ese fenómeno no podía quedar al margen. Pues bien, lo que sucede es que las palabras Estado federal, o federalismo, están hoy en el lado bueno, en el sitio de lo políticamente correcto. Y ello en muchas variantes. Primero, por supuesto, cuando un Estado hasta entonces centralizado quiere cambiar para adaptarse al terreno y reconciliarse con los ciudadanos, hasta el extremo de que, para muchos, sin uno u otro grado de federalismo ni tan siquiera habría propiamente democracia. Pero también el federalismo juega un papel de foco iluminador en los fenómenos inversos, cuando se trata de las integraciones supraestatales, de la que la de nuestro continente es la más importante. Ser «federalista europeo» es, desde Madariaga, lo máximo.

Es esa reputación la que en cada uno de los países concernidos ha generado una enorme bibliografía jurídica y no sólo jurídica [11]. Lo cual, dicho sea

---

[11] Aparte de los modelos clásicos, que son los dos que ya conocemos, hay países que por su estructura histórica o sus recientes cambios también deben figurar hoy en un listado de Estados al menos en curso de descentralización o, en algunos casos, federales abiertamente.

Canadá, que sigue rigiéndose por la famosa Ley aprobada por el Parlamento británico en 1867 (complementada, ciertamente, por una jurisprudencia importantísima, sobre todo al hilo del derecho de secesión de la provincia francófona de Québec) continúa teniendo la obra de referencia en las páginas dedicadas a esta materia por Peter Hogg, *Canadian Constitucional Law*, Carswell, 2002.

Que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se vea mencionado en un trabajo sobre Estados federales es algo que puede despistar al lector (o incluso ofender a la inteligencia). Pero es lo cierto que, con la *devolution* a Escocia (y, a rebufo, a Gales) de 1997-1998, estamos ante un país que, si encima le sumamos las peculiaridades del Ulster, tiene todos los boletos para situarse en el foco de atención de los amantes de las asimetrías.

Puede consultarse, de Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom,* Oxford University Press, 1999. También Noreen Burrows, *Devolution*, Sweet and Maxwell, 2000. Amén, de nuevo, de las obras generales de Derecho constitucional, en la medida en que pueda hablarse de tal cosa cuando no hay un texto escrito de rango superior a las (demás) normas legales.

El caso de Bélgica es también de cita obligada, aunque, por su permanente tensión centrífuga, no creo que se trate de un modelo a seguir (salvo que, claro es, lo que se pretenda sea el estallido). Son muy buenos los estudios de F. Delpérée y M. Verdussen, por un lado, y de K. Rimanque, por otro, incluidos en el libro colectivo *La Constitution fédérale de 5 mai 1993*, Bruylant, 1994.

Existen bastantes cosas en lengua castellana. Entre otras, A. Allen, «La Bélgica federal después de la reforma del Estado de 1993», incluido en el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1993, y P. Lucas Murillo, «El federalismo asimétrico en Bélgica», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 47, II, 1997.

Hay, en fin, dos libros generales que merecen ser destacados en este contexto. El primero, de 1999, contiene diferentes trabajos sobre España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido y lleva el título de *La*

de paso, contrasta poderosamente con el olvido en que ha caído la que durante muchos años fue la categoría antagónica, la de Confederación, que hoy es vista como toda una antigualla (Sacro Imperio Romano Germánico hasta 1806 —el famoso monstruo incalificable de que hablara Pufendorf—, o también Imperio Austro-húngaro desde 1866 —*Ausgleich*— hasta 1918) y, en todo caso, como una forma política que, a fuer de inestable, lleva en sí el fatal germen de la fugacidad [12].

Federalismo, en suma, es, para vastos sectores de la opinión pública (la no especializada, por supuesto, pero también la más científica), lo mismo, o casi, que descentralización y subsidiariedad [13]. Y, yendo de las descripciones a los juicios de valor, puede afirmarse que se suele entender como algo en sí mismo positivo. De lo cual (vaya por delante) yo participo.

II

¿Es la España de comienzos de 2006 un Estado federal? Me refiero a la de nuestros días, luego de todo lo que ha llovido en los últimos treinta años, con la generalización del sistema autonómico —a salvo de Ceuta y Melilla— y su (sustancial) homogeneización en el plano material de la financiación y de las competencias, a partir de la LOFCA de 1980, de los célebres y añorados pactos de 1992 y, en fin, de las reformas del modelo financiero acordadas, sobre todo con la mira puesta en la costosísima sanidad, en 2001 y luego en 2005.

La Constitución de 1978, como tantas veces se ha dicho, no proclamó una palabra (Estado federal, federalismo) que en vastos sectores de la opinión

---

Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política, Cedecs Editorial. El Director fue Miguel Ángel Aparicio.

Más moderno y con un radio más amplio (no deja fuera a los modelos clásicos) está el libro dirigido por Enric Argullol i Murgadas, *Federalismo y autonomía*, Ariel, 2004. Las aportaciones de cada lugar (Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, España, Italia, México y Suiza) fueron reestructuradas y aquí se presentan agrupadas no por países, sino por materias, que son las que dan nombre a cada uno de los capítulos, a saber: I, Cuestiones generales; II, Leyes o normas constitucionales; III, Reconocimiento por la Constitución federal; IV, Aspectos institucionales; V, Líneas generales de la distribución de competencias; VI, Régimen local y municipal; VII, Relaciones intergubernamentales; VIII, Relaciones financieras; IX, Lenguas o idiomas, y X, Valoración global y comentarios adicionales.

[12] Manuel García-Pelayo, en cuyo *Derecho constitucional comparado*, 1950, tantas personas nos hemos formado, incluyó en la Parte Primera («Teoría de la Constitución y del Derecho Constitucional») todo un capítulo dedicado a «Uniones de Estados y Estado federal», donde se exponen los debates a que, al hilo de la titularidad de la soberanía, dio lugar este concepto en épocas anteriores (sobre todo, el segundo *Reich* alemán). Allí también hay en efecto muchas referencias a la Confederación, concebida como el otro polo de la dicotomía.

Hoy todo ello está recogido en *Obras completas*, I, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 395 a 428.

[13] Es muy expresivo el título de la obra (selecciono de nuevo una cosa entre muchas) de A. Breton, A. Cassone y A. Fraschini, *Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation?*, aparecida en 1998 en *University of Pennsylvania Journal of internacional Economic Lau,* núm. 19.

En la doctrina española más reciente, Antonio José Sánchez Sáez, *Descentralización y subsidiariedad*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

española continúa quizá incluso hoy evocando el cantonalismo de la infeliz Primera República y la irreductible voluntad de separación de algunos territorios. Y, en cuanto al contenido del Título VIII, se trata en sustancia de una regulación del acceso a la autonomía, no, o al menos no principalmente, del funcionamiento del Estado así constituido.

Pues bien, pese a ese déficit de origen, pese a la existencia en nuestro orden de fuentes del derecho de una pieza tan atípica (y hoy en buena medida perturbadora, sobre todo en lo que hace a la distribución de competencias) como son los Estatutos de Autonomía, y también a pesar del carácter estructural de unos hechos diferenciales que han tenido una presencia parlamentaria tan decisiva en varios períodos en el Congreso de los Diputados, es lo cierto que tenemos un Estado que, palabras aparte, las plumas más solventes califican (con matices, eso sí, sobre todo los derivados de la foralidad del País Vasco y Navarra) como *federal*. La razón para ello está, por supuesto, en lo que coloquialmente se llamó en su día *café para todos,* y también en la progresiva emergencia de focos e instrumentos de cooperación multilateral, con la Hacienda (Consejo de Política Fiscal y Financiera desde 1980) y la Sanidad (Consejo Interterritorial de Salud a partir de 1985) a la cabeza. Y es que, a pesar de todo, la tendencia homogeneizadora —al alza y sólo al alza— tiene muchos aliados por así decir naturales o al menos inevitables. No es sólo el agravio comparativo («efecto emulación»), del que el referéndum andaluz del 28-F fue su manifestación más nítida, sino también las pulsiones de igualdad que son congénitas del Estado social; y, claro es, las obvias exigencias de racionalidad en la organización administrativa.

Es la opinión, por ejemplo, de Eliseo Aja, que ya en 1999 definía lo nuestro («Estado autonómico») como «sistema federal con hechos diferenciales». No es que podamos o menos aún debamos cambiar el nombre; es que la cosa, se llame como se llame, funciona como un federalismo ya. «Los elementos esenciales del Estado autonómico, tal como se han configurado durante estos veinte años a partir de la Constitución, se observa que coinciden con los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo.» Más aún: «El Estado Autonómico contiene los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo, y [...], en consecuencia, algunos problemas pueden resolverse mejor acudiendo a las técnicas federales.» ¿Por qué concreta razón?

> «En España existe, sin duda, el doble nivel de poderes, que es el esencial de toda federación, aunque posee una terminología diferente: el Estado es la federación y las CCAA sólo dependen del electorado respectivo, tienen un amplio campo de competencias, con una financiación objetiva, y los conflictos de competencia que aparecen se resuelven por el TC. Todo ello se encuentra constitucionalizado, de forma que las leyes del Estado no lo pueden cambiar y los Estatutos de Autonomía operan como las Constituciones de los Estados, igualmente inmunes a las leyes» [14].

[14] *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 1999, pp. 36 y 37.

Por supuesto que en nuestro sistema hay, si se miran las cosas desde el patrón federal más convencional, y sobre todo el germánico, deficiencias, de entre las cuales el Senado representa la que primero salta a la vista. Pero, por lo expuesto, puede afirmarse que, *pese a* los hechos diferenciales, estamos hoy en un Estado federal.

Roberto L. Blanco Valdés se ha expresado recientemente con palabras aún más inequívocas. El Capítulo 4 de su apasionado (y apasionante) libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia* lleva un rubro muy expresivo: «Pero ¿alguien teme aún al Estado federal?».

Y explica que el debate de las dos grandes partidas en torno a «si debe o no avanzarse hacia la construcción de un Estado federal» tiene «en gran medida» por objeto «un asunto inexistente». Y ello por lo siguiente:

> «... tal falso debate encubre en realidad sus legítimas posiciones en relación con la cuestión de si nuestro sistema de organización territorial debe o no descentralizarse más de lo que lo está en la actualidad, y en relación a cómo debería, en el primero de los casos, profundizarse en esa descentralización: de una forma simétrica o asimétrica. Parece obvio que respecto a esta última disyuntiva caben diferentes opiniones [...]. Creo mucho menos opinable, sin embargo, la relativa a si debe o no caminarse hacia un Estado federal. Y ello por una sencillísima razón: porque difícilmente puede caminarse hacia donde, sin duda, ya se está.»

Y, echando mano del repertorio del teatro norteamericano, se emplea el título *Esperando a Godot* para poner sobre el tapete la siguiente metáfora:

> «La imagen de alguien pretendiendo llegar a donde ya se encuentra a todas luces constituye la viva imagen del absurdo. Como el Estragon y el Vladimir de Samuel Beckett, también muchos de nuestros dirigentes de partido esperan el Godot del Estado federal, aguardando que llegue, o confiando en que acabará no presentándose, sin darse cuenta de que Godot se ha instalado desde hace mucho tiempo, sin aspavientos, y poco a poco, entre nosotros.»

El nuestro es, por supuesto, un federalismo «que, como no podía ser de otra manera, adolece de algunos vicios derivados de las circunstancias históricas que determinaron su curioso nacimiento», lo cual exige preguntarse qué reformas habría que acometer. Pero, antes de todo ello, «el español es, desde luego, y desde hace años, un Estado federal». Afirmación tajante que viene acompañada de una puntualización obvia: es un Estado federal «tan peculiar y diferente de los otros existentes en el mundo como todos los demás son diversos entre sí». Y es que sucede lo siguiente:

> «Es, en efecto, un Estado federal en la medida en que reúne los elementos básicos que desde finales del siglo XVIII definen a los Estados federales, aceptado, claro está, que no existe hoy un tipo ideal a ese respecto, y que el federalismo ha venido a ser en el presente una forma de resolver la articulación de la unidad en

> Estados con fuerte reivindicación de la diversidad territorial más que el mecanismo que fue en el pasado para construir la unidad estatal a partir de una pluralidad de unidades soberanas» [15].

Así pues, se puede concluir este punto afirmando que el concepto de Estado federal que hoy manejan los expertos de España (y del mundo) es sobremanera abierto. Hasta el punto de que resulta muy extendida la opinión de que el nuestro es, por el grado y calidad de su descentralización y sobre todo por su generalización a todo el territorio, un tipo de Estado que, aun con algunos matices, puede entrar sin violencia en ese calificativo. Digan lo que digan, en los mítines o en sus programas, unos u otros partidos políticos.

No es éste el momento de desarrollar todas esas ideas. Pero sí hay que añadir un pequeño punto mirando a la historia de España y al debate del Estatuto de Cataluña que tuvo lugar en las Cortes republicanas en julio de 1932, con los archiconocidos discursos de Azaña (la autonomía con cuentagotas y sólo para algunos territorios) y de Ortega, que, como se sabe, y precisamente para resituar el problema, o al menos poderlo conllevar mejor, postulaba justo lo contrario, la generalización [16]. Pues bien, conocemos que el desarrollo jurídico español posterior a 1978 ha seguido más a Ortega que a Azaña y que es precisamente por eso que en 2005 podemos incluir a España, con todos los matices que se quieran, dentro de los Estados federales.

III

Por supuesto que la vida se caracteriza (y cada vez más) por el cambio. Visto con ojos de hoy, tenía razón Heráclito, no Parménides.

Los Estados Unidos de finales del siglo XVIII no sólo ignoraban el sufragio universal, sino que tenían reconocida la esclavitud. Gran parte de su territorio (todo el Oeste) estaba sin poblar o, si se prefiere, sin colonizar. La economía era preindustrial y, por supuesto, el sistema financiero jugaba un papel no ya secundario sino del todo menor. En fin, el país era un recién nacido en el concierto mundial y estaba lejísimos de poder pensar en que su Presidente sería no sólo el Jefe de ese Estado, sino también el líder —tecnológico y militar, sobre todo— de todo el orbe.

1949 está más cerca, pero entre la Alemania de entonces y la de hoy también ha habido cambios sustancialísimos: en lo geográfico (hoy —1990— la nación se ha reunificado), en lo poblacional (los inmigrantes son legión), en lo político (el enano en la esfera internacional, o incluso el apestado, ha devenido un miembro importante —el que más, en número de habitantes y en capacidad productiva— de la Comunidad Europea, hasta el extremo de cons-

---

[15] *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, 2005.

[16] Las intervenciones parlamentarias de ambos han sido citadas y reproducidas en millones de ocasiones. Recientemente han sido objeto de una publicación *ad hoc*, *Dos visiones de España*, Galaxia Gutemberg/Círculo de Lectores, 2005.

tituir una anomalía que aún no pertenezca con carácter permanente al Consejo de Seguridad de la ONU) y, por supuesto y sobre todo, en lo económico: desde los años noventa Alemania ha sufrido por no haber ajustado a tiempo su generosísimo Estado de bienestar, pero el *milagro* de los cincuenta y sesenta, que hizo que las miserias de la postguerra quedasen en seguida olvidadas, entre otras cosas porque a la sazón la competencia manufacturera china no existía, no ha dejado de proyectarse incluso hasta nuestros días, sobre todo en lo que tiene que ver con unas industrias automovilísticas y químicas que en muchos casos son todavía líderes mundiales.

Si las cosas cambian, que los sistemas políticos se adapten es todo menos ilógico. Muy en particular los federalismos, que se construyen sobre unos equilibrios territoriales y económicos que, por definición, no son estáticos. En la doctrina alemana se suele hablar de la «labilidad» (es decir, la mutabilidad) como un elemento —de estructura— del Estado federal.

Los cambios pueden venir en un sentido —centrípeto— o en el contrario —centrífugo—. Pero la historia demuestra que hay mucho de *natural* (algunos dirían que se trata de una especie de fatal *ley de bronce* de los Estados federales) en los movimientos del primer sentido, es decir, lo que tiene que ver con la erosión de lo que los textos constitucionales calificaron de competencias exclusivas (sobre todo, las económicas) de las unidades territoriales. Otra vez resulta oportuno, si se quiere una explicación de síntesis, tener a mano las ya nada recientes (1950) palabras de Manuel García-Pelayo sobre «la tendencia al aumento de competencias federales». Y es que «de modo absoluto, se han reforzado los vínculos federales a costa de la autonomía y personalidad de los Estados miembros», fenómeno debido en última instancia al «crecimiento e intensidad de los vínculos homogenizadores después de una convivencia histórica secular o casi secular, así como el planteamiento de situaciones histórico-políticas, para conjurar las cuales se precisa una concentración de esfuerzos, unos planes y unas decisiones de carácter general». A lo que suman otras causas «inmediatas y concretas», de las que el maestro menciona:

— «El intervencionismo estatal, con su crecimiento de los servicios públicos». El aumento de las competencias federales se explica en muchos casos porque se requiere «una base financiera de la que carecen los Estados».
— «La creciente complejidad de la estructura económica, el condicionamiento recíproco cada vez mayor de cada una de sus partes integrantes, la concentración capitalista en empresas gigantes y, en general, la concentración del capital financiero.» Todo lo cual ha hecho «que una serie de materias que antes tenían una naturaleza y una significación regional o estatal, la tengan ahora general y entren, por consiguiente, dentro del sistema de competencias de la Federación» [17].

[17] Es, por supuesto, lo citado en nota 12.

Pero eso no significa que no haya cambios también —correctivos, si se quiere ver así— en sentido contrario. Vías de recuperación del equilibrio perdido, para decirlo de otra manera.

Descender en los detalles de todo ello resulta imposible. Habría que ir país por país, momento por momento y materia por materia. Pero sí resulta obligado recordar algunas ideas muy básicas:

1) Estamos ante hechos que generan toda suerte de debates, jurídicos y no sólo jurídicos (políticos, sociológicos, económicos, etc.). Debates que en muchas ocasiones aparecen trenzados con la tradicional e inevitable dicotomía entre la derecha y la izquierda [18]. Pues bien, aunque cada caso es un mundo, resulta observable que las más de las veces —el austromarxismo era la excepción— es la izquierda política la que promueve la centralización, o como poco no la denuncia (o al menos la que es proclive a los valores que subyacen a ella), y la derecha la que se queja de lo que está pasando y exige que el legislador se encare con lo que en el fondo es la realidad y adopte frente a ella medidas por así decir correctivas o de choque. Por lo común, de naturaleza normativa y, en singular, constitucional.
2) Se ha indicado mil veces que los Tribunales Supremos o Constitucionales han propiciado ese fenómeno centralizador, aunque quizá sería mejor decir que simplemente no lo han impedido. Para ello han tenido que sortear el escollo que supone el carácter formalmente tasado de los poderes centrales. Y lo han hecho mediante dos técnicas jurídicas sobre todo: interpretando de manera extensiva los títulos más generales, por un lado, y, por otro, elaborando, con una base literal más o menos firme, títulos nuevos.

   La historia es muy conocida y el lector tiene muchas fuentes a las que acudir. En el caso de Estados Unidos, es de citar que la «cláusula de comercio» (poder de la Federación para regular el comercio interestatal) ha sido estirada hasta prácticamente dar cobijo a casi cualquier aspecto de todos los ramos de la economía. Y, cuando encontrar ahí el respaldo no ha sido humanamente posible, se ha echado mano —en 1816 se dio el primer paso, como se indicó más arriba— de la muy conocida doctrina de los poderes implícitos.

   La Ley Fundamental de Bonn contiene en sus artículos 70 a 72 un listado más preciso de competencias (legislativas) del *Bund*, pero eso no significa que, impelido muchas veces por los mandatos de la integración europea, con cada vez más Directivas y Reglamentos aquí y allá, y mucho más sensible que su colega americano a la dul-

[18] Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid.

Explica el autor que estamos ante una de las que él llama grandes dicotomías: y es que en las Ciencias Sociales se suele pensar y argumentar en base a díadas. En el libro se exponen muchas ideas sobre el sentido histórico y actual de la derecha y la izquierda, pero todo gira sobre las nociones de libertad e igualdad y nada sobre la distribución territorial del poder político.

zura del Estado social —otro calificativo también explícito en la Ley Fundamental—, el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe no se haya codeado con doctrinas similares, justificando a veces los poderes del *Bund* en títulos no explícitos, tales como «la naturaleza de las cosas» (muy alemán) o el «contexto». Aunque allí, más que de centralización, el concepto que se ha empleado para describir el proceso ha sido de *unitarisierung*, esto es, «unitarización», o, si se prefiere, «unificación» o incluso «homogeneización» [19].

Estamos, en suma, con algo que se repite por doquier —la tendencia erosiva de los poderes particulares, digan lo que digan los textos— y que en los Estados de la Comunidad Europea experimenta, por razones bien fáciles de comprender, una especial intensidad, sobre todo, habría que precisar, en lo que tiene que ver con las facultades legislativas, esto es, con las que, dentro de las entidades territoriales, corresponden a los respectivos cuerpos parlamentarios.

De ahí se desprende otro fenómeno que también tiene mucho de general en todos los Estados federales, y en los de Europa aún más: del discurso *oficial* de los poderes territoriales forma parte el victi-

---

[19] Sobre la evolución (sobre todo, de la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo) del federalismo de los Estados Unidos de América hay, por supuesto, muchísima bibliografía, incluso en español.

Al magnífico libro de Ignacio Borrajo Iniesta, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EEUU*, INAP, 1986, hay que sumar otros muchos posteriores, como el de Ballbé y Martínez citado en nota 4, todos ellos citados y sintetizados en 2005 en el «Preliminar» de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García incluido en el libro citado en nota 6.

En la bibliografía estadounidense, el autor de referencia sigue siendo David J. Eleazar: *American Federalism. A view from the status*, Harper y Row Publishers, 1984, así como *Exploring Federalism,* The University of Alabama Press, 1987. Y, desde luego, merece cita aún hoy la obra colectiva coordinada por D. A. Kenyon y J. Kincaid, *Competition among status and local governments*, Urban Institute Press, 1991.

Por supuesto que cualquier obra sobre el Tribunal Supremo dedica una parte no pequeña a esta materia. Para (de nuevo) no abrumar, citemos sólo a un clásico: Robert G. McCloskey, *The american Supreme Court*, 2.ª edición, revisada por Sanford Levinson, University of Chicago Press, 1994. Amén, claro es, de las referencias que al federalismo se pueden encontrar en cualquier manual de Derecho constitucional.

En el caso de Alemania, y aparte de la bibliografía citada en la nota 6, hay muchos lugares en los que se estudia con detalle la *unitarisierung* experimentada desde 1949 a causa de las reformas constitucionales (sobre todo, la de 1967-1969, que introdujo las *tareas comunes*) y sobre todo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

Vale al respecto cualquier Manual de Derecho Constitucional (así como los Comentarios a la Ley Fundamental, artículo por artículo, de los que hay muchos y buenos). Por ceñirnos a las obras traducidas al castellano (aunque lo vertido no sea la edición última), Ernst Bemda, Werner Maihofer, Hansjochen Vogel, *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 2001.

Han pasado más de cinco lustros desde que en España se publicó, bajo la dirección de Eduardo García de Enterría, el libro *La distribución de competencias económicas el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, 1980, con análisis monográficos dedicados, entre otros, a Estados Unidos (Luis Ortega) y Alemania (Luciano Parejo). Tener casi treinta años y mantenerse joven es, para un libro sobre estas materias, casi tan difícil como para la mujer que de manera tan cruel retratase Honoré de Balzac. Piénsese que, en el caso del federalismo alemán, era la época anterior a la reunificación de 1990 y a la crisis —declarada— del Estado social, con lo que aún no habían aparecido los problemas estructurales del sistema político (y sobre todo del bicameralismo) que han intentado ser diagnosticados y resueltos, hasta ahora sin fruto, por la Comisión creada en el año 2003 y citada en nota 1. Pero, con todo, sigue siendo, para el lector interesado, una obra sumamente útil.

mismo. La lamentación por el encogimiento del ámbito de la primigenia autonomía (por lo común acompañada de la queja acerca de la insuficiencia de los recursos financieros disponibles para hacer frente a las responsabilidades que se siguen teniendo) forma parte, de manera más o menos desgarrada según los casos, del paisaje ideológico-político por doquier. Discurso victimista que, dicho sea de paso, y aunque parezca que es simplemente una vaina, resulta muy útil, a la hora en que a los electores piden responsabilidades, como elemento de autoexoneración.

Claro que hay diferencias en lo que hace al diagnóstico del problema, o, más exactamente, en lo que pudiésemos llamar la imputación de la autoría formal del agravio. Los *Länder* alemanes tienen claro que todo viene del «reglamentismo» de Bruselas (*Überregulierung*), que en efecto ha ido ocupando en últimas décadas casi todo el terreno de la regulación económica, así en lo general (sociedades mercantiles, Ofertas Públicas de Adquisición, exigencias medioambientales de cualquier actividad, contratos públicos, IVA) como sobre todo en lo sectorial (agricultura, claro es, pero también telecomunicaciones, transportes, energía). Y por eso son ellos los que presionaron para que finalmente apareciese en los Tratados, aun con toda su carga de imprecisión, la subsidiariedad como principio general. En España, por el contrario, las lamentaciones apocalípticas cada vez que *Madrid* dicta una norma económica calificada de básica (o cada vez que el Tribunal Constitucional la respalda) contrastan con el clamoroso silencio que se había vivido meses antes cuando unos contenidos igual de puntillosos se habían incluido en la disposición aprobada por Bruselas de la que todo arranca. A la hora de imputar las culpas por la progresiva pérdida del (teórico) *paraíso perdido*, el análisis de algunos de nuestros dirigentes políticos parece sufrir, en definitiva, una extraña hemiplejia.

3) Por supuesto que las afirmaciones tajantes son siempre arriesgadas, pero no resulta aventurado notar que la edad de oro del federalismo cooperativo ha quedado atrás. Se antoja muy difícil poner un día y una hora al comienzo del declinar de una idea, pero lo cierto es que, desde aproximadamente el comienzo de los años ochenta, cada vez más voces académicas, y también políticas, comenzaron a poner sobre la mesa las disfunciones que (sobre todo desde el lado de la transparencia exigible en cualquier democracia: el elector que ha seleccionado a los dos gobernantes —y que, como contribuyente, los alimenta a ambos— tiene derecho a saber a punto fijo *quién* es el que ha decidido *qué*) plantea la fórmula de gobierno que hace que unos y otros tengan que ponerse de acuerdo, si es que por ventura se ponen, casi para cualquier cosa.

Pero, de la misma manera que el final del neolítico no significó la vuelta al paleolítico, la crisis —relativa, por supuesto— del federalismo cooperativo no ha supuesto el retorno sin más al esquema

dual del siglo XIX. En Estados Unidos se ha acuñado una tercera noción, la de federalismo *competitivo*. Ballbé y Martínez lo explican muy bien: «El planteamiento de la superposición de competencias y la necesidad de cooperar para la gestión de estos servicios dio paso a una realidad: el poder federal y estatal, al tener materias competenciales superpuestas, también competían por hacerlo mejor, es decir, por prestar mejores servicios en cualquier área en que Washington y los Estados tuvieran competencias (medio ambiente, seguridad, sanidad, etc.). Por tanto, se desarrollaron las teorías de que la competición horizontal entre los Estados y la Administración de Washington también daba resultados favorables y positivos porque había provocado mayor dinamicidad e innovación. Efectivamente, los ciudadanos podían comparar y comprobar qué político estatal o federal y qué poder resolvía los problemas más eficazmente.» En el bien entendido de que la cooperación no desaparece: «En todo caso, cooperación y competición no son excluyentes, sino que se complementan» [20].

El federalismo alemán es distinto, porque de su estructura forma parte un elemento de participación (de los *Länder* en las decisiones del *Bund*) que no existe allende el Atlántico. Y también porque la integración en Europa tiene la consecuencia de que estrecha los márgenes para cualesquiera competiciones. Pero la música de fondo de los últimos tiempos tiene el mismo tono: la imbricación política entre el nivel central y los Gobiernos territoriales resulta inevitable y buena, pero se ha ido demasiado lejos, y, aparte del problema de la dificultad de identificar a los autores de las medidas, genera, como se ha indicado, el efecto indeseable del veto recíproco y la dificultad de adoptar cualesquiera decisiones. Todo apunta (sobre todo, a partir del acuerdo de principio de febrero de 2006 mencionado al final de la nota 1) a que en los próximos años en Berlín veamos que los elementos cooperativos y participativos sufran alguna corrección a favor de la mayor capacidad de cada quien —de las periferias, pero también del centro, sea quien sea el que ocupe las sillas aquí o allá— para decidir por su cuenta. Sobre todo cuando tanta falta hace actuar de manera positiva para ajustar el Estado social a los tiempos que, guste o no, corren. Y es que, en efecto, lo que allí se lleva es hablar de cómo hacer más eficaces a las instituciones públicas: que la adopción de decisiones no resulte tan larga y esté siempre amenazada por toda suerte de vetos.

[20] Libro citado en la nota 4, pp. 31 y 32.

IV

Estamos en España en época de reformas territoriales (el modelo de 1978-1983 nació, por supuesto, en un contexto socioeconómico e internacional muy otro, aunque no tengo claro que la cultura política haya avanzado al mismo ritmo), a emprender mediante el cauce, ciertamente atípico en el panorama comparado, de la reforma de los Estatutos de Autonomía, o, más exactamente, de la reforma de uno de ellos (a la que, tarde o temprano, seguirán todos los demás: la historia se repetirá) para dar lugar a una cosa distinta de la que tenemos y, aplicando la teoría cuantitativa de Kelsen, más descentralizada y con unas unidades territoriales pertrechadas bajo auténticos «blindajes».

Aún es pronto para saber los perfiles concretos del resultado, pero, aunque los cambios terminasen generalizándose —a lo mejor muy pronto: el vértigo casi cinematográfico en la sucesión de este tipo de acontecimientos es muy típico de España—, sí sabemos lo que la criatura no será: todo parece indicar que el camino por el que vamos no se puede llamar, por mucho que estiremos el sentido de las palabras, federalismo. Antes bien, nos aleja de él, en el que ya estábamos. Los Estados federales que existen en el mundo están sin duda en permanente cambio, sea mediante normas, sea sobre todo a través de Sentencias o de lo que en derecho se conoce como «la fuerza normativa de lo fáctico»: lo acabamos de exponer, siempre con las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza. Pero ni en Estados Unidos ni en Alemania (ni en Austria, ni en Suiza), y sí en la piel de toro (tal vez también en Canadá —Quebec—, y en ocasiones en el Reino Unido —Escocia—: el que no se consuela es porque no quiere, o, dicho de manera más castiza, en todas partes cuecen habas), el debate, no precedido de diagnóstico alguno (¿qué hay que cambiar?, ¿en qué sentido?, ¿con qué intensidad?), comienza —y casi termina— por las relaciones entre *una* parte (una y no más) y el todo, con menosprecio de los demás componentes de la estructura. Ni tampoco se trata en sitio alguno que no sea España de un camino de una única dirección, centrífuga, permanente e ilimitada, en el que todo consiste en ir carcomiendo al poder central cada día un poco más («profundizar en el autogobierno»: ésas son las palabras mágicas). Ni, si acaso ello se hiciera así alguna vez, resultaría posible maquillar tales milongas y envolverlas en una retórica de izquierdas (y, lo que es aún más extraño, de modernidad). Ni en fin, en ninguna parte, salvo quizá en algunos países hermanos del Sur de América, la discusión prescinde enteramente del hecho de la globalización cultural en la que (también) estamos, queramos o no, inmersos y tiene la ocurrencia de centrarse en proclamas arrebatadas sobre unas naciones supuestamente preteridas por una historia poco menos que colonial y unas lenguas, al parecer, ontológicamente necesitadas de ser respaldadas a diario por una política activa de exterminio del otro.

Y no será porque el discurso de la *identidad* (de aquella, en singular, de carácter esencialmente excluyente: «León no es Castilla»; «El Bierzo no es León», «Ponferrada no es El Bierzo», este barrio no es Ponferrada, mi casa no

es este barrio, etc.) no exista, a veces con gran intensidad, aquí y allá, porque provincianos y aldeanos hay en todas partes. O que, cuando una industria se quiere deslocalizar, no resulte importantísimo que haya unas autoridades regionales con la suficiente fortaleza y capacidad de maniobra para tratar de evitar que el desastre se consume. Simplemente sucede que en otros países los debates políticos, e intelectuales, aun con origen en otras épocas más dadas al sentimentalismo, se han ido adaptando a los tiempos que corren. Han ido sustituyendo, para emplear de nuevo las palabras del clásico, las creencias (*idées reçues*, que les llamaba, con tono poco amable, Gustave Flaubert) por las ideas.

1.4. Las regiones y su presencia en las organizaciones internacionales

Agustín Ruiz Robledo ⋆

La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA.—2.1 Las razones de una demanda.—2.2. La integración de las Comunidades en las instituciones españolas en Bruselas.—2.2.1. La participación autonómica en los grupos de trabajo de la Comisión.—2.2.2. La Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER.—2.2.3. La participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo.—2.3. La participación autonómica en el Consejo de Ministros.—2.4. El Comité de las Regiones.—III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES.—3.1. Las organizaciones con incidencia en materias autonómicas.—3.2. Las federaciones deportivas internacionales.—IV. COROLARIO.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 149.1.3.ª de la Constitución establece de manera categórica que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado. Por eso, después de leer ese artículo constitucional y el título de mi trabajo, el famosísimo jurista persa que inmortalizara Pedro Cruz Villalón podría pensar en una respuesta breve y categórica para explicar la presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales: ninguna. Sin embargo, el despliegue del Estado autonómico ha conllevado una amplia actividad exterior de las Comunidades con un gran número de manifestaciones: promoción económica en el extranjero, representación exterior permanente, cooperación con poderes públicos extranjeros, incluyendo la firma de acuerdos exteriores, la capacidad reconocida en los Estatutos de instar al Gobierno para que negocie tratados, etc. [1] En lo que es su última evolución

⋆ Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.

[1] Por toda la doctrina que ha expuesto este despliegue, cfr. Francisco Fernández Segado, «La acción exterior y las Comunidades Autónomas», *Anuario Jurídico de La Rioja,* núm. 8, 2002, pp. 344-424. Sobre las posibilidades de incluir la acción exterior en los Estatutos cfr. Pablo Pérez Tremps, «La acción exte-

por el momento, las reformas estatutarias que se están tramitando en buena parte de España en esta VIII Legislatura de las Cortes, se formalizan estas prácticas en las propuestas de nuevos Estatutos [2].

En todo ese conjunto de actividades no podía estar ausente la participación —de una forma u otra— en las organizaciones internacionales. Muy especialmente en la Unión Europea, ese objeto político no identificado —en definición feliz de Jacques Delors— cuya naturaleza hace correr ríos de tinta entre los académicos y que, a tenor de la dicción literal del artículo 93 de la Constitución, no cabe duda de que es una organización internacional [3]. Evidentemente, sus especiales características obligan a darle un tratamiento propio y sustantivo, separado de la participación en las demás organizaciones. Para terminar esta introducción que ya se alarga demasiado, creo que debo señalar que al abordar el estudio de este tema no hay que limitarse a los textos jurídicos ya aprobados, sino que hay que adentrarse en ciertas discusiones políticas que tienen una incidencia clara y directa sobre la participación actual de las Comunidades en las organizaciones internacionales y permiten vislumbrar cuál puede ser su evolución futura.

II. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Las razones de una demanda

La evolución política y jurídica de las instituciones creadas por el Tratado de Roma en 1957 demostró muy pronto que la Comunidad Económica Europea no era una organización internacional al modo clásico, sino que se convertía en lo que hoy denominamos una institución supranacional, con capacidad para adoptar normas directamente vinculantes para los ciudadanos y para todos los poderes públicos de los Estados miembros, al mismo tiempo que afectaba las competencias no sólo de los órganos centrales (del Estado

---

rior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, pp. 351-387.

[2] Hasta la fecha (abril 2006) la única proposición de reforma completamente aprobada por las Cortes ha sido la del Estatuto de la Comunidad Valenciana, ya aceptada por las Cortes Valencianas el 27 de marzo de 2006. Por eso, el Estatuto valenciano va a pasar de no mencionar para nada este asunto a incluir dos títulos, el sexto, dedicado a las «Relaciones con la Unión Europea», y el séptimo, a la «Acción Exterior», ambos títulos constan de un solo artículo, si bien en ellos se recogen extensamente todas las prácticas a las que me refiero en el texto (*BOCG, Sección Cortes Generales*, serie A, núm. 241, de 13 de marzo de 2006, pp. 1 y ss.). La propuesta de reforma del Estatuto catalán aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso incluye en el Título V, «De las relaciones institucionales de la Generalitat», el Capítulo II, dedicado a las «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea», y el III, a la «Acción exterior de la Generalitat» (*BOCG, Congreso de los Diputados*, serie B, núm 210-4, de 22 de marzo de 2006, pp. 291 y ss.).

[3] Cfr. la clásica opinión de Manuel Díez de Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, 14.ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, pp. 648 y ss. También, Albert Galinsoga, *La naturaleza jurídica de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa,* Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 5, núm. 2, febrero de 2005.

aparato, según la terminología clásica), sino de todos los demás poderes públicos (del Estado institución).

Por eso, no es de extrañar que los poderes públicos subestatales empezaran muy pronto a reclamar algún tipo de participación en la toma de decisiones en la Comunidad Económica Europea, controlada exclusivamente por los representantes estatales. Esta reclamación se hizo, simultáneamente, en los niveles estatales y en los europeos. Así, por ejemplo, los *Länder* alemanes criticaron en la década de 1950 la *Landesblindheit* o ceguera regional de la propia CECA y la misma Asamblea Parlamentaria Europea demandó en fecha tan temprana como el 9 de mayo de 1960 una representación regional en el seno de las Comunidades Europeas [4]. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedió en el Consejo de Europa, donde se creó en 1960 la Conferencia Europea de Poderes Locales, la Comunidad se mostró durante mucho tiempo reluctante a incluir en sus instituciones a los entes subestatales. El hecho de que en la actualidad las regiones hayan encontrado un hueco en la Unión, no por eso los Estados han perdido su papel preponderante en el entramado institucional europeo [5].

El primer atisbo de un reflejo subestatal en la organización de la Comunidad Europea se produjo en junio de 1988 cuando la Comisión —respondiendo a una nueva resolución del PE de 1984— estableció el Consejo Consultivo de los entes regionales y locales adscrito a la Dirección General XVI. De esa forma, se reflejaba orgánicamente cierto regionalismo comunitario funcional relativo al desarrollo económico y la solidaridad interterritorial [6]. Pero en el plano de los Tratados hubo que esperar a 1992, cuando el Tratado de Maastricht realizó la mayor apertura para las regiones que hasta la fecha se ha producido en la Unión, reconociendo algunos mecanismos para su participación tanto directa, en cuanto tales regiones (el Comité de las Regiones), como en cuanto representantes de los Estados en que forman parte (posibilidad de que sean representantes regionales los que representen al Estado en el Consejo de Ministros). A estas dos vías *europeas* se debe unir la par-

---

[4] Por toda la doctrina de los países fundadores que ha estudiado la relación entre Regiones y la Unión desde la creación de la CECA, cfr. Antonio d'Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Giuffrè, Milán, 1981; trabajo en cierta forma continuado en *La Regioni dopo il bing bang*, Giuffrè, Milán, 2005, pp. 231 y ss. La conocida expresión *Landesblindheit der Gemeinschaft* se debe a Hans-Peter Ipsen, «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en E.V. Caemmerer, H. J. Schlochauer y E. Steindorff (eds.), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburstag*, FS Hallstein, Frankfurt, 1966, pp. 248-256. Siguiendo a la mayoría de la doctrina italiana, he preferido traducir *Landesblindheit* por «ceguera regional» mejor que por la más usual «ceguera federal», porque de esa forma se señala claramente que el problema de *visión* de la Unión se refiere a los entes subestatales, pero no a los propios Estados, señores de los tratados, según la conocida expresión usada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht.

[5] Cfr. Pedro Cruz Villalón, «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa», en *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004, pp. 93 y ss.

[6] Cfr. H. W. Armstrong, «The role and evolution of European Community regional policy», en B. Jones y M. Keating (eds.), *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 23 y ss.

ticipación autonómica en las instituciones españolas en Bruselas. Empecemos por este ámbito nacional, considerado por la mayoría de la doctrina como *la arena* en la que verdaderamente se juega la partida regional [7].

2.2. La integración de las Comunidades en las instituciones españolas en Bruselas

Como es de sobra conocido, la Unión Europea es una organización de Estados, de tal forma que la participación en sus diversas instituciones corresponde a sus Estados miembros, lo que supone que los entes autónomos de los Estados compuestos sólo podrán participar en la elaboración del Derecho europeo integrados en el seno de su representación estatal y según disponga su propio Derecho interno, según el consabido principio de la autonomía institucional de cada Estado. La Constitución española, que no menciona a la Unión, nada dispone sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas ni en la forma en que se constituye la voluntad española dentro de la Unión, e igual silencio han mantenido los Estatutos de Autonomía, con la excepción del artículo 37.2 del canario [8].

Los mecanismos ordinarios de participación de las Comunidades en la formación de la voluntad estatal son muy insatisfactorios, comenzando por el Senado, cámara de representación territorial según el artículo 69 de la Constitución [9]. Por eso y por el papel de dirección de los poderes ejecutivos en los

---

[7] Cfr. Enoch Albertí, «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea», en Enoch Albertí y Eduard Roig, *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 450, y Ana Carmona Contreras, «Las Comunidades Autónomas», en Pedro Cruz Villalón (dir.), *Hacia la europeización de la Constitución Española*, FBBVA, Madrid, 2006.

[8] Sin duda la redacción que se le dio en 1997 a este artículo fue muy importante políticamente, pero un tanto vacía de contenido jurídico, pues se trata de un reenvío a la ley estatal: «El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia.» La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobada ya por las Cortes Generales, lo regula en términos mucho más expeditivos, estableciendo en su artículo 61.3:

«La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado:

a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.

b) Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.

c) Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones.

d) Ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.

e) Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea.»

[9] Cfr. por todos los numerosos trabajos académicos, debates doctrinales y propuestas, el documentado trabajo de José María Morales Arroyo, *Informe sobre la Reforma del Senado. Un análisis sobre la Cámara Alta*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2005.

sistemas autonómicos, desde la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea se buscó una forma de participación específica de los Ejecutivos, y así surgió la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada por la Ley 2/1997, pero con una existencia previa que se remonta a 1988, cuando era un foro informal, y a 1992, cuando se institucionalizó [10]. Como la CARCE es una estructura nacional, únicamente se tratarán aquí sus acuerdos que posibilitan la participación autonómica en la Unión Europea, sin entrar en su más bien desangelado funcionamiento cotidiano, debido —entre otras razones— a la inoperancia del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las conferencias sectoriales [11]. Tampoco me detendré en el esfuerzo doctrina, por encontrar fórmulas especiales para dar cabida a ciertas asimetrías competenciales o demandas particulares, que ha dado lugar a la formación de tres comisiones bilaterales para el País Vasco, Cataluña y Canarias [12].

2.2.1. *La participación autonómica en los grupos de trabajo de la Comisión*

En el seno de la misma CARCE se adoptaron en 1996 dos Acuerdos relevantes para permitir la participación de las Comunidades en la Representación Permanente Española ante la Unión Europea (REPER) y en la estructura interna de la Comisión. El primer Acuerdo de la CARCE, de 16 de junio, permitía la participación de las Comunidades en los Comités técnicos que tiene la Comisión para preparar sus decisiones. La Administración Central y las Comunidades pactaron la participación de éstas en 55 Comités de los más de 400 de que dispone la Comisión, para lo cual dos representantes autonómicos, en nombre de todas las demás, acudirían con el representante estatal en cada uno de esos comités. En diciembre de 2002 se «logró un acuerdo prácticamente definitivo» [13] para aumentar la participación autonó-

---

[10] Sobre su origen y evolución cfr. Antonio Calonge Velázquez, «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)», *REA*, núm. 2-3, 2002, pp. 199 y ss.

[11] Cfr. José Martín y Pérez de Nanclares, «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma», *DT,* núm. 55/2004, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/146.asp, pp. 5 y ss. Sobre las conferencias en general, *vid.,* por toda la doctrina, Javier Corcuera Atienza, «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales», en Alberto Pérez Calvo (comp.) *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 49 y ss.

[12] Eduard Roig Molés, «Asimetría y participación autonómica en la formulación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿participación a dos velocidades?», *RVAP*, núm. 55, 1999, pp. 199-225. Sobre la necesidad de encontrar «fórmulas de equilibro respetuosas con los hechos diferenciales» cfr. Gurutz Jáuregui, «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *RVAP*, núm. 47, 1997, pp. 11-32.

[13] La frase es del *Informe anual 2002 de la Secretaría de Estado de Organización Territorial sobre Las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación*, p. 51. A pesar de esa afirmación y salvo inadvertencia por mi parte, posteriormente no se ha formalizado ese acuerdo sobre las Reglas en una publicación en el *BOE*. Por eso, comparto la aguda crítica de Eduard Roig Molés, «La Conferencia para

mica a 95 Comités y formalizar las prácticas de funcionamiento por las que se habían regido la participación de las Comunidades en unas «Reglas sobre la participación autonómica en los Comités», una norma largamente reivindicada por la mayoría de las Comunidades, y muy especialmente por la Junta de Andalucía, que ha considerado que la experiencia no ha sido especialmente satisfactoria para ella, por una serie de motivos, entre los que destaca la falta de coordinación previa entre los funcionarios autonómicos y los de la Administración central, que como —parece inevitable— cada parte considera que la culpa reside en la contraria [14].

2.2.2. *La Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER*

El segundo Acuerdo, de 22 de julio de 1996 y plasmado en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, creó la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que canaliza la información de las instituciones europeas hacia las Comunidades Autónomas y a quien le corresponde la relación con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. La figura parecía inspirarse en el modelo alemán del *Beobachter der Länder* (*Länderbeobachter*), aunque con no pocas diferencias, comenzado por su sistema de elección: mientras que en Alemania lo nombran los *Länder* de común acuerdo, en España lo hacía el Gobierno central. También se aprecian diferencias notables en sus funciones, pues mientras en Alemania se encarga si no de vigilar al Estado sí de recordarle los intereses autonómicos, así como de elaborar informes y dictámenes para los *Länder* [15], en España el Decreto de creación del Consejero establecía

---

Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003», en Joaquín Tornos Más (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 591 y ss. Salvo por esa omisión, hay que felicitarse por ese acuerdo de 2002, que en buena medida sirve para corregir los fallos que la doctrina había advertido en el de 1996. Sobre éstos, cfr. Araceli Mangas Martín, «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en Pablo Pérez Tremps, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés (coords.), *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid, 1998, p. 542.

[14] Muy ilustrativo de esta discrepancia sobre la responsabilidad de la falta de coordinación burocrática son las divergentes opiniones que mantuvieron las representantes de la Junta de Andalucía y de la Administración central en la Jornada sobre «La participación de las Comunidades Autónomas en Europa», organizadas por el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals y las Asociaciones Catalana y Española de Ciencia Regional, que se celebró en Barcelona el 13 de diciembre de 2001; el trabajo de la relatora, Gracia Vara, puede consultarse en www.europafutura.org. Para un matizado balance, globalmente favorable a la experiencia de la participación de las CCAA en los Comités técnicos, *vid*. Bernardo Fernández Pérez, «Comunidades Autónomas y Comitología: el proceso de articulación de la participación autonómica en los Comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 3, 2004, pp. 11 y ss. Para la Junta, *vid*. Adoración Galera Victoria, «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera (coords.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, INAP, Madrid, 2005, pp. 397-408.

[15] Cfr. Elisabeth Dette-Koch, «Die Rolle des "Länderbeobachters" im Rahmen der Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration», *Thüringer Verwaltungsblätter*, núm. 6, 1997, pp. 169 y ss. En

que su finalidad fundamental era la transmisión de información a las Comunidades Autónomas, al definir la figura por su «competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas». Aunque la doctrina valoró positivamente el comportamiento personal del primer Consejero, que se preocupó por convertirse, más allá de la literalidad del Decreto, en un instrumento útil para las Comunidades dentro del REPER [16], lo lógico era que éstas lo nombraran para que pudiera desempeñar esa labor de agente de confianza de las Comunidades que desempeña el *Länderbeobachter.*

Con buen criterio, el Gobierno socialista propuso ese cambio, alcanzándose en diciembre de 2004 un acuerdo en el seno de la CARCE [17] para que las Comunidades nombraran libremente dos Consejeros autonómicos, que deben ser consensuados previamente por las Comunidades en el seno de la misma CARCE. Además, el Acuerdo especifica las funciones de la Consejería en relación con el Ministerio de Administraciones Públicas y amplía las relacionadas con las Comunidades, en especial sobre la transmisión de información a éstas, para lo cual podrá incluso seguir la negociación de los asuntos europeos de interés para las autonomías detectando e informando de «los puntos críticos». Incluso se le asigna un papel de coordinación dentro de la REPER, que incluye la organización de reuniones informativas entre los representantes autonómicos y los consejeros sectoriales de la REPER.

2.2.3. *La participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo*

En el mismo Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre la reforma de la Consejería autonómica se pactó la participación de las Comunidades en los grupos de trabajo preparatorios del Consejo de la Unión. Para ello se prevén dos vías:

a) La vía ordinaria de incorporación a la delegación española en los grupos de trabajo de los consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos del REPER cuando afecten a las competencias autonómicas; especificándose en el mismo Acuerdo que como mínimo estos grupos serán los relativos a empleo, política social, sanidad y consu-

---

la propia página web del *Länderbeobachter* puede consultarse el Convenio de los *Länder* de 24 de octubre de 1996 que lo regula (www.laenderbeobachter.de).

[16] Cfr. Eduard Roig Molés, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 145, y Guillermo Ardizone García, «Los entes territoriales en la toma de decisiones comunitarias», en Pablo Pérez Tremps, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez y Eduard Roig Molés (coords.), *La participación europea…, op. cit.,* pp. 553 y ss.

[17] Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 firmado por todas las Comunidades Autónomas, lo que inevitablemente obligó a unas «reglas especiales» para salvar los casos de bilateralidad, especialmente reclamados por el País Vasco, Canarias y Navarra. A diferencia de los dos anteriores, este Acuerdo de la CARCE sí fue convenientemente publicado por el MAP en su Resolución de 28 de febrero de 2005 (*BOE,* núm. 64, de 16 de marzo de 2005). Sobre él, Eduard Roig Molés, «La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004», en Joaquín Tornos Más (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 606 y ss.

midores, agricultura y pesca, medio ambiente y educación, juventud y cultura. Incluso como vía complementaria, el acuerdo prevé que el Embajador amplíe esta participación a otros grupos.

b) La vía especial de designar representantes técnicos en estos grupos cuando en el propio Consejo vayan a participar representantes autonómicos.

En ambos casos, esta incorporación lleva aparejada también su incorporación al COREPER y permite que los representantes autonómicos intervengan en las reuniones de los grupos de trabajo según las reglas que fija el propio Acuerdo.

2.3. La participación autonómica en el Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros, el gran órgano de representación de los Estados en la Unión, se compone, lógicamente, de representantes de los Estados miembros con capacidad de comprometer la voluntad de ese Estado. Ahora bien, desde el Tratado de Maastricht ese representante no tiene que ser un ministro del Gobierno central, pues la nueva redacción del artículo 203 del Tratado de Roma establece que el Consejo «estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro».

Como muchas veces sucede en Europa, este cambio sólo era un pequeño paso en la vida institucional de la Unión, pero de una gran trascendencia para las regiones. Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido han usado esta autorización, hasta el punto de que en el trienio 1999-2001 más del 20 por 100 de los Consejos tuvieron algún representante regional, llegando en la Presidencia belga del segundo semestre de 2001 a presidir varios Consejos. Sin duda, esta participación regional ha sido uno de los puntos de desacuerdo en los últimos años entre los dos grandes partidos, pues mientras el Gobierno del PP no la aceptaba, la reclamaban todas las Comunidades con gobierno socialista, además de los controlados por los partidos nacionalistas [18]. Actitud completamente distinta a la del Gobierno socialista, cuyo Presidente ya en el mismo programa de investidura del 15 de abril de 2004 expuso su opinión favorable a esta participación regional en el Consejo, situándose así en la línea de las posturas más autonomistas que, a la vista de la experiencia belga y de la propia jurisprudencia constitucional española, habían imaginado un amplio catálogo de materias en la que podrían participar las Comunidades Autónomas, especialmente con la fórmula de acompañar al Ministro

[18] El antiguo artículo 150 del Tratado de Roma y el artículo 3.2 del Reglamento interno del Consejo permitían que pudieran asistir representantes regionales a sus sesiones, pero siempre en calidad de acompañantes, no de titulares del Consejo. Para el uso de los Estados miembros de la Unión del artículo 203 TCE, cfr. Ainhoa Uribe Otalora, «La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, pp. 241-287 (de donde tomo los datos de participación).

del Gobierno, dado que en la gran mayoría de las materias autonómicas sobre las que tiene competencias la Unión, también el Estado puede aportar un título competencial [19].

Por esta actitud *pro Comunitate* del Gobierno socialista, en la misma sesión del 9 de diciembre de 2004 de la CARCE en que se aprobó la reforma de la Consejería autonómica y la participación en los grupos de trabajo del Consejo se logró también otro pacto bastante razonable sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo, que se materializó en un Acuerdo distinto, posiblemente por razones de pura relevancia formal, ya que luego los dos Acuerdos se publicaron en la misma resolución del Ministerio de Administraciones Públicas. El Acuerdo detalla minuciosamente las reglas y principio de la incorporación de la participación autonómica en el seno de la Delegación española, que llega hasta la intervención en las reuniones de las formaciones del Consejo, siempre con la autorización del jefe de la delegación (el Ministro correspondiente). El Acuerdo relaciona en principio cuatro formaciones del Consejo (empleo, política social, sanidad y consumidores, agricultura y pesca, medio ambiente y educación, juventud y cultura), si bien las Comunidades intervendrá únicamente en los asuntos de competencia autonómica (se relacionan once: empleo, asuntos sociales, etc.), no en aquellos que sean de su interés. El delicado tema de determinar cómo elegirán las Comunidades Autónomas a su único representante, que debe ser miembro de un Consejo de Gobierno, se remite a lo que acuerde cada Conferencia Sectorial (diez se verán implicadas según especifica el propio Acuerdo), que de esta forma cobran un nuevo protagonismo. En la práctica, la gran mayoría de estas Conferencias han adoptado un criterio simple y objetivo: la rotación en la representación siguiendo el orden de la población de cada Comunidad. Si hemos de creer el documentado informe de la Subdirección General de relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas sobre el primer año de la puesta en práctica de este Acuerdo, su balance ha sido bastante satisfactorio, permitiendo que diez Comunidades hayan participado en alguna de las formaciones del Consejo, aunque no exento de los lógicos problemas de la puesta en práctica de un nuevo sistema de trabajo, muy especialmente ciertos temas protocolarios, resueltos gracias a «un margen de mutua lealtad y confianza» [20].

---

[19] Cfr. Enric Argullol i Murgadas, «Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros Europeo», en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomics i Locals, 2003, pp. 61-71.

[20] Página 17 del *Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea en el año 2005*, que puede consultarse en http:// www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/.

2.4. El Comité de las Regiones

El Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, al que ya me he referido más arriba, estaba muy lejos de satisfacer las demandas regionales de adquirir un estatuto institucional. El Tratado de la Unión intentó responder a ellas creando el Comité de las Regiones como un órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión. La configuración que se le dio en este Tratado fue un compromiso entre los Estados más favorables a la participación de los entes regionales en Europa (como Alemania y España) y aquellos que veían en su instauración un riesgo de incrementar la burocracia y complicar el procedimiento legislativo (Francia y el Reino Unido) [21]. El Tratado de Amsterdam y el de Niza han reforzado sus funciones y su carácter democrático: el primero incrementó su autonomía interna y lo convirtió en un órgano consultivo de toda la Unión —por tanto, también del Parlamento— y Niza le atribuyó un sesgo político al exigir que sus miembros sean representantes electos: deberán ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, u ostentar una «responsabilidad política ante una asamblea elegida». Es decir, el Comité de las Regiones, aunque todavía no ha perdido su carácter consultivo con el que se creó en 1991 ni tiene el *status* de institución de *primer nivel* (las del art. 7.1 TCE), sí que se configura claramente como una institución política, pues se compone exclusivamente de representantes elegidos por los ciudadanos, lo que lo aleja de la naturaleza de un puro órgano consultivo encargado de emitir opiniones técnicas [22].

Veamos, siquiera someramente, los elementos estructurales del Comité de las Regiones, sin olvidar —a pesar de su incierto futuro— alguna referencia a su regulación en el Tratado por el que se establece una Constitución Europea [23]. Al afrontar la composición del Comité de las Regiones, los negociadores de la CIG de 1991 tuvieron que resolver dos cuestiones un tanto delicadas: si de alguna forma se debía de tener en cuenta la estructura territorial del poder político de los Estados y si en el Comité deberían de estar representados también los entes locales. En contra de la opinión de la Asamblea de las Regiones de Europa, la asociación de regiones creada en 1985 para defender los intereses regionales en la Comunidad, la Conferencia incluyó a representantes locales en el Comité de las Regiones y, aplicando el principio de autonomía institucional, no tuvo en cuenta el distinto grado de autogobierno de los entes subestales según pertenecieran a un Estado federal (como Alemania) o a uno unitario (Francia es el paradigma clásico), de tal forma que

---

[21] Sobre esta tensión en el nacimiento del CdR, *vid*. Renaud Dehousse y Thomas Christiansen (comps.), *What model for the Committee of the Regions? Past Experiences and Future Perspectives*, Instituto Universitario Europeo de Florencia, 1995, pp. 10 y ss.

[22] Sobre ese carácter *intermedio* del CdR, *vid*. Antonio Calonge Velázquez e Íñigo Sanz Rubiales, *El Comité de las Regiones: Análisis de una ¿futura institución?*, Comares, Granada, 2000, *in totum,* y en especial pp. 25 y ss.

[23] He hecho un análisis más detenido de esta regulación en «El Comité de las Regiones», en Carlos María Bru Purón (dir.), *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Aranzadi-Civitas, Madrid, 2005, pp. 2092-2102.

se limitó a distribuir los 222 miembros del Comité de las Regiones entre los Estados según la forma tradicional de ponderar la población, distinguiendo entre Estados grandes, medianos y pequeños. Así, se equiparaban Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido (24); Austria, Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal y Suecia (12), y Dinamarca, Finlandia e Irlanda (9); quedando en solitario los casos de España (21) y la minúscula Luxemburgo (6), que una vez más quedaba sobrerrepresentada.

Ni Amsterdam ni Niza han alterado esta composición dual (regiones y entes locales) y por Estados, limitándose el Tratado de Niza a reponderar el número de miembros del Comité de las Regiones que corresponderá a cada Estado cuando se incorporen a la Unión los doce candidatos. Al igual que en otras instituciones, la solución adoptada no ha sido la de un nuevo reparto de los 222 escaños del Comité de las Regiones, sino su incremento «hasta un máximo de 350», según reza el artículo 263 TCE y defendía el propio Comité de las Regiones (la mitad del PE), en contra de la Comisión, que era partidaria de un máximo de 233 (un tercio del número de miembros del PE). Por eso, todos los Estados miembros mantienen su representación y los nuevos reciben, atendiendo a su población, el siguiente tratamiento (Declaración núm. 20 del TN): Rumanía (15), República Checa, Hungría y Bulgaria (12), Eslovaquia y Lituania (9), Letonia, Eslovenia y Estonia (7), Chipre (6) y Malta (5). El Tratado Constitucional mantiene en su artículo III-292 el límite de los 350 miembros y remite su composición a lo que decida una «decisión europea» del Consejo adoptada por unanimidad, lo que parece una más que inteligente decisión que permitirá modificar la estructura del Comité de las Regiones sin tener que acudir a los siempre más complicados trámites de los Tratados.

El mandato de los miembros del Comité de las Regiones establecido en Maastricht era de cuatro años, plazo que el Tratado Constitucional incrementa a cinco, equiparandola así a la del Parlamento Europeo, pero sin diferenciarse del otro órgano consultivo que es el Comité Económico y Social, que también ve como se aumenta su mandato de cuatro a cinco años (art. III-296). El sistema adoptado en Maastricht para elegir a los 222 miembros del Comité de las Regiones, y a un número igual de suplentes, es una buena muestra de cómo los Estados tratan siempre de controlar el entramado institucional europeo: se renuncia a cualquier sistema de elección general para establecer que todos los miembros del Comité de las Regiones deben ser nombrados por unanimidad del Consejo a propuesta de «sus respectivos Estados miembros». Si bien, el Tratado de Niza limita este poder de designación al exigir que recaiga en los titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida. Con buen criterio, dado el alto número de Estados que iban a formar la Unión, Niza también sustituyó el requisito de la unanimidad del Consejo para designar a los miembros del Comité de las Regiones por la mayoría cualificada, evitando de esa manera que algún Estado pudiera bloquear él solo la formación de este órgano consultivo. Dando un paso más en esa dirección, el Tratado Constitucional no exige ninguna mayoría especial para ele-

gir a los miembros del Comité de las Regiones: «El Consejo adoptará mediante decisión europea, la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro» (art. III-292).

Una regla no escrita —aconsejada por el PE en abril de 1993— determina que aunque cada Estado elige a los miembros del Comité de las Regiones que le correspondan según su propio procedimiento, debe hacerlo reflejando la pluralidad política, geográfica, regional y local del Estado miembro que representan [24]. En los Estados compuestos (Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia) sus entes regionales se han incorporado al Comité de las Regiones [25]. En nuestro caso, y basándose en una moción del Senado de octubre de 1993, el Gobierno designa miembros titulares del Comité de las Regiones a los 17 Presidentes de las Comunidades Autónomas y a cuatro representantes locales, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, que para el cuatrienio 2002-2006 son los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia y Gijón (Decisión del Consejo de 26 de enero de 2002).

Recogiendo la tradición europea de los órganos representativos, el TUE prohibió el mandato imperativo de los miembros del Comité de las Regiones y especificó que ejercerían sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad. Las reformas posteriores de los Tratados han ido perfilando el estatuto individual de los miembros del Comité de las Regiones en línea con los requisitos clásicos de las asambleas representativas [26]. Así, Amsterdam estableció la incompatibilidad de su mandato con el de miembro del Parlamento Europeo; por su parte, Niza consagró el requisito de la representatividad política regional o local para poder ser miembro del Comité de las Regiones, hasta el punto de que la persona que cese en el cargo regional o local causa baja automáticamente en el Comité de las Regiones, sin esperar a que concluya el plazo de sus cuatro años, y deberá nombrarse un sustituto para el tiempo restante hasta el agotamiento de su mandato, para lo cual se seguirá el mismo procedimiento de propuesta de su Estado y aprobación mayoritaria del Consejo. La Constitución Europea recoge expresamente estos últimos aspectos, pero silencia la prohibición del mandato imperativo, en lo que parece un paso atrás en su configuración como

---

[24] En su Resolución de 23 de abril de 1993 sobre el Comité de las Regiones, el Parlamento Europeo dio unas indicaciones sobre la forma de designación de los miembros del Comité de las Regiones, en especial consideró que «en los Estados miembros cuya estructura sea predominantemente regional, estén representados en él cada una de las regiones constitucionalmente reconocidas» (*DOCE*, núm. C 150, de 31 de mayo de 1993, p. 329). Aunque, lógicamente, esta Resolución no tiene valor vinculante para los Estados, éstos han hecho suyos estos criterios. En el caso español, los nombra el Gobierno tomando como base una Moción del Senado de 20 de octubre de 1993. Para los distintos procedimientos nacionales puede consultarse el exhaustivo estudio del propio Comité de las Regiones I-4/2001, disponible en www.cor.eu.int.studies.htm.

[25] Para la actitud de las fuerzas nacionalistas con el CdR *vid*. Gurutz Jáuregui, «El Comité de las Regiones», en VVAA, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.

[26] Para esta evolución cfr. Manuel Moreno Vázquez, *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant lo Blach, Valencia, 2001, pp. 45 y ss.

asamblea deliberativa, por más que pueda tener alguna razón en la experiencia real de funcionamiento del Comité de las Regiones (arts. I-31 y III-292).

La organización interna de una Asamblea representativa gira sobre tres grandes prerrogativas colectivas [27]: las autonomías de gobierno, reglamentaria y presupuestaria. Cuando el TUE creó el Comité de las Regiones, lo dotó únicamente de la primera, estableciendo en el entonces artículo 198 B (hoy 264) que el propio Comité de las Regiones elegiría entre sus miembros a su Presidente y a la Mesa por un período de dos años. El Tratado Constitucional mantiene esta regla de dividir el tiempo por el que se elige el Presidente y la Mesa, de tal forma que determina que se elegirán por un período de dos años y medio.

Sin embargo, en el mismo artículo el TUE limitaba la capacidad de autoorganización del Comité de las Regiones al exigir que su Reglamento interno fuera aprobado por el Consejo de forma unánime y, por otra parte, en su Protocolo núm. 16 le obligaba a compartir una estructura organizativa común con el Comité Económico y Social. Tanto el trámite de aprobación del Reglamento interno por el Consejo, casi vergonzoso para una cámara mínimamente representativa, como la estructura organizativa común fueron eliminados en el Tratado de Amsterdam [28]. Este mismo Tratado estableció que el Comité de las Regiones tendría su sede en Bruselas (Protocolo sobre las sedes de las instituciones). Ningún Tratado le ha reconocido todavía la autonomía presupuestaria; por eso, el Comité de las Regiones aprueba un Anteproyecto de Presupuestos que es sometido posteriormente a las autoridades presupuestarias (Parlamento Europeo y Consejo de Ministros), sin que la Constitución Europea prevea ningún cambio en este punto.

El Reglamento interno vigente fue aprobado el 18 de noviembre de 1999, una vez que la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de ese año eliminó la competencia del Consejo para aprobarlo. La organización es la típica de cualquier Asamblea legislativa continental, con su Pleno, Comisiones, Presidente y Mesa, si bien esta última es de un tamaño excepcional: el Presidente, quince Vicepresidentes, veinte miembros más y los presidentes de los grupos políticos, que en su «Tercer mandato cuatrienal, 2002-2006» son cuatro: el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas (ELDR) y la Alianza Europea (AE). A pesar de esta organización por grupos políticos, el Reglamento no ha tomado la perspectiva supranacional que ya ha adquirido el Parlamento Europeo, de tal forma que ordena que los miembros del Comité de las Regiones se organizarán en Delegaciones nacionales, sin perjuicio de los grupos políticos; las Comisiones deberán mantener la proporción de miembros nacionales (no la de los grupos políti-

---

[27] Cfr. Fernando Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, 2.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 11 y ss.

[28] Cfr. Juan Pablo García-Bedoy Cerezo, «El Comité de las Regiones», en VVAA, *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1998, pp. 93-118.

cos) que forman el Comité de las Regiones; se garantiza un número determinado de Vicepresidentes para cada Estado, etc.

Otra peculiaridad organizativa, creada en el Tratado de Maastricht y que mantiene el Tratado Constitucional, que separa al Comité de las Regiones de las Asambleas legislativas, es la existencia de tantos miembros suplentes como titulares, aunque en este punto, y a tenor del avance del mandato «ideológico» de los partidos en los Parlamentos europeos, uno está tentado de escribir que esta organización del Comité de las Regiones es una avanzadilla de lo que terminará sucediendo en las Asambleas legislativas normales.

Las competencias del Comité de las Regiones no están recogidas en un solo artículo de los Tratados, pues el Tratado de Maastricht no fijó sistemáticamente los ámbitos en los que el Comité de las Regiones debía emitir su dictamen consultivo, sino que el artículo 265 (antiguo 198 C) remitía a otras disposiciones del Tratado, de tal forma que espigando su articulado se advierte que cuando se creó el Comité de las Regiones tenía que ser consultado obligatoriamente en cinco ámbitos directos: la cohesión económica y social, las redes de infraestructuras transeuropeas, la salud, la educación y la cultura [29]. Además, el Tratado establecía lo que podemos llamar unos ámbitos indirectos de consulta, aquellos en los que el Consejo Económico y Social debe emitir un dictamen, y cada vez que éste vaya a hacerlo se le debe notificar al Comité de las Regiones para que, si estima que «existen intereses regionales específicos en juego», pueda emitir también su dictamen. El Tratado de Amsterdam duplicó los cinco ámbitos propios del Comité de las Regiones, al añadir la política de empleo, la política social, el medio ambiente, la formación profesional y el transporte. En Niza, el Comité de las Regiones volvió a ampliar las materias sobre las que el Comité de las Regiones tiene que emitir dictamen, tanto en las que en cierta forma eran extensión de otras ya existentes (por ejemplo, condiciones de trabajo, seguridad social y otras en las que la Unión tiene competencias «complementarias» *ex* art. 137 TCE) como en alguna nuevas, así sobre las disposiciones fiscales, de ordenación territorial, recursos hidráulicos y utilización del suelo (art. 175 TCE). No incluyó Niza otros ámbitos que reclamaba el Comité de las Regiones, como cooperación al desarrollo, la ciudadanía y las ayudas públicas [30].

El Tratado Constitucional no innova nada en este punto, manteniendo tanto los actuales ámbitos directos como los indirectos, en los que ya es obligatorio el dictamen del Comité de las Regiones, así como la capacidad del Comité de las Regiones de emitir un dictamen por propia iniciativa «cuando lo considere útil». Esta fórmula no satisfizo al Comité de las Regiones, que en su Dictamen de 9 de octubre de 2003 recomendó a la Conferencia Intergubernamental que ampliara los ámbitos de consulta obligatoria a todas

---

[29] Sobre las competencias del CdR en los Tratados y sobre su ejercicio práctico, cfr. Gregorio Valero Jordana, *Parlamento y regiones en la construcción de Europa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 102 y ss.

[30] *Vid*. Carlos Gonzalo Ortega Soriano, «El Comité de las Regiones», en Paloma Biglino (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 79 y ss.

las políticas que tuvieran un impacto local y regional directo, entre las que el Comité de las Regiones incluía la agricultura, las ayudas otorgadas por los Estados miembros, los servicios de interés general, la investigación, la inmigración, la protección social, la seguridad y la justicia.

De todas formas, el artículo 265 del Tratado de la Comunidad Europea admite tanto que el Comité de las Regiones emita un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere adecuado como que, discrecionalmente, el Consejo, la Comisión y el Parlamento puedan consultarle en otros ámbitos no previstos expresamente en los Tratados, en particular en aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, regulación que mantiene tal cual el artículo III-294 de la Constitución. Por esta capacidad de iniciativa propia y dada la cada vez más vertiginosa actividad de la Unión, no es de extrañar que en los poco más de diez años de vida del Comité de las Regiones (se constituyó en marzo de 1994) el número de dictámenes emitidos ronde los quinientos.

En consonancia con la naturaleza consultiva del Comité de las Regiones que mantiene el Tratado Constitucional en su Primera Parte, en su Tercera no admite el carácter vinculante de los dictámenes del Comité de las Regiones que éste demandaba y tampoco atiende su petición más modesta de que la institución que hubiera solicitado su dictamen tuviera que razonar su decisión en los casos en que se separara de ese dictamen. Lo que sí hace el Tratado Constitucional es mantener la capacidad del Consejo y de la Comisión para imponer un plazo para la emisión de un dictamén, que no puede ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación, y transcurrido el cual se podrá prescindir de él. También atribuye expresamente al Parlamento esta capacidad de imponer un plazo al Comité, que no la tenía más por inadvertencia que por motivos de fondo: cuando en el Tratado de Amsterdam el Comité de las Regiones pasó a ser un órgano consultivo general, y no sólo del Consejo de Ministros y de la Comisión, la fórmula que se empleó en el artículo 265 para atribuir al Parlamento la capacidad de pedir dictámenes al Comité de las Regiones fue añadiendo una frase («El Comité de las Regiones podrá ser consultado por el Parlamento Europeo»), pero sin modificar el resto de ese artículo.

En los Tratados actualmente vigentes no se le atribuye legitimidad al Comité de las Regiones para recurrir ante el Tribunal de Justicia en el caso de que se omita solicitarle un dictamen en aquellos ámbitos en que debe emitirlo obligatoriamente. Por fortuna, tampoco se ha presentado esta situación hasta la fecha, lo que habla positivamente del nivel de colaboración entre las instituciones europeas [31]. En la actualidad, cuando el Comité de las Regiones se ha consolidado plenamente como una institución de la Unión, de

[31] Sí que han debido pronunciarse los tribunales europeos en el caso de omisión de un dictamen del Comité Económico y Social. Según el Tribunal de Justicia esa omisión no constituía un vicio sustancial capaz de anular el acto legislativo correspondiente (STJCE de 9 de julio de 1987, asunto *Alemania y otros contra la Comisión),* sobre todo si la institución que toma la decisión conocía y había tomado en cuenta la opinión del Comité (STEPI de 7 de julio de 1999, asunto *British Steel*).

carácter consultivo pero con una naturaleza política evidente, parece difícil mantener, a pesar del silencio de los Tratados, que si se produjera una omisión expresa y voluntaria de un dictamen del Comité de las Regiones en un procedimiento decisorio pudiera considerarse que no se había incurrido en un vicio sustancial. Por eso, la mayoría de la doctrina [32] considera que la adopción de un acto sin el preceptivo dictamen del Comité de las Regiones podría ser el fundamento tanto de un recurso de anulación (art. 230 TCE) como una cuestión prejudicial sobre su validez (art. 234); y si se tratase de un Reglamento podría dar lugar a una excepción de ilegalidad (art. 241).

La Convención, consciente de estas opiniones, atendió la reivindicación del Comité de las Regiones en este punto; de tal forma que en el artículo III-270.3 se le atribuye capacidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia «con el fin de salvaguardar sus prerrogativas». El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad señala en su disposición 7 que «de conformidad» con ese artículo de la Constitución «el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos respecto de actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta». En estos términos literales, la disposición del Protocolo es completamente reiterativa, pues repite lo ya establecido en la Constitución; sin embargo, tiene una *lectura* distinta: en conjunción con la disposición 8 de ese mismo Protocolo (que ordena a la Comisión que elabore un informe anual sobre la aplicación de estos principios, que debe remitir al Consejo, al Parlamento, a los Parlamentos nacionales, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social) y con el artículo I-9 se puede considerar que atribuye al Comité de las Regiones una función de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Lógicamente, el propio Comité de las Regiones se apresuró a hacer esta interpretación en su Dictamen de 9 de octubre de 2003, donde se felicitó de «la participación del Comité de las Regiones en el proceso de control *ex post* con respecto a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

III. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

3.1. Las organizaciones con incidencia en materias autonómicas

Si el Estado monopoliza las relaciones exteriores (art. 149.1.3.ª CE), es evidente que las Comunidades no pueden pertenecer *motu proprio* a organizaciones internacionales cuyos miembros sean Estados, pero sí que están afiliadas a algunas con un estatuto semipúblico, como es el caso de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, en sus siglas en inglés), la organización

[32] Por toda ella, Pierre-Alexis Feral, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, PUF, París, 1998, pp. 95 y ss.

medioambiental más grande del mundo, a la que pertenecen 76 Estados, 114 organismos gubernamentales, 735 ONGs nacionales y 77 internacionales. A la IUCN pertenecen el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias y Castilla y León [33].

Evidentemente no se quiebra el monopolio del *ius legationis* estatal por la pertenencia a una institución de la que forman parte 26 ONGs españolas y un par de Diputaciones. Tampoco por la creación de asociaciones de poderes públicos subestatales como la Asamblea de las Regiones de Europa, creada en 1985 para defender los intereses regionales en la Comunidad (y sometida al Derecho civil alsaciano), la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa, etc. [34] Más discutible es la admisión en la UNESCO, tal y como han pedido el País Vasco y Cataluña [35], porque hasta la fecha sólo los Estados —en un número que ronda ya los 200— son miembros de esta Agencia internacional de la ONU. No parece que puedan incluirse en el apartado de Estados asociados, que tienen en la actualidad únicamente seis territorios autónomos ultraperiféricos de sus metropolis: las Antillas holandesas, Aruba, las Islas Caimán, las Islas Vírgenes británicas y Macao (herencia de su pasado portugués). Quizás fuera una idea digna de estudio que en el seno de la propia UNESCO se buscara alguna fórmula de participación de los entes subestales que tengan lengua propia; al fin y al cabo la UNESCO se está abriendo a la iniciativa de los particulares con su red de club, centros y asociaciones. Recientemente ha descartado esta posibilidad un Estado tan descentralizado como Canadá, con un Gobierno conservador electo en enero de 2006, dispuesto a que Quebec pueda participar en la UNESCO, pero de una manera «semblable à celle de la Francophonie, où le Québec et le Nouveau Brunswick disposent d'un statut de participant, mais font partie de la délégation canadienne». Mientras en Canadá los Gobiernos de Ottawa y Quebec encuentran esta fórmula intermedia, no parece una mala solución que un representante de cada Comunidad Autónoma participe en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO para así «reflejar en la

---

[33] Lo datos los he extraído de la página web de la IUCN, http://www.iucn.org

[34] He abordado algunas de estas Asociaciones regionales en «La colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado en asuntos con proyección internacional», en Manuel Terol Becerra (coord.), *Las relaciones de Andalucía con el Estado y otras Comunidades Autónomas,* Comares, Granada, 2005, pp. 184 y ss.

[35] La redacción del artículo 199 de la propuesta de reforma del Estatuto catalán sobre la UNESCO, aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso, es el típico reenvío a la legislación estatal, que formaliza en el Estatuto lo que ya es práctica habitual: «La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente.» La redacción original aprobada por el Parlamento de Cataluña iba un punto más allá, aunque salvaba la constitucionalidad del precepto con la referencia a la legislación aplicable: «La Generalidad debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, de forma autónoma si lo permite la normativa correspondiente, o bien, en todo caso, formando parte de la delegación española.»

participación española la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española» [36].

3.2. Las federaciones deportivas internacionales

El artículo 14 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte (LGCFD), reservaba para las federaciones estatales la participación en las federaciones internacionales y la representación de España en las competiciones internacionales, si bien permitía que las selecciones regionales pudieran participar en competiciones internacionales con autorización estatal:

> «No puede constituirse más que una sola Federación para cada modalidad deportiva y ostenta su representación ante la respectiva Federación Internacional» (apartado 3).
>
> «Las Federaciones cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio de una Comunidad Autónoma o entidad preautonómica pueden participar en competiciones internacionales amistosas, siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta» (apartado 4).

Por su parte, los Decretos sobre traspasos de funciones en materia de cultura, al traspasar servicios y personal de la Administración deportiva reservaron al Ministerio de Cultura «homologar las representaciones deportivas españolas en organismos gubernamentales y Asociaciones internacionales de carácter deportivo y constituir el único canal, actuando, en su caso, como mandatario de la Comunidad Autónoma en materia de realizaciones deportivas internacionales» [37].

La Ley General de la Cultura Física fue desarrollada, en lo que aquí nos interesa, posteriormente por el Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales, que puntualizó que esa autorización sería ratificada por el Consejo Superior de Deportes y debería «ir precedida de la conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores» (art. 3). Además se precisaba que: «No se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo, con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de Selección Nacional» (art. 4).

---

[36] Artículo 1.*c)* del Real Decreto 972/1994, de 13 de mayo, por el que se reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, mantenido en términos similares por el Real Decreto 173/2004, de 30 de enero. Como es sabido, esta fórmula no satisface a los partidos nacionalistas firmantes de la Declaración de Barcelona que son partidarios de una representación directa de sus tres Comunidades ante la UNESCO, tal y como declararon en el Acuerdo de Santiago de Compostela de octubre de 1998 (que puede consultarse en http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeuscat/documentos_des.asp?id_documento=4641)

[37] Real Decreto 4096/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Junta de Andalucía en materia de cultura (*BOE,* 17 de febrero de 1983). Pueden consultarse todos los Decretos de traspaso en la página web del MAP: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/.

Esta regulación fue impugnada por la Generalitat de Cataluña tanto en la vía de la jurisdicción ordinaria como en la constitucional. En la primera, alegó que la prohibición del artículo 4 del Decreto de que las selecciones regionales participaran en las competiciones internacionales era contradictoria con el artículo 14.4 de la LGCFD, que únicamente exigía que no participara la Federación Española y ésta autorizase la participación de la Federación autonómica; argumento que no admitió la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, pues en la Ley había un tercer requisito que «es ignorado en su incidencia, ciertamente importante, en el presente supuesto, y es que la competencia internacional ha de ser amistosa, siendo, precisamente, esta característica de la confrontación o competencia internacional a la que se refiere el artículo 144 de la Ley 13/1980 lo que impide la existencia de la contradicción alegada por la recurrente, ya que el artículo 4.1 del Real Decreto 2075/1982, disposición general esta última dictada en desarrollo de la mencionada Ley 13/1980, regula otros tipos de competiciones internacionales, que no entran en el concepto de amistosas al que se refiere el precepto legal precitado».

El Tribunal Supremo consideró que ese artículo se refiere, única y exclusivamente, a las competiciones internacionales comprendidas en el Capítulo primero del Real Decreto 2075/1982, entre las que se encuentran las que tengan carácter de campeonatos mundiales, intercontinentales, europeos o encuentros bilaterales, tanto se celebren dentro como fuera del territorio nacional. Por ello concluyó que «al admitirse solamente en la Ley 13/1980 la posibilidad de que las federaciones deportivas de una Comunidad Autónoma participen en competencias internacionales amistosas, *a sensu contrario* hay que entender que las denominadas competiciones o confrontaciones deportivas oficiales, cuales son las antes mencionadas, no están autorizadas para las aludidas federaciones deportivas que no sean de ámbito nacional, cuando en aquellas competiciones hayan de enfrentarse con selecciones nacionales de otros países, y esto es, en definitiva, lo que se desarrolla de forma explícita en el ahora combatido artículo 4.1 del Real Decreto 2075/1982, que, en consecuencia, no es en absoluto contradictoria con el precepto legal opuesto por la parte recurrente» [38].

[38] STS (3.ª) de 29 de diciembre de 1986, Ar. 7707. En la STS (3.ª-3.ª) de 29 de mayo de 1990, Ar. 4398, se admite la competencia estatal para autorizar un «campeonato de España» de una modalidad de kárate en Bilbao organizado por unas asociaciones privadas porque si «éstas intervienen en la organización de un Campeonato de España, empleando esta denominación oficial actúan sin duda como agentes de la Administración al servicio de un interés general, que necesitan la oportuna autorización para ello otorgada por el órgano competente de aquélla, sin olvidar que [...] un Campeonato de España, tiene carácter supraterritorial o supracomunitario, constituyendo requisito o condición para participar en otras competiciones de carácter internacional, lo que sanciona la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de Cultura Física y del Deporte, desarrollada por el Real Decreto 643/1984, de 28 de marzo, de Estructuras Federativas, determinando la existencia de una sola Federación Española para cada modalidad deportiva en los artículos 14 y 17 de la citada Ley, en esta perspectiva es evidente la vinculación de tales Federaciones con la Administración del Estado, en la medida en que éstas extienden su actividad en la práctica totalidad del territorio español, lo que de suyo supone la competencia exclusiva para la organización y realización de competiciones oficiales».

Tampoco tuvo éxito la Generalitat en su impugnación del Decreto por la vía del conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, donde reclamó que no le correspondía al Ministerio de Asuntos Exteriores la conformidad con la decisión de la Federación nacional, sino a la propia Generalitat. El Tribunal admitió que era «posible, de conformidad con nuestro ordenamiento deportivo, una intervención en encuentros internacionales de las federaciones deportivas cuyo ámbito propio se extienda al territorio de una comunidad autónoma»; para después —sin entrar en la «relevancia» de la conexión internacional para determinar la titularidad de la competencia controvertida— negar que el Real Decreto suponga una invasión de la competencia autonómica.

Su razonamiento parte de la decisión de la Federación Española respectiva, que decide no comparecer en la competición de que se trate y sí autorizar a una Federación regional para hacerlo en un encuentro de carácter «amistoso», la posterior ratificación administrativa sólo puede ser estatal «desde el momento en que la decisión sobre la participación en la competición ha adquirido rango nacional, por haberse pronunciado ya la Federación Española correspondiente, es claro que la posible intervención administrativa que aquí se viene considerando no puede corresponder a las autoridades de la Comunidad Autónoma, pues si ésta tiene, sin duda, competencias en materia deportiva con arreglo a su Estatuto de Autonomía, no es menos cierto que estas competencias, como cualesquiera otras de las que ostente, no pueden desplegarse sobre entes que, como en este caso ocurre, existen y desarrollan sus actividades en un ámbito nacional sustraído ya al ejercicio de las potestades autonómicas, estando la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas, al servicio de la gestión de sus intereses propios (art. 137 de la Constitución), limitados *ratione loci* (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y no siendo desde ella posible, ciertamente, la afectación, como aquí habría de ocurrir, de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto. Si así no fuera, por lo demás, se quebraría la coherencia y el sentido mismo de la intervención administrativa controvertida, en la que ha de buscarse, sin perjuicio de otras consideraciones no pertinentes ahora, que sean coextensos los ámbitos de actuación del ente controlado y de aquel que ejerce el control. Así, autorizada por una Federación Española la comparecencia internacional de una de las Federaciones catalanas que en ella se integran, no puede reclamar la Generalidad, como competencia propia, la de sujetar a su intervención administrativa ulterior, ratificándola o no, aquella autorización federativa» [39].

Este régimen que podríamos llamar de monopolio estatal y delegación autonómica, cuando no intervenga la selección nacional, no es muy distante del que se sigue en el Reino Unido, donde Escocia, Gales e Inglaterra intervienen en los campeonatos internacionales oficiales de fútbol y rugby en los que no participa la selección de Gran Bretaña, que sí interviene en casi todos

[39] STC 1/1986, de 10 de enero, caso *selecciones deportivas autonómicas*, FFJJ 2.º y 3.º

los demás: atletismo, natación, baloncesto, etc. [40] La Ley 10/1990, del Deporte, mantiene este régimen, cuyo Preámbulo fundamenta pormenorizadamente la intervención estatal en una materia que el artículo 149.1.1 de la Constitución no reserva *expresis verbis* al Estado, mientras que el 148.1.19 sí dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en materia de «promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio»; autorización que han empleado todos los Estatutos para declarar la competencia exclusiva autonómica en materia de promoción del deporte, con pequeñas diferencias de dicción [41] que en cualquier caso no afecta a su régimen jurídico: todas las Comunidades tienen atribuida tanto la potestad normativa como la reglamentaria, y la facultad de ejecución en materia deportiva.

Para permitirse incidir sobre este régimen, que en principio excluiría la intervención estatal, la Ley lo pone en conexión estricta con los ámbitos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas, y en segundo lugar, resalta que el deporte constituye una materia sobre la que inciden varios títulos competenciales. Así, señala que la faceta competitiva de ámbito estatal e internacional que es inherente al deporte justifica la actuación del Estado y recoge la doctrina de la ya citada STC 1/1986 para afirmar que la gestión de los intereses propios de las Comunidades Autónomas no posibilita, «ciertamente, la afectación de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto», de forma que «es absolutamente necesario conectar la intervención pública con el ámbito en el que se desenvuelve el deporte. Ello permite, en definitiva, deslindar los respectivos campos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y, desde luego, así lo hace la presente Ley que advierte en diversos preceptos del acotamiento de sus objetivos derivados de las exigencias constitucionales y que se corresponden con las competencias de la Administración del Estado, dejando a salvo las que corresponden legítimamente a las Comunidades Autónomas» [42].

Siguiendo esta lógica, el articulado de la Ley del Deporte incluye entre sus principios generales la exigencia de coordinación entre la Administración del Estado y las de las Comunidades «para el ejercicio de aquellas competencias que puedan afectar directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional», especificando que el Estado «coordinará con

---

[40] Sin embargo, las fuerzas nacionalistas aducen el «modelo británico» para reivindicar la participación autonómica en competiciones oficiales, silenciando no sólo que esta participación se produce en ausencia de la británica común, sino su origen histórico. Cfr. Enrique Arnaldo Alcubilla, «El ámbito de participación de las selecciones deportivas autonómicas en competiciones deportivas internacionales», *Revista Jurídica del Deporte,* vol. 1, 1999, p. 18. Para una visión *pro comunitate*, centrada en el deporte como materia independiente de las relaciones internacionales, *vid*. Josu Iñaki Erkoreka Gervasio, «Deporte y distribución competencial», *RVAP,* núm. 59, enero-abril de 2001, pp. 47-118.

[41] Mientras que algunos Estatutos atribuyen a su Comunidad la «competencia exclusiva» sobre «turismo y deporte», sin más (EAPV, art. 10.36; EAC, art. 9.29; EAA, art. 13.31, etc.), otros prefieren «la promoción del deporte» (EAG, art. 27.22; EACANT, art. 24.21; EALR, art. 8.27, etc.).

[42] Este razonamiento ha dividido a la doctrina. Lo comparte José Antonio Razquin Lizarraga, «Deporte y Comunidades Autónomas. Aspectos competenciales de la Ley estatal del Deporte», *REALA*, núm. 249, enero-marzo de 1991, pp. 61-80; mientras que le parece incongruente con la Constitución a Antoni Roig i Batalla, «Análisis competencial de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte», *Autonomíes*, núm. 13, diciembre de 1991, pp. 99-116.

las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las corporaciones locales aquellas que puedan afectar directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional». Para realizar esta tarea se establece una serie de órganos de colaboración, típicos de todo Estado compuesto fundado en ese principio cooperativo, como la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes (art. 10) o la Comisión Nacional Antidopaje (art. 57).

La Ley del Deporte va desgranando una serie de referencias sobre el ámbito internacional, que es el que más nos interesa. En primer término, la Ley recoge como competencias del CSD las de «autorizar o denegar, previa conformidad con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, así como la participación de las selecciones españolas en las competiciones internacionales» [art. 8.*i)*], y «autorizar la inscripción de las federaciones deportivas españolas en las correspondientes federaciones deportivas de carácter internacional» [art. 8.*p)*], facultad que se atribuye en concreto a la Comisión Directiva del Consejo, de la que forman parte, además del Estado, las Comunidades Autónomas, entidades locales y federaciones deportivas españolas [art. 10.2.*g)*]. Esta autorización la deberán de obtener las federaciones deportivas españolas (art. 39), pues es a ellas a quien corresponde «organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado» [art. 33.1.*e)*], ostentar la representación de España en «las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional» y elegir a los deportistas que han de integrar las selecciones nacionales (art. 33.2).

Este régimen del deporte no es completamente aceptado por algunas federaciones territoriales, donde existe un gran interés en tener su propia participación internacional al margen de la española; lo que en algún caso se ha conseguido, como la Federación vasca de sambo y la catalana de hockey sobre patines, que todavía está pendiente de ratificación. Evidentemente, en algunos sectores esta voluntad de representación no es tanto la manifestación de lo que los especialistas en ciencia política han denominado paradiplomacia, sino de una protodiplomacia, del deseo de algunos nacionalismos de avanzar en la consecución de un Estado propio, para lo cual las selecciones autonómicas son un símbolo de la identidad y diferencia que se reivindica [43]. Así lo expresaron los partidos políticos nacionalistas firmantes de la «Declaración de Barcelona» que pactaron «Introducir las reformas necesarias en la legislación con la finalidad de permitir que las selecciones nacionales de nuestras naciones puedan actuar y competir en cualquier nivel, inclusive los internacionales» [44], reforzando las reivindicaciones de determinadas plataformas cívicas con la misma finalidad, que en el caso catalán llegaron a presentar 500.000 firmas ante el Parlamento de Cataluña.

---

[43] Cfr. Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, *in totum,* y en especial pp. 79 y ss.

[44] Este punto ha sido expresamente ratificado, con una ligera pero simbólica diferencia (se cambia «naciones» por «países»), por el Acuerdo firmado en Madrid el 27 abril de 2004 por CiU, EAJ-PNV y BNG en el que plasman el programa electoral de «GALEUZCA-Pueblos de Europa»: «5. Introducir las modificaciones legales oportunas al objeto de garantizar la participación de las selecciones deportivas nacionales de nuestros países en las competiciones internacionales de carácter oficial.»

Estas iniciativas políticas se han plasmado en dos normas jurídicas en el País Vasco y Cataluña a final de los años noventa y en las propuestas de reforma estatutaria de los Parlamentos de ambas Comunidades remitidas a las Cortes, si bien éstas no han aceptado esas «selecciones nacionales» [45]. La Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, establece en su artículo 16.6 que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional». Por su parte, La Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas, modificó el párrafo primero del artículo 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, para establecer que «las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos». Ambos mandatos fueron recurridos por el Presidente del Gobierno. No lo fue —a pesar de lo que se publicó en su momento en la prensa— el artículo 40 de la Ley andaluza 6/1998, del Deporte que sólo establecía que «se consideran selecciones andaluzas las relaciones de deportistas designados para participar en una competición o conjunto de competiciones deportivas determinadas, en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

La argumentación del recurso contra la Ley vasca —que luego se reproduce casi *ad pedem literae* contra la Ley catalana— parte de que el precepto impugnado afecta al planteamiento de la representación del deporte español en el ámbito internacional en su conjunto, tal y como se contempla en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, cuyo objetivo fundamental es regular el marco jurídico en que debe desenvolverse la práctica deportiva en el ámbito del Estado, estimando por ello que la faceta competitiva de ámbito estatal e internacional, que es inherente al deporte, justifica la actuación del Estado y, en este sentido, el artículo 33.2 de la citada Ley establece que «las federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional».

El Abogado del Estado recuerda la STC 1/1986, de 10 de enero, que es la única específicamente referida al ámbito deportivo, reconoce la existencia de una «posible proyección internacional de las federaciones deportivas autonómicas, como tales y cuando concurran las condiciones para ello legalmente previstas» (FJ 2.º), lo que quiere decir que, en algunos casos, la representación internacional puede ser asumida por estas federaciones autonómicas y no por las españolas correspondientes. Así en los casos en los que no existe

[45] Como es de sobra conocido, la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco —en cuyo art. 47 se recogían las «selecciones nacionales»— fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión de 1 de febrero de 2005; mientras que la Comisión Constitucional del Congreso ha suprimido el artículo 134.1.*b)* de la propuesta remitida por el Parlament que incluía dentro de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de deporte: «*b)* El fomento de la proyección exterior del deporte catalán para garantizar que las federaciones catalanas participen en competiciones oficiales de ámbito europeo e internacional mediante las selecciones deportivas nacionales.» Por el contrario, ha mantenido el artículo 201, mucho menos resolutivo: «La Generalidad debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos.»

federación española de una modalidad deportiva pero sí una federación vasca, canaria o gallega, pero esa posible proyección internacional circunscrita a tal supuesto no es la contemplada por el precepto vasco cuestionado, pues en su redacción no se contiene ningún matiz o restricción que delimite los supuestos en que sería admisible esa posibilidad: competiciones en que no participe la selección nacional además de las no oficiales. Por lo demás, la Carta Olímpica, así como los Estatutos de las distintas federaciones deportivas internacionales, determinan sin ambages su integración por los comités y federaciones de Estados soberanos, salvo que éstas —como dice el art 1.5 de los Estatutos de la FIFA— autoricen a la federación «de una región que aún no haya conseguido la independencia» a integrarse en esta asociación internacional. Del mismo modo que en la STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre las oficinas de representación autonómicas, se avala su existencia pero en modo alguno se configuran como entes de representación oficial ante las instituciones comunitarias, función que lógicamente se reserva al Estado español, en el ámbito deportivo, se ha de reservar la participación en las competiciones oficiales internacionales a las federaciones deportivas españolas a través de las selecciones correspondientes que representan al deporte español en su conjunto.

En mi opinión, es factible una interpretación constitucional de los artículos recurridos que en su tenor literal chocan evidentemente con lo dispuesto por la Ley del Deporte. Pero parece posible interpretarlos en el sentido de que esa representación que atribuyen las leyes respectivas a las federaciones deportivas autonómicas no significará en ningún caso una representación excluyente y al margen de la estatal, la única que puede participar en aquellos organismos deportivos internacionales a los que sólo pertenecen organizaciones estatales, como es el caso del COI.

IV. COROLARIO

En el siglo XXI en el que estamos, la transformación social, económica y técnica que llamamos globalización está alterando profundamente las pautas de comportamiento de todos los actores sociales, incluidos también los propios poderes públicos. El avance de la democracia en el mundo y la cooperación internacional —de la mano de la ONU, pero quizás cada vez más de la mano de la OMC— hace que la vieja categoría de Estado nacional se esté sustituyendo por lo que Häberle ha llamado el Estado constitucional cooperativo, en el que categorías básicas como soberanía, sistema de fuentes y jurisdicción deben ser reinterpretadas a la luz de las relaciones internacionales [46]. Sustitución que se refuerza en nuestro continente, donde la Unión Europea supone una integración cada vez más estrecha, llegando a ámbitos que pare-

[46] Peter Häberle, «Derecho constitucional común europeo», *REP*, núm. 79, enero-marzo de 1993, p. 12. Cfr., también, la opinión de Luis López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 25.

cían el núcleo esencial de la soberanía, como el sistema monetario, la justicia, la defensa. Por eso, y para poder ejercer sus propias competencias, las Comunidades Autónomas han tenido que desplegar una actividad exterior cuyo reflejo en la Unión Europea y en varias organizaciones internacionales se ha tratado en este trabajo. Para terminar, creo que es conveniente señalar expresamente algo que hasta ahora sólo he comentado indirectamente: por debajo de las técnicas jurídicas laten siempre razones políticas, lo que supone que mientras para unos esta participación autonómica en organizaciones internacionales es un objetivo en sí mismo y una forma de mantener su ámbito de decisión política, para otros puede ser sólo un instrumento, una forma de ir creando un hueco en la escena exterior que le permita en el futuro proclamar un Estado independiente, porque, como acabamos de ver, una cosa es la paradiplomacia y otra la protodiplomacia. Por eso, la lealtad institucional que muchas veces se le reclama al Estado (cuyos dirigentes políticos en no pocas ocasiones han sentido la tentación de recuperar competencias autonómicas por la vía de Bruselas) debe ser recíproca: también los dirigentes autonómicos deben de comportarse como miembros de un Estado común, con intereses compartidos y no opuestos a los de los demás ciudadanos de España.

II

EL CASO ESPAÑOL

2.1. La articulación del modelo: la organización territorial en la Transición, en el período constituyente y en el proceso de institucionalización de las Comunidades Autónomas

Manuel Fraile Clivillés ⋆

La articulación del principio autonómico en la Constitución Española (La paradoja de las nacionalidades)

Sumario: I. LA ESTRUCTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL.—II. EL PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA DEL ESTADO.—III. EL PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO.—IV. LA PRIMERA AMBIGÜEDAD: ¿ERA NECESARIO FORMAR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA?—V. LA SEGUNDA AMBIGÜEDAD: LA DISTINCIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES.—VI. LA TERCERA AMBIGÜEDAD: LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.—VII. PRIMER BALANCE DE LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA.—VIII. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN. LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS.—IX. EL PROCESO DE CLARIFICACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS ESTATUTOS.—X. EL CASO ESPECIAL DE LA AUTONOMÍA DE NAVARRA.—XI. LAS COMUNIDADES ASIMILADAS AL 151: LA COMUNIDAD VALENCIANA Y CANARIAS.—XII. DOS CASOS ESPECIALES: ARAGÓN Y BALEARES.—XIII. ¿CABE CASTILLA EN LA CONSTITUCIÓN?—XIV. LA COMUNIDAD DE MADRID COMO CIERRE DEL SISTEMA.—XV. LA PARADOJA DE LAS NACIONALIDADES.—XVI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ARTICULACIÓN ESTABLE.—XVII. NOTA DE ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

I. LA ESTRUCTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL

En los últimos dos siglos la mayor aportación al Derecho constitucional realizada por la vida política española es la llamada Transición, es decir, el proceso en el que tuvo lugar el paso de un sistema autoritario, como era el franquismo, a un sistema democrático, como es el régimen constitucional que se articula desde la Constitución de 1978. Su estructura ha sido minuciosamente analizada por los gabinetes de sociología aplicada para ser tenida como

⋆ Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

punto de referencia en los numerosos procesos de transición desde sistemas dictatoriales o totalitarios a otros democráticos que tuvieron lugar durante las dos últimas décadas del siglo XX; sin embargo, su análisis estructural ha sido muy escaso en los círculos académicos y esta carencia explica el porqué de la dificultad del diagnóstico de algunos de los problemas de nuestra vida política, y especialmente del mayor de ellos, que es la articulación del principio autonómico.

El modelo de la Transición española consiste en definir un poder constituyente distinto al del régimen anterior partiendo de unas fuerzas políticas dispersas y de escasa dimensión. Esta definición tiene una doble línea de fuerza, la que procede de la acción del Gobierno, y la que procede de los partidos que se crean de nuevas o renacen desde sus raíces antiguas al poder actuar en la vida pública, lo que antes les estaba prohibido. Por una u otra causa, todos son partidos de cuadros, con efectivos que en la mayoría de los casos tienen la mayoría de sus integrantes radicados en Madrid, Barcelona y algunas otras de las grandes ciudades y ramificaciones muy pequeñas en el resto del país. Sus componentes son jóvenes sin experiencia que se afilian por simpatía o amistad con los núcleos dirigentes o por un deseo de participar en la definición de un nuevo sistema político que permita una vida política similar a la de los países europeos de nuestro entorno en el mundo occidental. Por su parte, el Gobierno va permitiendo la organización de estas fuerzas y admitiendo u obstaculizando las demandas que van formulando atropellada o sucesivamente. Ambas líneas son conscientes de la existencia y fuerza de la otra y de la conveniencia de no enfrentarse con ella. Así, el Gobierno es consciente de que el franquismo está muerto, sin posible continuidad, y de que un sistema admisible entre las democracias occidentales requiere la integración de los partidos políticos, algunos de los cuales pueden sentirse como más o menos próximos, pero otros como bastante más alejados, cuando no enfrentados. Por su parte los partidos se sienten a su vez más o menos opuestos a lo que el Gobierno representa, pero le reconocen el control de los aparatos de represión, como la policía, la guardia civil y el ejército y el conocimiento de las líneas de pensamiento de sus mandos superiores, bastantes de los cuales estaban frecuentemente muy impregnados de la ideología autoritaria. Los contactos entre ambas líneas fueron informalmente múltiples en preparación de otras reuniones formales que tendrían lugar posteriormente.

Los partidos procedentes de la oposición al régimen franquista comienzan a ir apareciendo ante la opinión pública en 1974, cuando el Partido Comunista de España, el Partido Carlista y una serie de individualidades comparecen en Paris para anunciar la constitución de la llamada Junta Democrática; menos de dos meses después, el renovado Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Democrática, de ideología demócrata cristiana, y el Partido Liberal anuncian la creación de la llamada Plataforma de Convergencia Democrática. Ambas anunciarán en marzo de 1976 la creación de una plataforma común denominada Coordinación Democrática.

Por su parte, los reformistas crecientemente desvinculados del franquismo constituirán el Partido Popular, la Federación Socialdemócrata, la Federación

de Partidos Demócratas y Liberales, y otros de ámbito regional, que en 1977 constituirán el llamado Centro Democrático. Finalmente, los reformistas más continuistas del franquismo crearán Alianza Popular.

En noviembre de 1976 se aprobó en las Cortes franquistas la Ley para la Reforma Política, presentada y defendida desde el Gobierno por su presidente, Adolfo Suárez, que suponía la convocatoria de elecciones para unas nuevas Cortes, bicamerales y elegidas por sufragio universal, cuya aprobación debería ratificarse en referéndum. Con este motivo los partidos procedentes de la oposición se unieron con las organizaciones regionales que encuadraban fundamentalmente a partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco y a otros partidos pequeños de ámbito nacional, y comenzaron a intentar establecer una posición común respecto a cuáles deberían ser las condiciones para su participación en el referéndum y posteriormente en las elecciones. Aunque su decisión de no participar en el referéndum se saldó con un fracaso, pues el nivel de participación fue muy alto y el sí de los participantes fue abrumador, se adoptaron las llamadas «siete condiciones» para participar en las elecciones posteriores, que eran: la legalización de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales; el reconocimiento, protección y garantía de las libertades políticas y sindicales; la disolución del Movimiento y neutralidad política de la Administración pública; una amplia amnistía política; el acceso equitativo a los medios de comunicación de titularidad estatal; la negociación de las normas por las que se regularían el referéndum y las elecciones; y el reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente a todos los países y regiones integrantes del Estado español. Estas condiciones, no aceptadas formalmente pero sí aplicadas por el Gobierno, eran el marco que contenía las decisiones fundamentales necesarias para configurar un nuevo régimen político después de las elecciones, pues en la medida en que se iban ejecutando las condiciones, quedaban definidas como decisiones políticas fundamentales: la elaboración de una Constitución, el reconocimiento en ella de un régimen de libertades públicas, la Monarquía parlamentaria, la configuración del Estado sobre los principios liberal y social y la organización autonómica del Estado. De la decantación de principios que se iba produciendo en estas reuniones a las que finalmente se incorporaron también representantes de los reformistas, el Gobierno era informado por varios caminos, aunque no de una manera oficial.

Una Comisión, llamada por el número de sus componentes, primero «de los nueve» y después «de los diez» al incorporarse un representante de los reformistas, presentó al Gobierno las nuevas «condiciones» en reuniones que tuvieron lugar en diciembre de 1976 y enero de 1977. Su resultado, aunque no dio lugar a ningún documento de compromiso, permitió considerar como existentes unos acuerdos más o menos precisos que el Gobierno cumpliría y que definieron las decisiones fundamentales configuradoras del nuevo régimen. De este modo cuando se celebraron las primeras elecciones, el 15 de junio de 1977, participaron en ellas los partidos que habían tomado parte en la toma de decisiones. La acción del nuevo Gobierno —presidido nuevamente por Suárez apoyándose en la ahora denominada Unión de Cen-

tro Democrático, transformación del anterior Centro Democrático, que obtuvo la minoría mayoritaria— y la del conjunto de las Cortes, discurrieron en paralelo, desarrollando y articulando ese núcleo de decisiones que puede decirse que forman la estructura profunda del nuevo régimen.

La Transición española se estructura sobre la progresiva adopción de un acuerdo sobre las decisiones políticas fundamentales, acuerdo que delimita el poder constituyente originario y que traza las líneas sobre las que se definirá después el poder constituyente formal que fueron las Cortes y el pueblo español ratificando la nueva Constitución.

II. EL PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA DEL ESTADO

Entre esas, primero condiciones y después decisiones fundamentales que se pactaron, primero entre los grupos y después con el Gobierno, estaba la necesidad de institucionalizar políticamente todas las nacionalidades y regiones integrantes del Estado español.

Ahora bien, ¿qué significaba esa institucionalización? En realidad, el intentar concretar una respuesta exacta no es sencillo ahora y lo era mucho menos entonces. En las movilizaciones de masas que tuvieron lugar desde 1974 comienza a ser un lugar común la demanda de «Libertad y Amnistía»; a las que tuvieron lugar en Cataluña y el País Vasco se añadió un tercer término, eufónico con lo anterior, quedando como «libertad, amnistía y estatuto de autonomía». Esta demanda de estatuto de autonomía comienza a generalizarse en toda España, en parte porque el PSOE y el PCE tenían incorporada la demanda de una organización federal de España en sus programas iniciales, y en parte porque era un buen eslogan que mostraba solidaridad en las demandas de todas las movilizaciones promovidas por cualquier grupo de la oposición, pero esta solidaridad tapaba la falta de concreción de la demanda. La primera gran cuestión era ¿autonomía para quién? Las decisiones políticas previas a la articulación técnica de este principio, en realidad no estaban adoptadas. No hay duda de que la demanda de autonomía la encabezaban Cataluña y el País Vasco, pero, en cambio, no estaba claro si sus respectivas fuerzas políticas consideraban que esa autonomía que reclamaban para ellos debiera concederse también a otras partes de España que la solicitaran. La respuesta por las fuerzas de ambos territorios era más bien negativa, eran ellos quienes tenían una mezcla de elementos históricos y culturales, especialmente una lengua propia hablada por un porcentaje más o menos alto de la población, que los diferenciaba del conjunto; como mucho podía admitirse que también la solicitaran los gallegos o los valencianos y mallorquines por concurrir también en ellos el elemento de la lengua, pero nadie más. Sin embargo, sobre este punto no podía haber acuerdo porque para los partidos nacionales de izquierdas no era admisible un planteamiento que implicara excluir del acceso a la autonomía a los ciudadanos del resto de España, es decir, explicar que se estaban movilizando a favor de una autonomía para los

catalanes y los vascos pero no para ellos, por eso no se adoptó ninguna decisión que precisara quiénes iban a tener estatutos de autonomía. Por su parte, en los partidos reformistas la cuestión estaba lejos de estar resuelta, ya que algunos de sus dirigentes optaban por admitir una autonomía que se limitara a Cataluña y el País Vasco y otros por una autonomía más generalizada. En las reuniones de la Comisión de los nueve con el Gobierno tampoco se llegó, como ya dijimos, a nada más que un acuerdo general sin que nadie tuviera un especial interés en ir más allá.

A la incertidumbre sobre quiénes podrían tener autonomía se le añadía otra: ¿qué significaba la autonomía? Aquí las respuestas estaban todavía menos claras. A nivel teórico académico significaba un modo de descentralización de la organización estatal en el que los territorios dotados de autonomía tenían capacidad para adoptar decisiones políticas y normativas propias en ciertas materias. Para las fuerzas políticas los significados eran varios, para los partidos de izquierdas significaba un proceso de refundación del Estado cuyos creadores serían los diversos territorios existentes en un incierto momento, histórico o hasta prehistórico, que se federaban para dar lugar otra vez a un Estado nacional pero de competencias tasadas; para los nacionalistas su planteamiento era similar aunque reduciendo los territorios titulares de esa refundación a Cataluña, el País Vasco y el resto, con la posibilidad de que Galicia pudiera ser también un interlocutor; para los reformistas las posiciones variaban entre los que admitían el planteamiento académico y los que pensaban que la autonomía era similar a la descentralización administrativa de la que se había hablado y parcialmente intentado realizar en los últimos tiempos del franquismo.

En todo caso la relación de las materias que correspondería al Estado o a los «territorios», es lo que se contendría en el estatuto de autonomía, pero de lo anterior se desprende que un acuerdo sobre la lista de competencias «autonomizables» tampoco iba a ser fácil de adoptar; existía una vaga referencia a los estatutos de autonomía aprobados durante la II República, pero el hecho de que en realidad no habían sido suficientemente aplicados, unido a que las circunstancias habían cambiado y a que la utilización de la República como modelo era difícilmente admisible para una parte de la derecha política y para una serie de fuerzas sociales, aconsejaban partir de cero, o si acaso de la Constitución italiana, que en realidad se había inspirado en la Constitución republicana, aunque modernizándola. Por ello, si no había habido decisión política sobre quiénes serían los territorios autónomos, mucho menos se planteó que fuera necesario adoptar una decisión política sobre esta materia que quedaría relegada como una cuestión «técnica» que ya se precisaría más adelante.

III. EL PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL PRINCIPIO AUTONÓMICO

En realidad, estamos ya en condiciones de comprender el porqué de la defectuosa articulación del proceso autonómico. Al contrario de lo que sucedía con el resto de las decisiones fundamentales sobre las que configurar en

la Constitución un régimen político, aquí no había decisión, y, por lo tanto, en esta materia se iba a avanzar sin que existiera claro hacia dónde ni hasta dónde. Las demás decisiones políticas, aunque no hubieran dado lugar a textos articulados, constituían prácticamente conceptos jurídicos indeterminados que sí eran susceptibles de una articulación técnica porque los detalles de una articulación de ese tipo permiten fácilmente ser evaluados bajo la regla de si se ajustan o no al principio; por ejemplo, un acuerdo sobre que la forma de gobierno sería la monarquía parlamentaria no requiere más precisiones para que se pueda desarrollar, ya que esos dos términos implican unos contenidos institucionales que, aunque admitan matices, son claros admitiendo unas respuestas y excluyendo otras; la adopción de un principio de organización democrática pluralista es, pese a la enorme amplitud de su contenido institucional, un principio claro: significa que deberá articularse un sistema de derechos fundamentales y libertades públicas que permita, por una parte, construir un ámbito protegido de autonomía individual válido para todos los individuos y, por otra, que todo el que quiera intervenir en los asuntos públicos pueda hacerlo desde una variedad de posiciones, y así con los demás principios, pero, como hemos visto, el principio de organización descentralizada del Estado no tiene el mismo carácter que los demás, requiere ulteriores precisiones para la delimitación de sus contenidos posibles sobre los que no había habido acuerdo, no era un concepto jurídico indeterminado, sino un principio político carente de un contenido susceptible de ir más allá de la exclusión de una organización centralizada del Estado, pero que no permitía fuera de toda indeterminación la configuración de unas respuestas como válidas y otras como rechazables.

El proceso de articulación de este ambiguo principio habría de realizarse como el de todos los restantes en la elaboración de la Constitución y a lo largo de las suficientes fases que ésta necesitara hasta su aprobación final, pero al contrario de la mayor parte del texto constitucional que en sus rasgos principales quedó ya prefigurado en el primer texto de la ponencia del Congreso, el principio autonómico fue objeto de retoques significativos en cada fase de la tramitación parlamentaria y la indefinición previa de sus opciones básicas hizo que sufriera la continua presión externa de los movimientos en la calle y de las respuestas del Gobierno a esos movimientos. Quizá si se hubiera podido ir más despacio en el proceso de elaboración del texto constitucional, o, por el contrario, si se hubieran reflejado en el texto constitucional las opciones que podían darse por consolidadas a medida que se iban concretando se hubiera podido llegar a un texto constitucional suficientemente normativo, pero las circunstancias generales que presionaban para la rápida adopción del texto constitucional llevaron a que el desarrollo de este principio terminara siendo lo suficientemente poco prescriptivo como para que un sector de la doctrina haya llegado a decir que se había terminado por aprobar la desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado.

La articulación del principio se fue haciendo cada vez más defectuosa porque en vez de adoptarse una configuración clara, por discutible que fuera, se evitó hacerlo mediante una serie de ambigüedades.

IV. LA PRIMERA AMBIGÜEDAD: ¿ERA NECESARIO FORMAR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA?

La falta de claridad en la articulación va a estar vinculada a un elemento extraño para la delimitación del principio autonómico. Como la presión en la calle era muy fuerte y en un momento en que el nuevo régimen era más una posibilidad que una realidad, y en que lo único que estaba claro es que habría territorios dotados de autonomía, al mismo tiempo que comenzaba la insegura redacción de la Constitución en esta materia, el Gobierno comenzó a aprobar los llamados «Estatutos de preautonomía», primero para las regiones que habían reclamado con más fuerza la incorporación del principio autonómico, pero después, como los partidos nacionales promovieron o respaldaron la realización de manifestaciones solicitando la autonomía en casi todas las regiones, se fue aprobando el reconocimiento de otras más aprobando sus correspondientes estatutos preautonómicos. Lo más curioso es que los efectos de este proceso no iban siendo reconocidos en el texto que se estaba redactando, con lo que se produjo una vez más una actuación en paralelo de Gobierno y Cortes que condicionaba a ambos, aunque formalmente se negara, y que se justificaba bajo el pretexto de no prejuzgar el contenido de la Constitución, aunque en realidad se trataba más bien de dejar abierta la vía a posibles rectificaciones, que de hecho se produjeron al redactarse posteriormente los estatutos de autonomía, pero no en el sentido que permitía el ya desbordado texto constitucional.

Examinemos la cronología: las elecciones generales tuvieron lugar el 15 de junio de 1977. Al constituirse las nuevas Cortes lo primero que hacen, el 26 de julio, es crear una Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en el Congreso de los Diputados, que, a su vez, se constituye el 1 de agosto, y en esa misma reunión se elige entre sus miembros una ponencia a la que se encomienda la redacción de un anteproyecto de Constitución. Ese mismo día la Ponencia se reúne y acuerda preparar un esquema general de materias de la Constitución y comenzar sus reuniones el 22 de agosto. La Ponencia celebró 29 reuniones elaborando un anteproyecto, que concluyó el 14 de diciembre; pues bien, antes incluso de que se constituyera, se había producido el 19 de junio la reunión en Guernika de los parlamentarios elegidos por las tres provincias vascas para constituir una Asamblea Parlamentaria Vasca, y el 25 de junio la reunión de los parlamentarios electos por las provincias catalanas que constituyen la «Asamblea de Parlamentaris Catalans», sin que hubiera base legal suficiente que lo justificara. Pero, además, este proceso de constituir asambleas no se interrumpió allí, porque, habiendo estado promovidas ambas por los partidos nacionalistas con respaldo de los partidos de izquierdas, que tenían una estructura organizativa teóricamente federal, inmediatamente el PSOE y también la UCD comenzaron a promover la constitución de otras asambleas de parlamentarios que empezaron en Canarias y siguieron en el mismo mes de julio en La Rioja, Aragón, Asturias, Baleares, Galicia y Extremadura, y en agosto, Cantabria, País Valenciano y Anda-

lucía. Por su parte el Gobierno que se constituye después de las elecciones, presionado por este estallido autonomista, incluye la figura de un Ministro para las Regiones adjunto al Presidente y empieza a intentar canalizar el proceso. El primer paso fue negociar el regreso de Tarradellas, presidente de la Generalitat catalana en el exilio y, en mitad del proceso de elaboración del anteproyecto constitucional por parte de la Ponencia de las Cortes, el 29 de septiembre, el Gobierno aprueba el Real Decreto-ley 41, por el que se crea la Generalidad de Cataluña, y al día siguiente el Real Decreto 2543, por el que se nombraba a Tarradellas presidente de la Generalidad.

Por eso la Ponencia arranca sus trabajos ya teniendo en cuenta que tendrá que haber una serie de Comunidades Autónomas que va más allá del País Vasco y Cataluña y en la sesión de 26 de agosto aprueban la primera versión del artículo 2 del anteproyecto de Constitución, que incluye la expresión «... derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España...», y más tarde, el 25 de octubre, comienzan a analizar la materia referente a la autonomía y manifiestan que «existe consenso sobre la constitucionalización de un estado regionalizado», y que «todo lo referente al procedimiento de elaboración del Estatuto de autonomía se entiende sin perjuicio de aquellas regiones que ya tengan su estatuto, que será objeto de disposiciones transitorias».

Concluida la elaboración del anteproyecto de Constitución por la Ponencia, el anteproyecto se publica el 5 de enero, abriéndose plazo de presentación de enmiendas, tras de lo cual y antes de que se emita el informe de la Ponencia sobre las mismas, que tuvo lugar el 10 de abril de 1978, nuevos Decretos-leyes constituyen el Consejo General del País Vasco, el 4 de enero, la Junta de Galicia, el 16 de marzo, y la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, y el Consejo del País Valenciano, el 17 de marzo.

Más aún, antes de que tuviese lugar el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el informe de la Ponencia, que tuvo lugar durante 24 sesiones entre el 5 y el 20 de junio, se constituyeron mediante nuevos Decretos-leyes, el 13 de junio, el Consejo General Interinsular de Baleares, la Junta Regional de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León, es decir, que de todo el territorio nacional sólo faltaban por ser incluidas en algún ente preautonómico Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha, cuyos respectivos entes preautonómicos se fueron constituyendo en septiembre y octubre, antes de que se terminara la elaboración de la Constitución.

Si esto es así, si los partidos tenían claro que el sistema de autonomías se iba a extender a todo el territorio nacional, aunque pudiera haber retoques sobre la configuración del mapa, que los hubo, pero no se preveía que ninguna provincia quedara fuera del sistema autonómico, ¿por qué mantener una redacción en el texto constitucional que se iba definiendo que permitía considerar que alguna parte del territorio nacional podría permanecer como provincia de régimen común, es decir, sin incorporarse a ninguna Comunidad Autónoma? La respuesta está sin duda en la debilidad de la estructura organizativa de los partidos nacionales, especialmente de la UCD en cuanto

partido de Gobierno que no permitía tomar decisiones claras y por ello excluyentes de otras, sin correr el riesgo de levantamientos en sus bases parlamentarias.

V. LA SEGUNDA AMBIGÜEDAD: LA DISTINCIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES

La movilización popular a favor de una demanda autonómica derivaba de la percepción por parte de las nuevas elites políticas de que catalanes y vascos ya no es que se consideraran diferentes de los demás por motivos histórico-culturales y por eso quisieran una organización diferenciada de los demás, sino que querían hacer de esa diferenciación organizativa que pretendían, un privilegio. Por eso si vascos y catalanes iban a tener un estatuto de autonomía, los demás también lo querían. Y aquí es donde llegaba la siguiente dificultad: cómo combinar la respuesta a los catalanes y vascos que venían planteando desde décadas la demanda de autonomía, con la que se diera a las nuevas demandas autonómicas procedentes de otros territorios. La respuesta desde la primera redacción del anteproyecto por la Ponencia fue la distinción entre «nacionalidades y regiones»

La distinción entre nacionalidades y regiones llevaba dentro mucho más que dos términos diferentes. Nacionalidades era el término con el que referirse a catalanes y vascos y quizás a los gallegos. En efecto, los residentes en estas Comunidades tenían una percepción de identidad propia al margen de su sentimiento de identidad española, que era distinta que la del resto de los españoles, y esa distinta percepción se había traducido en el caso de los dos primeros en una representación política diferente, que mostraba la existencia de una línea de diferenciación electoral en las respectivas Comunidades que no existía en las demás partes del territorio nacional. Y así, en el País Vasco los partidos nacionalistas regionales obtuvieron el 39,4 por 100 de los votos emitidos en el conjunto del País Vasco, que dio lugar a 9 escaños de los 21 existentes, y en Cataluña el 26,9 por 100 de los votos que dio lugar a 12 escaños de los 48 existentes. En Galicia el respaldo en votos a las opciones regionales nacionalistas había sido muy bajo y no llegó a obtener ninguna representación. En el resto de los territorios españoles la representación había sido absorbida prácticamente sólo por los partidos de ámbito nacional.

Sobre este elemento diferencial podía articularse con datos objetivos la distinción entre nacionalidades y regiones: serían nacionalidades aquellas comunidades en las que se había dado la presencia de partidos nacionalistas, y regiones aquellas en las que no había habido más representación que la de los partidos nacionales. Y eso es lo que pedían y esperaban catalanes y vascos, pero no llegó a ser así.

Los catalanes y, aunque con otro discurso diferente, los vascos consideraban, y así lo manifestaban, que ellos eran Comunidades que tenían una tradición histórica, cultural y organizativa, además de una riqueza acumulada en los últimos siglos, que había despertado en ellos la necesidad de requerir una

organización propia para defenderlas porque tenían una cohesión política de carácter nacional, al menos en su sentido cultural. Desde su punto de vista, el resto de los territorios españoles, si querían, podían aspirar a una autonomía pero diferente, porque en realidad formaban parte de un conjunto que era más pobre, que en los últimos siglos había manifestado un declive económico, y que no tenía experiencia de autogobierno, todo lo cual hacía que sus necesidades fueran menos complejas y que, por lo tanto, necesitaran un menor nivel de autonomía. Este discurso, aunque no se participara de sus razones, tenía el fundamento que hemos visto de una configuración política diferente e hizo que los núcleos dirigentes de los dos grandes partidos se dividieran entre los que pensaban que lo que había que hacer era aprobar sólo dos estatutos de autonomía y en el resto de España articular una descentralización regional, y los que pensaban que articular sólo dos estatutos de autonomía era reconocer una situación de privilegio que no haría sino perpetuar una desigualdad económica que había sido creada, en parte al menos, con el soporte de recursos que eran de todos los españoles.

Es probable que la solución que podría permitir construir con más solidez hubiera sido la de diferenciar claramente dos tipos de estatutos: uno para las nacionalidades, es decir, Cataluña y el País Vasco, y otro para las regiones, es decir, los demás, y haber profundizado seriamente en una configuración de las diferencias entre unos y otros que permitiera comunicar de una manera eficaz que la distinción no suponía ningún privilegio económico, pero lo cierto es que ante la presión de los parlamentarios que no eran catalanes ni vascos, que eran muchos más que los otros, se llegó a una decisión no resolutoria: habría estatutos de autonomía para todos, pero habría dos niveles de autonomía, una más amplia para las que se consideraban nacionalidades, y otra más reducida para el resto de las regiones. Aun así no se quiso ni mencionar en qué consistiría esa diferencia ni cuáles serían las Comunidades que podrían obtener una u otra para buscar alguna fórmula que permitiera entrar en el grupo de la autonomía amplia a otras Comunidades que no fueran de las más ricas para amortiguar la distinción. Esta flexibilización se hizo a través de fórmulas procedimentales: podrían acceder a la autonomía más amplia aquellas Comunidades que hubieran plebiscitado anteriormente, es decir, en la II República, un Estatuto de Autonomía, lo que permitía acoger, además de a vascos y catalanes, a Galicia, y también podrían acceder aquellas otras Comunidades que manifestasen su deseo de asumir la autonomía con una voluntad especialmente reforzada, tanto en el número de los Ayuntamientos que iniciaran el proceso como en la ulterior realización de un referéndum que tuviera lugar en las provincias que pretendieran asumir tal tipo de autonomía, camino que daría lugar a la incorporación de Andalucía. En realidad, esta solución no satisfacía a nadie y era lo menos adecuado para borrar la impresión de que la autonomía «mayor» era una palanca para obtener ventajas, porque si no lo era, ¿por qué poner tantas dificultades para alcanzarla?

El seguir desplazando el problema de cuáles serían las Comunidades «grandes» y las «pequeñas» daba más trascendencia a la siguiente cuestión

lógica: ¿en qué consistían las diferencias entre unas y otras Comunidades? La respuesta debía encontrarse en las competencias que pudieran asumir unas y otras.

VI. LA TERCERA AMBIGÜEDAD: LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

La delimitación de competencias entre los distintos entes territoriales es la clave para la articulación de un Estado descentralizado. El sistema de efectuar la descentralización admite muchas modalidades, desde la más sencilla, existente en la Constitución Norteamericana en la que se establecen competencias de la Unión, prohibiciones de actuar en ciertas materias a los Estados, y una cláusula residual de competencia sobre las materias no comprendidas en ninguna de ambas enumeraciones (art. 1, secciones 8, 9 y 10, y enmienda 10, respectivamente), a las más modernas y mucho más complicadas que distinguen entre competencias legislativas, ejecutivas y legislación y ejecución de desarrollo, cuyo prototipo podría ser la Constitución italiana, que, a su vez, estaba inspirada en nuestra Constitución de la II República.

La Ponencia tomó como modelo no declarado esta última, la cual construía la distribución de competencias con el siguiente esquema: En primer lugar, materias cuya legislación y ejecución corresponde exclusivamente al Estado (art. 14), después materias cuya legislación corresponde exclusivamente al Estado, pero cuya ejecución podrá corresponder a «las regiones autónomas, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes» (art. 15), y luego las materias no comprendidas en las enunciaciones anteriores podrán corresponder a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, «conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes» (art. 16). Finalmente, «Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley» (art. 18). Este esquema estaba relativamente claro, aunque después se complicaba porque «Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales...» (art. 20.1), pero «el Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales» (art. 20.2).

El anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia se estructuraba igualmente con un artículo, el 138, que establecía que «se entienden de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias» y seguía una enumeración de 32 apartados. Luego establecía que «la regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de los respectivos estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos estatutos por el Territorio Autónomo, se entenderán, en todo caso como

de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.»

Este paralelismo es, en realidad, sólo inicial, porque el anteproyecto no efectúa la distinción entre tipos de competencias, como hacía el texto de la Constitución Republicana, sino que en la enunciación del largo listado de competencias exclusivas del Estado aparecen competencias que no son completas, y así: «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles...» (apartado 1), «... bases de las condiciones contractuales...» (apartado 7), «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social...» (apartado 19), y así varios apartados más; pero no se trataba sólo de la reducción de la competencia exclusiva a las bases, sino que también aparecen con frecuencia expresiones como: «sin perjuicio de la intervención de los territorios autónomos en la organización de la misma» (apartado 28), o «... sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por los Territorios Autónomos» (apartado 19). Además se incorpora como artículo 139, «1. Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del territorio autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación. 2. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todos o a alguno de los Territorios Autónomos la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada.»

Como se puede apreciar, la variación respecto al texto de la República tiene una característica fundamental, el texto del anteproyecto es, una vez más, ambiguo. Entre las enmiendas que se presentaron, las enmiendas 309 del grupo parlamentario Socialistes per Catalunya, y 356 del grupo Socialista del Congreso, plantearon una misma estructura, más clara en cuatro apartados: «I. *Es competencia de las Cortes Generales la legislación exclusiva y del Gobierno y de la Administración Central la ejecución directa*», aunque «Las Cortes, mediante Ley, podrán transferir a los órganos de los territorios autónomos la gestión de los servicios para la ejecución de las materias a las que se refiere el presente número», «II. *La competencia compartida entre los órganos centrales y los de los territorios autónomos se organiza de la siguiente forma*: 1. Es competencia de las Cortes Generales la legislación exclusiva, y de la Administración central, de los territorios autónomos, o de ambos —según lo determine la Ley—, su ejecución en las siguientes materias: ... 2. Corresponde a las Cortes la legislación exclusiva y a los órganos de los territorios autónomos la ejecución de las siguientes materias... 3. Corresponde a los órganos de los territorios autónomos, el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación de bases aprobada por las Cortes, de las siguientes materias...» «III. *Es competencia de los territorios autónomos la legislación exclusiva y la ejecución de las siguientes materias...* A iniciativa de al menos tres Asambleas de territorios autónomos, las Cortes Generales podrán ampliar con otras nuevas las materias enumeradas en el párrafo anterior mediante Ley Orgánica.» «IV. *Las materias no expresamente asignadas a la competencia de los órganos centrales o a la de los territorios autónomos se atribuirán de acuerdo con lo dispuesto en el apartado* II,1».

El informe de la Ponencia dice que «conforme al criterio... adoptado por la mayoría de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular, no se aceptan las enmiendas que proponían otro criterio diferente en la distribución de competencias». El informe retoca, pues, el contenido de los distintos apartados, aunque sin eliminar la estructura de ambigüedad que estaba en el anteproyecto, pero ahora incorpora dos elementos más, bajo la anómala forma de dos disposiciones adicionales, en primer lugar la número 2 incorpora otra lista, bajo la rúbrica de que «Los Estatutos de Autonomía... podrán asumir competencias en las siguientes materias:...» y sigue una lista de 19 materias y luego la número 3, que dice: «transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución» (138 del anteproyecto). Esta disposición es el origen del sistema de diferenciación entre estatutos de nacionalidades y regiones, pero aquí sólo interesa llamar la atención sobre que es un elemento de ambigüedad más, ya que en la práctica impide conocer desde el propio texto constitucional cuáles son las competencias del Estado, ya que los Estatutos pueden haber ampliado, incluso de modo diverso, las competencias que asumen.

A lo largo de la restante tramitación de la Constitución, el ambiguo sistema definido en el informe de la Ponencia tiene pocas modificaciones, con independencia de los múltiples retoques respecto al contenido de las dos listas fundamentales, que cambian de numeración pasando a ser los artículos 149 y 148 respectivamente; la configuración como artículo 150 de la posibilidad de transferir o delegar a todas o algunas de las Comunidades Autónomas el desarrollo de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, y la cláusula que permite a los Estatutos entrar en las materias definidas como «competencia exclusiva del Estado» que queda anclado definitivamente como artículo 148.2.

VII. PRIMER BALANCE DE LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA

Si se hace un primer balance de la articulación del sistema, al término de la elaboración de la Constitución, su resultado no puede ser calificado de positivo. Desde el punto de vista jurídico, es un sistema tan configurado por la ambigüedad, que aunque se admita que las normas constitucionales, dada su posición en la cima del ordenamiento, puedan tener un cierto nivel de imprecisión para permitir un cierto uso alternativo por las distintas fuerzas políticas según accedan al Gobierno, sin duda sobrepasa todos los límites: desde el primer momento no responde a la primera demanda de las Comunidades Vasca y Catalana que pedían un sistema de autonomía que fuera exclusivo para ellas o al menos claramente diferenciado y, en cambio, se regula un sistema que tiende a generalizarse a todo el territorio; se mantiene un sistema dispositivo respecto a si todas las provincias deben integrarse en una Comunidad Autónoma o no, pese a que el Gobierno haya ido constituyendo organismos preautonómicos por todo el territorio nacional; se establece

una distinción entre nacionalidades y regiones, pero no define el sentido de ambos términos; la distribución de competencias entre el Estado y las nuevas Comunidades Autónomas está condicionado a lo que se incluya en los Estatutos de éstas, que son normas que están por hacer y que incluso podrán variar en el futuro. La opinión de los técnicos fue muy crítica desde el primer momento, pero ¿qué ocurrió con las fuerzas políticas? Los partidos nacionales se mostraron discretamente satisfechos, basándose fundamentalmente en el consenso que había presidido de forma creciente la redacción del texto, pero los partidos nacionalistas no tanto; en el País Vasco el PNV se mostró reticente ante toda la elaboración de la Constitución y tras unos forcejeos con el Gobierno, finalmente anunció que no se sumaba al consenso y los partidos abertzales se pronunciaron abiertamente en contra por no incluir el derecho de autodeterminación de la Comunidad vasca; en cambio, en Cataluña las fuerzas nacionalistas sí respaldaron el texto constitucional.

VIII. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN. LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS

Antes de que la Constitución fuera aprobada definitivamente en referéndum, pero con el texto ya fijado, el 14 de noviembre de 1978, el Consejo General Vasco encomendó a la Asamblea de Parlamentarios Vascos la elaboración del proyecto de Estatuto, de manera que al día siguiente a la sanción de la Constitución, comunican al Gobierno el inicio del proceso de elaboración del Estatuto y convocan la Asamblea de Parlamentarios para el día siguiente, el 29 de diciembre. En ella se aprobó por mayoría absoluta el Estatuto elaborado en Guernica que se remite a la Comisión Constitucional del Congreso ese mismo día que es el de la publicación del texto constitucional. Del mismo modo en Cataluña, al constituirse la Generalidad, la Asamblea de Parlamentarios ya en agosto de 1978 nombra una Comisión que va elaborando un anteproyecto de Estatuto en paralelo a la misma elaboración final del texto de la Constitución que da lugar al llamado «proyecto de Sau», que es aprobado también el mismo 29 de diciembre y remitido al Congreso.

Ambos proyectos de Estatuto quedaron inmediatamente paralizados por la Disolución de las Cortes acordada ese mismo día aplicando el Presidente del Gobierno la Disposición Transitoria Octava de la Constitución, por lo que la tramitación de ambos sólo pudo continuar tras la celebración de las elecciones de 1 de abril de 1979, y la ratificación por parte de las respectivas asambleas de los Estatutos que habían enviado anteriormente. Son importantes estos datos anecdóticos, en cuanto muestran el nivel de presión sociopolítica existente en esos momentos finales de la aprobación de la Constitución. En realidad, esa presión inmediata procedente de las Comunidades catalana y vasca era previsible, dado que eran ambas Comunidades las que habían liderado todo el proceso de demanda de autonomía, pero lo que llama más la atención es que ambos no fueron sino la punta de lanza de una movilización autonómica que se extendió por todo el territorio nacional.

Para explicarlo hay que tener en cuenta varios factores: la utilización por parte de la Izquierda de la cuestión autonómica para movilizar la sociedad de cara al proceso de elecciones municipales que iban a tener lugar el 3 de abril, el descontrol por todos los partidos de los deseos de las elites locales y la ausencia de liderazgo por parte del Gobierno.

Anteriormente se ha señalado que las ambigüedades de los textos que se iban incorporando a la Constitución no iban a ser una ayuda para resolver las respuestas a dar a la demanda de autonomía en el resto del país que recibió el sistema autonómico con todas sus incertidumbres de una forma crecientemente confusa. Porque ¿qué podía significar la autonomía para toda aquella parte del territorio nacional que no había formulado la demanda de autonomía como una necesidad propia sino como un movimiento de solidaridad con los movimientos antifranquistas primero y de autodefensa frente a los posibles privilegios de catalanes y vascos después? La posición inicialmente muy pronacionalista de los partidos de izquierda, incorporó a las acciones de movilización que realizaron éstos durante los años 1977 y 1981 para ganar afiliados, una demanda de autonomía que con frecuencia no llevaba incorporado ningún objetivo concreto, sino la obtención, ampliación o afianzamiento de cuotas de poder provincial o local con independencia de la cuestión autonómica.

Pero, por otra parte, la obtención de autonomía parecía significar que los que la tuvieran tendrían unas cotas de poder superiores a los que carecieran de ella, y además planteaba la cuestión de la influencia de unos territorios sobre otros.

El centralismo había partido de una utilización de las provincias como ámbito territorial de actuación superior al municipal y de sus órganos de gestión, las diputaciones provinciales, como organismos de recepción y distribución de los recursos que asignaba el Gobierno. Las provincias llevaban funcionando ciento cincuenta años y se habían constituido en el marco de referencia de la identidad de buena parte de la población. Por encima de las provincias no había nada sino el Gobierno central, porque las regiones no pasaban de tener un significado escolar. Este esquema tendría unas desventajas indudables en cuanto a la limitación de las iniciativas regionales de desarrollo, pero presentaba una ventaja, las provincias estaban todas en igual situación respecto a Madrid que era quien distribuía los recursos entre todas ellas. La posibilidad de creación de las Comunidades Autónomas significaba que la asignación de recursos se haría a estas y que desde allí se haría la distribución de los mismos entre las provincias incluidas en las respectivas Comunidades, y esto abría la puerta a las desconfianzas y los agravios comparativos; el liderazgo de Madrid no se cuestionaba, porque era la sede del Gobierno, y la de buena parte de los centros económicos, y era una ciudad que como mínimo duplicaba el tamaño de la siguiente, salvo Barcelona, pero la implantación de las Comunidades Autónomas supondría reconocer a la provincia, y hasta a la ciudad, donde se constituyesen los órganos de Gobierno de la Comunidad respectiva una superioridad sobre las demás de la Comunidad, pese a que podría tener un tamaño parecido y una situación histórica igualmente simi-

lar o incluso inferior. Por eso desde el primer momento empezaron a aparecer movimientos a favor de autonomías uniprovinciales, porque eso significaba para quienes las alcanzaran no alterar nada.

Esta demanda de autonomía uniprovincial aparecerá a lo largo de todo el proceso que va desde 1977 hasta el cierre del mapa definitivo de las Comunidades Autónomas en 1983. Las provincias que se lo plantearon podrían tener una justificación histórica, como Navarra o Asturias o incluso Murcia, o las Baleares, pero desde luego no la tenían Cantabria, La Rioja, ni las que lo demandaron, ya en una fase avanzada del proceso como León, Segovia o Guadalajara. En otras ocasiones la movilización en pro de una determinada autonomía incorporaba, con mayor o menor importancia en la motivación, la defensa frente a un planteamiento que pudiera parecer «imperialista» por parte de Catalanes, como era el caso en la Comunidad Valenciana, muy sensibilizada por las manifestaciones del nacionalismo catalán hablando de los «Países catalanes», o de Navarra y La Rioja frente al expansionismo del nacionalismo vasco.

Por otra parte, el hecho de que el acceso a la Autonomía se confiara a la iniciativa de las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos, resultaba cargado de potencial corrosivo en la estructura de unos partidos todavía de muy reciente creación, con una disciplina no suficientemente fuerte y ante todo con unas direcciones nacionales que tenían que ir corrigiendo el rumbo pronacionalista en el caso de la izquierda e intentando configurar un mapa autonómico razonable en el caso de la UCD.

Un elemento más de confusión resultaba de la posibilidad de los dos niveles de autonomía que recogía la Constitución. Si la autonomía implicaba cuotas de poder, dichas cotas serían mayores cuanto mayor fuera el nivel de competencias; entonces ¿por qué no iniciar una solicitud de autonomía de las del artículo 151, es decir, de las «grandes», en vez de las pequeñas? Así resultó que en los primeros meses que siguieron a la apertura de las Cortes después de las elecciones, Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, el 25 de abril, la Junta de Galicia, el 5 de mayo, el Ayuntamiento de Las Palmas, el 30 de mayo, la Junta de Andalucía, el 23 de junio, y la Diputación General de Aragón, el 1 de septiembre, adoptaron acuerdos de iniciar la solicitud de constituir una Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151.

Junto a estas solicitudes en el mismo año 1979 se plantearon iniciativas por la vía del artículo 143 en Cantabria (el 5 de mayo), Murcia (el 14 de junio), La Rioja (el 4 de octubre) y el Consejo General de Castilla y León (el 26 de octubre), y el Consejo General de Asturias (el 1 de diciembre); en 1980 las plantearon la Junta de Extremadura (el 12 de mayo), y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (el 21 de noviembre); finalmente, en 1981 presentaron sus iniciativas la Diputación Provincial de Madrid (el 26 de junio), la Diputación Provincial de Segovia (el 31 de julio) y el Consejo General interinsular de las Islas Baleares (el 24 de agosto).

IX. EL PROCESO DE CLARIFICACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS ESTATUTOS

La confusión que traslucía este ejercicio de las iniciativas levantó todas las alarmas en la sociedad, en los todavía influyentes círculos militares y desde luego en los sucesivos gobiernos de UCD, que intentaron ir derivando todas las iniciativas que no fueran las dos primarias, la catalana y la vasca, hacia la vía del 143 en cada momento con distintos procedimientos, con un resultado no siempre brillante y que, además, fue generando una progresiva pérdida de respaldo electoral que es una de las claves de la debacle centrista en las elecciones de 1982.

Para exponer estos procedimientos hay que tener en cuenta que durante el año 1979 se tramitó la elaboración de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña, publicados ambos el 18 de diciembre. Respecto a ambos hubo un momento al comienzo del proceso en que por parte del PSOE y del propio Gobierno se consideró la posibilidad de rehabilitar para ambas Comunidades los Estatutos aprobados en la época de la República, descartándose por el rechazo que esta decisión podría levantar en círculos militares. Partiendo entonces de los textos que se habían elaborado por las respectivas Asambleas, y sin la pauta de ceñirse al contenido del texto republicano, la redacción de ambos textos fue muy dura, ya que suponían las primeras aplicaciones de la Constitución en cuanto a reparto de competencias y especialmente en cuanto a los límites de asunción de las competencias que eran «exclusivas» del Estado, según el artículo 149 de la Constitución. Los partidos nacionalistas presionaron para hacer una interpretación de la misma que al asumir aspectos de esas competencias que eran «exclusivas del Estado», dentro del marco que fijaba la enumeración del artículo 149, se recogieron competencias muy numerosas que incluso aparecieron como «competencias exclusivas» de las respectivas Comunidades. El resultado fue que el nivel de competencias de ambas excedió claramente, especialmente en los contenidos más simbólicos, como la lengua y la educación, a los Estatutos de la época republicana, y además las pretensiones de los partidos nacionalistas no quedaron suficientemente satisfechas.

Esta insatisfacción fue haciéndose progresivamente mayor en la medida en que se presentaban las iniciativas de las demás preautonomías y una parte de ellas solicitaba la vía del artículo 151, es decir, la posibilidad de acceder al mismo nivel de competencias que habían conseguido ellas. Esta insatisfacción presionó sobre los dos grandes partidos nacionales, el PSOE y ante todo la UCD, para intentar frenar el desarrollo de las otras demandas de Estatutos.

El primer freno se produjo con el Estatuto de Galicia. En esta Comunidad se daban las mismas circunstancias que en Cataluña o el País Vasco, ya que, aunque de una manera casi simbólica, había plebiscitado un Estatuto de Autonomía en la etapa republicana, y, por lo tanto, según la disposición transitoria 2.ª de la Constitución, estaba habilitada para entrar desde el primer momento en el ámbito de los Estatutos «mayores»; sin embargo, el peso de los partidos nacionalistas era sensiblemente inferior al que tenían en Catalu-

ña y el País Vasco, y el sistema de partidos elegido en dicha Comunidad era muy semejante al general del resto de España, con lo que la decisión estaba fundamentalmente en manos del centro derecha. El Gobierno de UCD, con muy escaso respaldo del PSOE, se planteó un procedimiento que rebajase el nivel competencial, que tras una muy accidentada tramitación, se tradujo fundamentalmente en que las competencias en que se entraba en el artículo 149 se asumían «sin perjuicio de las competencias del Estado», fórmula mucho más constitucional por cierto que la utilizada en los estatutos anteriores, pero que fue considerada como un agravio por parte de algunas de las fuerzas políticas gallegas, que castigaron a la UCD en las elecciones para el primer parlamento gallego.

El segundo freno se pretendió aplicar en el Estatuto de Andalucía. En esta Comunidad ya no se daba el requisito de haber plebiscitado un estatuto en la época de la República, pero a pesar de todo la iniciativa de la Junta era por la vía del artículo 151. Esto implicaba unos requisitos superiores en cuanto al porcentaje de municipios que lo solicitasen, además de un referéndum. Este referéndum se desarrolló en una Ley Orgánica aprobada el 18 de enero de 1980, que endurecía los requisitos contenidos en la Constitución, ya que si no se aprobaba en cada una de las provincias incluidas en la iniciativa, ésta no podría volver a reiterarse hasta después de cinco años. Al mismo tiempo UCD varió su posición. Inicialmente una parte importante del partido había respaldado la vía del artículo 151 al mismo tiempo que el PSOE, pero en el intento de evitar la aprobación de más estatutos por la vía del 151, el Gobierno decidió reconvertir su posición a apoyar la vía del artículo 143, el PSOE no le secundó y se abrió en UCD una crisis que supuso la renuncia del ministro Clavero, que había encabezado la iniciativa por la vía del 151. El resultado de la crisis fue prácticamente el hundimiento de la UCD en Andalucía, pero el referéndum no resultó aprobado en la provincia de Almería, lo que planteó la duda de constituir la Comunidad sin la provincia de Almería, como en realidad prescribía la Constitución, o modificar la Ley para recoger a dicha provincia, para lo que se modificó en diciembre de ese mismo año 1980 la Ley Orgánica de referéndum para permitir que mediante Ley Orgánica las Cortes pudieran acordar la inclusión de Almería entre las provincias que habían superado en referéndum la iniciativa autonómica, lo que se aprobó en Ley de la misma fecha. En cambio, el contenido del Estatuto planteó menos problemas que los anteriores. Hay que tener en cuenta que el retraso que supuso la problemática iniciativa andaluza dio lugar a la elaboración del Informe de la Comisión de Expertos sobre el Estado de las Autonomías, comisión de la que formaban parte expertos próximos a los dos grandes partidos, que incluían unos «acuerdos inicialmente no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los estatutos de autonomía», fechado el 19 de mayo de 1981, y que dio lugar a los acuerdos de 31 de julio del mismo año, que se suscribieron entre el Gobierno de UCD y el PSOE, que resolvieron la mayor parte de las tensiones sobre el contenido.

En realidad, en estos dos casos se empieza a ver un cambio de circunstancias importante. De algún modo se empieza a adoptar una decisión en esta

materia que comienza a transformar el indeterminado principio autonómico en algo mucho más concreto, aunque ello suponga mutar la Constitución. Los dos partidos, presionados por la sensación de que había que reconducir el proceso, que era el que mayor preocupación había suscitado en la sociedad y cuya reconducción había estado en la justificación del fallido golpe de Estado de 23 de febrero, vuelven, aunque no plenamente, a una situación de consenso en esta materia, consenso que se basaba en dos puntos fundamentales: había que generalizar el esquema autonómico para que, después de que se elaborasen los estatutos restantes y se efectuasen las transferencias de medios materiales, personales y financieros a las Comunidades Autónomas, tanto las potestades que permanecieran en el Estado como las que se asumieran por las Comunidades Autónomas tuvieran una cierta coherencia y, segundo, las Comunidades que se constituyeran deberían hacerlo por la vía del artículo 143. A esos efectos los dos partidos, pero especialmente UCD, reforzaron la disciplina sobre sus organizaciones territoriales para reconducir los procesos. Estas dos decisiones se complementaron con una tercera de carácter orgánico: la Constitución había dejado completamente indefinida cuál habría de ser la estructura organizativa de las Comunidades del artículo 143, al contrario de lo que ocurría con las del 151, en las que se fijaba un esquema de poderes con una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente políticamente responsables ante la Asamblea y, finalmente, un Tribunal Superior de Justicia, que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminaría la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 152 de la Constitución). Esta incertidumbre respecto a la estructura organizativa de las Comunidades del artículo 143 hacía que estas Comunidades se presentaran como de mucho menos rango que las otras y por ello mucho menos deseables para las elites locales. La tercera decisión fue la de dotar a estas Comunidades de la misma estructura de las del artículo 151, lo que permitiría visualizar que todas las Comunidades tenían el mismo rango, aunque unas tendrían más competencias que otras.

X. EL CASO ESPECIAL DE LA AUTONOMÍA DE NAVARRA

El caso de Navarra presentaba peculiaridades derivadas de su historia y que la creación de la Comunidad Autónoma Vasca no vino a simplificar, sino, al contrario, a hacer más complejo. Navarra era la única provincia que en realidad tenía ya un auténtico régimen autonómico por cuanto en 1839 al término de la primera Guerra carlista, la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmaba los fueros de Navarra y de las Provincias Vascongadas, supeditados a la unidad constitucional de la Monarquía, debiendo el interés de estas cuatro provincias conciliarse «con el general de la Nación y la Constitución». Ésta ley dio lugar a desarrollos diferentes; en las provincias vascas se desarrollaron desde un Decreto de 25 de octubre de 1839, que luego se rectificó por otro de 29 de octubre de 1841, y, en cambio, en Navarra una Ley de 16 de agosto de 1841, que se calificó por los navarros de «paccionada», entendiendo por

tal el resultado de un pacto entre el Gobierno liberal de la nación y los líderes navarros, acordaba la conservación modificada de sus fueros históricos y el establecimiento de un régimen especial organizativo y fiscal por el que Navarra dispondría de unas instituciones de autogobierno y de un régimen fiscal excepcional según el cual la propia organización foral recaudaría los impuestos estatales, reteniendo una parte cuya cuantía se negociaba periódicamente y que se conocía como el «cupo».

Esta diversidad a partir de un mismo hecho, la Ley de 1839, no hacía sino reproducir la compleja historia de las relaciones medievales entre Navarra y las Provincias Vascongadas. Navarra era un reino que en el siglo XI era, quizás, el más importante de la península, y las provincias vascas eran un conjunto de señoríos que se regían por fueros diferentes y de distinto origen, castellano en unos casos y navarro en otros, que, a partir del siglo XIII, y, en algunos casos, precisamente para desvincularse completamente de Navarra, se incorporaron a la Corona de Castilla a cambio del mantenimiento de sus fueros, en cuya situación siguieron hasta la II República. Cuando en el XIX surge el movimiento nacionalista vasco, uno de sus postulados era la «reconstrucción» en un solo territorio de todas las provincias vascas, e incluyeron a Navarra en ese planteamiento, pese a que su arraigo en ella como partido fuera muy escaso. La guerra civil no hizo sino incrementar las diferencias entre unos y otros territorios; el país vasco se dividió de modo que las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa mantuvieron su apoyo a la República; la de Álava, en cambio, apoyó al franquismo, y Navarra fue uno de los más firmes bastiones territoriales del nuevo régimen. Franco, por su parte, suprimió los fueros y el régimen fiscal de Vizcaya y Guipúzcoa, a las que calificó de «provincias traidoras» y mantuvo los fueros y el régimen fiscal en Navarra y Álava. Cuando comienza la reconstrucción de los grupos nacionalistas de oposición los representantes del PNV siempre pretendieron la reconstrucción del régimen foral y de cupo fiscal para todo lo que consideraban territorio vasco y, por lo tanto, lo extendían a Navarra.

En realidad, la voluntad de Navarra de no incorporarse al Consejo General Vasco estaba tan clara, ya en enero de 1979, que el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, establecía, en desarrollo de la Ley de Elecciones locales (Ley 39/1978, de 17 de julio), el procedimiento de elección de los órganos de las instituciones forales Parlamento Foral, Cámara de Comptos y Diputación Foral y configuraba al Parlamento foral como el órgano competente respecto a la Disposición transitoria 4.ª de la Constitución. La Diputación Foral de Navarra elaboró unas Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que fueron aprobadas por el Parlamento Foral el 2 de julio de 1980 y en cuya Base 8.ª se disponía que la reintegración y el Amejoramiento debería «llevarse a cabo mediante Pacto entre la Diputación Foral y el Gobierno del Estado». Las negociaciones se extendieron hasta el 8 de marzo de 1982, después fueron sometidas a la aprobación del Parlamento Foral y por el Consejo de Ministros como proyecto de Ley Orgánica, que, a su vez, fue aprobado en las dos Cámaras de las Cortes por el insólito procedimiento de lectura única, siendo publicada como Ley Orgá-

nica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el 10 de agosto. A pesar de su extraña denominación, esta Ley ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional como un Estatuto de Autonomía, en su sentencia 16/1984, de 6 de febrero, que manifiesta que el principio dispositivo establecido en la Constitución para los Estatutos de Autonomía permite a las Comunidades que adopten los nombres que mejor se adapten a sus tradiciones, de modo que aunque la Comunidad de Navarra se denomine Comunidad Foral y no Comunidad Autónoma, es una de ellas y está sometida como las restantes Comunidades Autónomas a los preceptos constitucionales que regulan el Proceso autonómico (FJ 3).

XI. LAS COMUNIDADES ASIMILADAS AL 151: LA COMUNIDAD VALENCIANA Y CANARIAS

Aun saltando el orden cronológico, conviene considerar en este momento el caso de dos Comunidades que fueron objeto de alguna de las medidas de reconducción, pero en las que se daban unas circunstancias especiales que dieron lugar a una fórmula especial: la Comunidad Valenciana y Canarias. En realidad, como se ha expuesto anteriormente, ambas Comunidades ejercen su iniciativa muy tempranamente, el 25 de abril y el 30 de mayo de 1979, y por la vía del artículo 151, si bien algunos ayuntamientos utilizan más que la formula precisa de mencionar el artículo 151, otras que consideraron equivalentes como «la autonomía más amplia posible», o «la máxima autonomía». Durante el plazo de seis meses que establecía la Constitución para completar los acuerdos municipales necesarios para iniciar el proceso autonómico, la UCD comenzó además a ir variando su posición, como ya hemos visto, hacia la vía del artículo 143, con lo que al término del plazo resultó que no se cumplía el requisito de acuerdos suficientes en número o en población para ejercer la iniciativa por la vía del artículo 151, con lo que debieron reconvertirse hacia el 143 y se retrasaron hasta ser aprobados en 1 de julio y 10 de agosto de 1982. Sin embargo, el mismo 10 de agosto se aprobaron sendas leyes orgánicas que, ejerciendo la posibilidad que regulaba el artículo 150.2 de la Constitución, transferían competencias de titularidad estatal a las dos Comunidades. De esta manera ambas alcanzaron un nivel de competencias prácticamente igual que el de las Comunidades grandes, pero en teoría esas nuevas competencias eran ejercidas con menor nivel de libertad que las que figuraban como competencias asumidas en los Estatutos, pues la reforma de éstos requería la intervención de la Comunidad Autónoma respectiva y en cambio la de las leyes de transferencias podía hacerse directamente por las Cortes Generales sin intervención alguna de las Comunidades receptoras de las competencias vía transferencia. Realmente no había ningún riesgo para las Comunidades, porque a la alambicada fórmula de la ley de trasferencia se llegó como parte de los acuerdos de 31 de julio de 1981 entre Gobierno de UCD y PSOE, y aunque al principio hubo sectores que se opusieron a admitir la fórmula, ésta terminó por ser aceptada. En cambio, el uso del 150.2 tan

temprano después de la aprobación de la Constitución contribuyó a visualizar que las «competencias exclusivas del Estado» eran fácilmente transferibles, lo que abrió una conciencia de inestabilidad en cuanto al reparto de competencias que no haría sino generalizarse y con un alcance casi indefinido.

XII. DOS CASOS ESPECIALES: ARAGÓN Y BALEARES

En los territorios de la antigua Corona de Aragón, quedaban dos espacios que aparentemente no estaban definidos; sin embargo, esta indefinición no era tanto en cuanto a constituir o no una Comunidad Autónoma como en cuanto a qué tipo de Comunidad constituir. Aragón había comenzado el proceso de iniciativa muy tempranamente. Constituida la Diputación General de Aragón el 17 de marzo de 1977, pocos meses después de abrirse la posibilidad de abrir el proceso de iniciativa autonómica, se comienza éste por la Diputación General de Aragón el 1 de septiembre de 1979, que se plantea abrirle por la vía del 151. Sin embargo, las instrucciones que se cursan a los Ayuntamientos para adoptar los acuerdos no son claras y además las instrucciones que empiezan a llegar a los concejales de UCD son ya de reconducir el proceso hacia el 143, con lo que los seis meses de plazo que establecía la Constitución se apuran, tanto más cuanto que los representantes de Teruel buscaban una representación igualitaria de las tres provincias, que finalmente no prosperó, aunque dejó huella en el establecimiento de una limitación en cuanto a las diferencias en el índice de representación de cada provincia que favorecía a las dos menores y especialmente a Teruel. Finalmente, el texto se aprobó, dentro del marco del artículo 143, después de los acuerdos autonómicos, el 10 de agosto de 1982.

El archipiélago balear constituye por su propia configuración geográfica el ámbito natural de una Comunidad Autónoma, y de hecho se moviliza solicitando la autonomía y el 13 de julio de 1978 un Real Decreto-ley crea el órgano preautonómico como Consejo General Interinsular. Sin embargo, pasarán casi cinco años hasta que el 25 de febrero de 1983 se apruebe el Estatuto de Autonomía, que aparece configurado por la vía del artículo 143 de la Constitución.

XIII. ¿CABE CASTILLA EN LA CONSTITUCIÓN?

La pregunta que antecede, respondida negativamente, se formuló en plena ebullición del proceso de construcción autonómica, y refleja el último aspecto de las indefinicion es territoriales que acompañaron a la articulación del principio autonómico. Como se ha visto, la demanda directa de autonomía vino fundamentalmente de las dos regiones en las que habían enraizado partidos nacionalistas y las otras autonomías que alcanzaron mayor nivel de competencias, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias reflejan soluciones a posibles agravios comparativos o respuestas dirigidas a

evitar el surgimiento o fortalecimiento de movimientos nacionalistas. Sin embargo, un repaso del mapa muestra que todo el centro de la península, el territorio correspondiente a la antigua corona de Castilla, no está encuadrado en ninguna de estas Comunidades.

La realidad es que en Castilla existía una muy escasa conciencia regional. Su centralidad en la península y su historia como núcleo aglutinador en torno al cual se construyó trabajosamente la unidad de la España cristiana no contribuyeron a crear ningún sentido de diversidad regional pese a la diversidad de las dos mesetas separadas por la cordillera central. A ello contribuyó la estructura organizativa de la Corona de Castilla que incorporaba los reinos limítrofes y a partir de ese momento de incorporación legislaba para ellos de una manera uniforme con el resto. La sociedad leonesa y la castellana diferían bastante, el reino astur leonés articulaba una sociedad aristocrática y feudalizante que contrastaba con la igualitaria y protoburguesa Castilla, pero cuando comienzan a funcionar como una auténtica unión real se uniformizan y crean una conciencia de unidad que sólo se va a interrumpir con el matrimonio de los Reyes Católicos y el predominio del estilo federalizante de Fernando de Aragón, por el que la unión de ambas coronas era sólo una unión personal conservando cada una su propia organización institucional y normativa. La España imperial se apoya fundamentalmente sobre Castilla porque la sociedad castellana, más importante en población y territorios que la aragonesa, queda sometida a los reyes, tras la fallida rebelión de los comuneros, de una manera más centralizada y homogénea que la integrada en la Corona de Aragón, y esta conciencia de sociedad imperial, que vuelca sus energías hasta la extenuación en la nueva Castilla, que en realidad son los territorios americanos, no percibe su debilitamiento relativo en la península con el declive imperial. De hecho sólo comenzará a cobrar conciencia de ello con la aparición de los nacionalismos periféricos en el XIX, pero sin que esa conciencia llegue a arraigar por la escasa vida de la II República en la que la posibilidad de crear regiones autónomas hubiera sin duda permitido una reflexión sobre sus identidades regionales. Sin embargo, el franquismo reconduce toda la organización territorial a un planteamiento centralizado y uniforme, que paradójicamente utiliza como mito ideológico de su identidad la España de los Reyes Católicos, a la que presenta como modelo de unidad uniforme, siendo precisamente la de unidad diversificada, pero que una vez más impide la reflexión sobre la identidad castellana.

Cuando comienza la Transición y los movimientos populares a favor de la autonomía, la identidad de la mayor parte de los castellanos no es Castilla, sino su provincia, y en la tesitura de buscar una identidad regional surgen fundamentalmente los movimientos provincialistas, estuvieran o no justificados. En un primer momento, Asturias reclama su autonomía, pero también lo hace Santander, que solicita constituir la Comunidad uniprovincial de Cantabria, y Logroño, que igualmente solicita la de La Rioja, y León, que se plantea una iniciativa uniprovincial; más avanzado el proceso, serán Segovia, con gran fuerza, y con menos, Guadalajara, y hasta Burgos, las que se planteen iniciativas uniprovinciales. Salvo el caso de Asturias, cuya personalidad histórica

de pionera en la Reconquista y cuya población ligeramente superior al millón de habitantes le daban un peso suficiente, las demás suponían dimensiones insuficientes en todos los terrenos. Por eso eran de esperar soluciones que, a través de los cuadros dirigentes de los partidos, impidieran la formación de esas minicomunidades. Y, sin embargo, no fue así en varios de los casos, y aquí no cabe duda de que las razones explicativas están en la adopción de decisiones políticas en la cúpula de los partidos nacionales, y especialmente la UCD. En efecto, por un lado se permitió la constitución como Comunidades de Cantabria y La Rioja para constituir una especie de territorios estancos lindantes con el conflictivo País Vasco, y a la inversa, se forzó la integración en un único ente «castellano y leonés» de León, Segovia y Burgos, para constituir una Comunidad lo suficientemente extensa territorialmente como para darla un peso suficiente frente a las Comunidades que se estaban creando.

No cabe duda de que los viejos mapas regionales aunque no hubieran tenido ninguna operatividad real, sin embargo, estaban en la mente de los cuadros políticos cuando se crean los primeros entes preautonómicos que en el fondo prefiguraron en buena parte todo el proceso de generalización de las autonomías, pues se tomó como referencia la llamada «Castilla la Nueva» para encuadrar otra Comunidad territorialmente grande comprendiendo las provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara, a las que se unió Albacete, que en esos mismos mapas figuraba como parte de una región murciana, de la que, sin embargo, las fuerzas locales prefirieron desvincularse.

No hubo, sin embargo, problemas para admitir una Comunidad uniprovincial en Murcia, salvo el freno de evitar la posible fragmentación, aunque dentro de la misma Comunidad, de la comarca de Cartagena, cuya sola mención evocaba, en un momento ya sacudido por el fantasma de la fragmentación territorial, el cantonalismo que dio al traste con la I República. Tampoco hubo problemas para configurar desde el primer momento una Comunidad diferenciada con la región extremeña.

XIV. LA COMUNIDAD DE MADRID COMO CIERRE DEL SISTEMA

Aunque en el orden cronológico el de Madrid no es el último Estatuto, sino el penúltimo, lo cierto es que desde el punto de vista lógico es distinto a los demás, es la pieza de cierre de sistema y este carácter se tradujo en peculiaridades de tramitación, parte de las cuales arrancan una vez más de la indecisión. En un Estado territorialmente descentralizado en su integridad, la situación de la capital de la nación admite varias posibilidades que pasan por configurarle de una forma diferenciada respecto a los demás territorios. Como municipio o como área metropolitana, debe tener una situación de autonomía respecto a los territorios que le rodean, pues en cuanto sede de las instituciones constitucionales las interferencias entre los distintos círculos

son posibles y hasta probables. La primera fórmula utilizada en un Estado federal fue la de quitarle autonomía haciendo que sus autoridades dependieran directamente del Gobierno nacional, pero poco a poco se ha ido imponiendo la necesidad de darle un alcance democrático, aunque configurándolo como una unidad independiente.

En el proceso de articulación de nuestro sistema autonómico, Madrid fue la última decisión. Durante la elaboración de la Constitución la mención a «la villa de Madrid» como la capital del Estado aparece ya en el anteproyecto, aunque en él se hiciera mención a la posibilidad de que pudieran «establecerse por ley servicios centrales en otras localidades de España». En realidad, no hubo después sino la eliminación de este párrafo, y el rechazo a una enmienda del grupo Alianza Popular que pedía se mencionara la necesidad de un estatuto de capitalidad. Sin embargo, esta mención hizo que mientras se procedía a elaborar el mapa de las preautonomías, Madrid no apareciera sino como posibilidad, la de incorporarse a la Comunidad de Castilla-La Mancha, y así en el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978, por el que se creaba la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su disposición adicional establecía que «La provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de igualdad con las demás provincias». Esta mayoría de la Junta de Comunidades se planteaba como muy problemática, por el temor de los representantes castellano-manchegos a que la envergadura demográfica, económica, cultural y política de Madrid enmascarara todos los datos de las provincias e impidiera un tratamiento destinado a resolverlos, pero, en realidad, después de las elecciones de 1979, también en la capital empezó a formarse un criterio de configurar la provincia de Madrid como una Comunidad Autónoma uniprovincial. y de hecho la Diputación Provincial adoptó el acuerdo de abrir el procedimiento de iniciativa para constituir una Comunidad Autónoma uniprovincial, por la vía del artículo 143, acuerdo que comenzó a ser seguido por el Ayuntamiento de Madrid y por otros importantes de la provincia. No obstante, y para exteriorizar el acuerdo de todos los partidos sobre la cuestión, así como para obviar la cuestión de la personalidad histórica en un momento en que estaba siendo muy problemática la delimitación de Castilla y León, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de Ley que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 144 de la Constitución, permite que las Cortes Generales, «por motivos de interés nacional puedan mediante ley orgánica autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143». Dicho proyecto fue aprobado como Ley Orgánica 6/1982, el 7 de julio. El proyecto de Estatuto fue elaborado por la asamblea de parlamentarios y diputados provinciales, publicándose en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el mismo día 31 de agosto de 1982 en que se disolvieron las Cortes, con lo que se reprodujo al comienzo de la siguiente legislatura, que lo tramitó por el procedimiento de urgencia, siendo aprobado definitivamente por Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983.

XV. LA PARADOJA DE LAS NACIONALIDADES

No hemos analizado el contenido de las transferencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ese análisis tiene que ser pormenorizado y su estudio con esas características excedería con mucho los límites de este trabajo y en buena parte ha sido realizado por la muy abundante doctrina existente en esta materia y por la igualmente abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero aún moviéndonos en el plano estructural la culminación del proceso de articulación del sistema autonómico puso de relieve varios efectos no enteramente previstos por sus actores. De entre ellos hay uno de importancia capital para poder evaluar el resultado del proceso: los recursos de la administración en provincias, es decir, la administración periférica.

Ya desde que comenzaron los procesos de constitución de los entes preautonómicos, pero de una manera más acentuada después, se constituyeron las llamadas «Comisiones mixtas de transferencias» integradas por representantes de la Administración del Estado y de los entes preautonómicos. Su función era la de cuantificar los elementos humanos, es decir, funcionarios; materiales, es decir, instalaciones y material diverso; y financieros, es decir, asignaciones presupuestarias, que correspondían a las competencias que se transferían a los nuevos entes autonómicos. Más adelante, cuando se fueron aprobando los Estatutos y consiguientemente entraban en vigor nuevos traspasos, este proceso continuó en términos crecientes. Cada materia acotada para transferir era objeto de un Real Decreto en el que se transferían a una Comunidad Autónoma concreta una serie de recursos. Hasta enero de 1986 cada Comunidad fue objeto de un número diverso de Reales Decretos que oscilaron entre 32 para la Comunidad de Navarra y 82 para las de Cataluña y Andalucía. El proceso de transferencias supuso el inventario más importante en cuanto a detalle de que ha sido objeto la Administración española en toda su historia. Pero, con ser muy importante este hecho, no ha sido nada comparado con alguna de las consecuencias que se han desprendido del mismo puesto que han transformado en tópicos inexactos algunos de los presupuestos políticos que se habían manejado durante la elaboración de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. No es que hubiera regiones con poca experiencia en la gestión de sus recursos, es que no tenían medios. El proceso de asignación de funcionarios puso de relieve que en muchas provincias no había casi funcionarios de carrera, existían las plazas, pero estaban vacantes y a veces cubiertas parcialmente por interinos. Al efectuarse la transferencia, las nuevas autoridades responsables de la gestión de las competencias se aseguraron de que las dotaciones presupuestarias fueran suficientes para retribuir a quienes ocuparan los puestos y cubrieron las vacantes, primero interinamente y luego incorporando a puestos permanentes a quienes los desempeñaron con suficiente eficacia. Esto suponía una ventaja adicional para las elites políticas: al salir del sistema de las oposiciones para cubrir las vacantes pudieron contratar a personas más o menos conectadas con sus

clientelas políticas, lo que supuso reforzarlas. Al mismo tiempo, y dado que la oposición iba a dar publicidad a todos los defectos en que pudieran incurrir los recién nombrados, se obtuvo un resultado más que suficiente para un funcionamiento eficaz de las nuevas administraciones autonómicas. El resultado es que la implantación de unas administraciones democráticas nuevas o rejuvenecidas en las regiones ha supuesto un incremento espectacular en la calidad de vida de las mismas; la emulación, mezclada con la competitividad necesaria para adquirir o conservar el poder por parte de los partidos que lo ocuparon inicialmente, ha obligado a movilizar unos núcleos sociales que presentaban desde hacía decenas de años síntomas claros de anquilosamiento y los ha disparado hacia el crecimiento. España ha cambiado de piel y la nueva es muy superior a la anterior.

Sin embargo, aun dentro de la misma tónica de mejora, el crecimiento ha sido menor en las llamadas nacionalidades. En las Comunidades catalana y vasca se había producido la misma insuficiencia de las dotaciones de la administración periférica y se ha suplido aparentemente del mismo modo: la dotación temporal con cuadros clientelares, pero en realidad había una diferencia fundamental. Dado que los partidos nacionalistas primero estaban presentes y después ocuparon enteramente los ejecutivos de ambas Comunidades, su orientación fundamental fue el desarrollo de las competencias estatutarias referidas a la implantación de su lengua propia, más que la gestión de las competencias administrativas recibidas, es decir, lo importante no era encontrar funcionarios que fueran eficaces gestionando los transportes, el urbanismo o la sanidad, sino que supieran catalán o euskera, y si estaban destinados ya en las respectivas Comunidades y no acreditaban el suficiente conocimiento de las lenguas propias, la alternativa que se les ofrecía era o se dedicaban durante varios meses o años a aprender la lengua propia o se congelaban las posibilidades de su carrera profesional. El resultado fue que para los funcionarios de cuerpos nacionales no nativos de las Comunidades nacionalistas, un destino en ellas implicaba unas cargas, que en muchas ocasiones no estaban dispuestos a asumir con lo que los destinos en dichas Comunidades comenzaron a ser cubiertos en los últimos lugares salvo por los originarios de las propias Comunidades. Si se añade que esas actividades de implantación o, como se dijo en la terminología normativa, de «normalización lingüística», necesitaban una serie de recursos financieros y de medios materiales para su ejercicio, el resultado es que en esas Comunidades quedaron menos recursos libres que en las demás para la gestión de las competencias, lo que supuso una gestión con menos resultado de crecimiento que en las otras Comunidades.

No vamos a entrar a considerar desde una perspectiva estrictamente constitucional en qué medida el excesivo énfasis en el desarrollo de la lengua propia como elemento cultural indispensable puede resultar una barrera que rompe el principio de libertad de desplazamiento de las personas y de los bienes, como, a nuestro juicio, sucede. Lo que parece claro es que tiende a aislar, literalmente a convertir en islas, a esos territorios, limitando su competitividad. La paradoja de las nacionalidades es que, en la carrera por el desarrollo de sus respectivas Comunidades, tienen menos impulso que las regiones

porque llevan más lastre, el rendimiento que producen sus recursos es menor y en el *ranking* de crecimiento crecen por debajo de cómo lo habían hecho antes de comenzar el proceso, pero el problema se hace mayor, porque en esta diferencia de velocidades entre regiones y nacionalidades, las regiones, al sentirse confiadas por el resultado de su buena gestión, solicitaron más competencias hasta igualar las que tienen las nacionalidades y, de hecho, esta igualación se produjo sustancialmente en 1992, aunque todavía después, en 1998, 1999 y 2001 se han producido modificaciones en algunos de sus Estatutos para producir un resultado lo más igualitario posible. Esta igualación no ha hecho sino reavivar los sentimientos nacionalistas de querer una autonomía cualitativamente diferente a la de las demás regiones, aunque la fórmula para conseguirla pase por más de lo mismo, incidir en los factores de diversificación lingüística, aunque eso les reste competitividad y bienestar.

XVI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ARTICULACIÓN ESTABLE

La trabajosa articulación del principio autonómico tal como se hizo con la Constitución y los estatutos de autonomía ha resultado positiva para ayudar al desarrollo de las distintas regiones y nacionalidades españolas, pero tiene un defecto y es que no da nunca por cerrado el proceso de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esto da lugar a una distribución competencial en perpetuo movimiento, que además frecuentemente tiene lugar como fruto de una reivindicación unilateral en cuya respuesta no siempre se pueden considerar los intereses del conjunto.

Creo que con la experiencia acumulada en estos años el único modo de atajar esa espiral es una reforma de la Constitución que recoja lo generalmente aceptado de la articulación actual y vuelva a considerar lo insatisfactorio. Ya se ha resuelto satisfactoriamente que el principio de organización autonómica del Estado implica que todas las provincias tienen que ser incluidas en una Comunidad Autónoma, como ocurre en el momento actual. A partir de este punto, creo que hay que reconsiderar, si no hay que redefinir, la distinción entre regiones y nacionalidades para hacer que éstas tengan alguna configuración diferente a la de las regiones, pero sin que esta diferenciación suponga ningún privilegio económico. En todo caso, esta nueva configuración debe incluir no sólo una nueva enumeración de listados constitucionales de competencias que tenga carácter cerrado, sino reafianzar el respeto a los elementos que aglutinan la comunidad política española de modo que su interpretación no pueda ser modificada unilateralmente, sino sólo con la intervención del conjunto nacional. La Constitución fue, y en las Constituciones estables siempre es así, el resultado de una cesión recíproca de todos, y no se debe modificar sin la intervención y el asentimiento de todos. Existe espacio para ello porque la Constitución de 1978 es una obra de muy avanzada ingeniería constitucional que ya contiene, directamente o en sus

principales normas de desarrollo, tratos diferenciales con las nacionalidades. Estos tratos, al estar contenidos en la propia Constitución o en leyes orgánicas, fueron aceptados no sólo por sus representantes, sino por los de las demás regiones y por los del conjunto de la nación, para dar lugar a un equilibrio. Por eso cuando se altera alguno de los elementos que lo configuran es lícito que otras partes del conjunto pidan que se reconsideren esas peculiaridades que fueron aceptadas por todos, en función de obtener ese equilibrio que las presiones particulares pueden alterar.

Pongamos un ejemplo: uno de los elementos más destacados aglutinantes de la nación española es la lengua común. La Constitución estableció en el artículo 3 que todos los españoles tienen deber de conocer y el derecho a usar la lengua española como oficial del Estado. Y a continuación se reconoce que los Estatutos pueden asumir competencias para regular el fomento de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. Esta regulación no puede dar lugar a que los emigrantes que vayan desde las regiones menos ricas que son de una sola lengua, la española, a las que lo son más, entre las cuales se encuentran Cataluña y el País Vasco, se encuentren con una acogida igual a la que les esperaría en un país extranjero, y que, expresándose sólo en la lengua general, que según la Constitución tienen derecho a usar en toda España, tienen no sólo la situación de inferioridad en que se encuentra siempre el inmigrante por su falta de arraigo en el lugar de acogida, sino que además pueden verse sancionados por no hablar esa lengua, a no poder aspirar a una serie de puestos de trabajo, no por exigencia del mercado de trabajo, sino en aras de una pretendida «normalización lingüística». Aunque es posible que los partidos nacionalistas consideren que es una competencia suya irrenunciable la configuración de unos sistemas educativos que utilicen como lengua vehicular la lengua propia, no se puede considerar normal que, so pretexto de «corregir una situación histórica de desigualdad», se imponga un sistema público de enseñanza en una lengua, legítimamente propia, pero que no es la general, a quienes, inmigrantes o nacidos en el territorio de esa nacionalidad, prefieren ejercitar su derecho a que ellos y ante todo sus hijos reciban educación en castellano. Cuando, a pesar de resquicios *de iure*, en la práctica esto no es posible, esa práctica está rompiendo o al menos debilitando seriamente los vínculos familiares además de los de pertenencia a la comunidad nacional española, y eso es violar *de facto* la libertad de las personas. Y, además, romper un compromiso político, porque en las primeras redacciones del proyecto de Constitución figuraba la atribución expresa de la competencia estatal para crear y mantener centros públicos de enseñanza, y esta mención se quitó en el Senado por considerar que era innecesaria al tener el artículo 3 la redacción tajante que hemos visto.

Por eso no es de extrañar que desde esas regiones de emigración se proteste recordando que el desarrollo de la Constitución en la ley electoral crea una discriminación a favor de los nacionalistas al permitir que la barrera electoral cuyo nivel hay que superar para poder obtener escaños en el Congreso de los Diputados se pueda computar tomando como referencia sólo las provincias en las que se presenten, redacción que aunque aparentemente se refie-

re a cualquier partido, en la práctica sólo lo van a usar los partidos nacionalistas que sólo aspiran a presentarse en el territorio de sus nacionalidades facilitándoles el que obtengan representación. Esto permite que con unas cifras absolutas de voto bastante moderadas puedan tener una representación en el Congreso que, de hecho, no puede tener ninguna otra opción de ámbito nacional, aunque tenga muchos más votos pero distribuidos por todo el territorio nacional. Y es esta representación la que les permite tener una influencia en la política nacional que les respalda para sus políticas regionales.

Podríamos buscar otros ejemplos y por eso decimos que hay terreno para buscar equilibrios para diferenciar a las nacionalidades, pero siempre que den lugar a eso, a equilibrios asumidos entre todos que no se puedan romper por un acuerdo coyuntural de apoyo a cualquier necesidad legislativa del Gobierno nacional de turno.

Volvamos a lo consolidable; la distinción entre regiones y nacionalidades admitida como se ha visto desde las primeras redacciones del proyecto constitucional, habrá servido para comenzar a superar una debilidad histórica, la de no reconocer el derecho a sentirse diferentes dentro de la comunidad nacional a quienes han nacido en territorios con elementos culturales propios; pero si no se estabiliza un conjunto institucional que sea respetable por todos, y cuyos rasgos fundamentales sólo sean modificables con el acuerdo de todos, la deriva política inmediata será no la de una solución positiva a una debilidad histórica, sino un incremento de la debilidad de todos, pero especialmente de aquellas Comunidades que se encierren en sí mismas y olviden que no se llega a ser una nación o no se permanece siéndolo, por tener una lengua, una tradición o una cultura propias, sino por formar parte de una Comunidad con la que, aun de una manera diferenciada, comparte las vivencias de una historia esencialmente común.

XVII. NOTA DE ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La abundancia de bibliografía sobre los planos jurídicos e ideológicos de nuestro sistema autonómico es tal que nos ahorra remitir a un texto específico. Citemos sólo como referencia los trabajos de Eduardo García de Enterría, Óscar Alzaga y los autores de los comentarios al artículo 2 y al Título VIII incluidos en su monumental colección de Comentarios a la Constitución Española de 1978, y a Juan Alfonso Santamaría Pastor, Rafael Gómez Ferrer y Eliseo Aja. Para el contraste de la línea seguida en el texto, confróntese los estudios contenidos en «La transición democrática española» de Editorial Sistema, editada en 1988, el trabajo de Alfonso Arévalo Gutiérrez, contenido en los números 8 y 9 de la revista de la Asamblea de Madrid, editados en 2003, el enfoque multidisciplinar de Jacobo García Álvarez en «Provincias, regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España», publicada en 2001 por el Servicio de Publicaciones del Senado, el estudio histórico de Charles Powell, «España en Democracia

1975-2000», de Editorial Espasa, 2001. Los documentos referidos a la elaboración de la Constitución se encuentran en el número 2 de la Revista de las Cortes Generales las actas de la Ponencia Constitucional y en los cuatro volúmenes de la recopilación de trabajos parlamentarios sobre la Constitución Española editados por el Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales. Igualmente una buena edición de los Estatutos de Autonomía y del primer desarrollo estatutario se encuentra en la obra «Constitución Española 1978-1988», editada por el Centro de Estudios Constitucionales en 1988.

2.2. El modelo de organización territorial en España

Alfonso Arévalo Gutiérrez ⋆

El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación ⋆⋆

Sumario: I. PRELIMINAR: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EUROPA DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XX.—1.1. Los factores determinantes de la búsqueda de un nuevo equilibrio organizativo territorial entre las fuerzas centrípetas y centrífugas.—1.1.A). *Ad extra*: la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional.—1.1.B). *Ad intra:* las transformaciones socio-políticas y económicas en el sistema interrelacional poder central-poderes locales.—1.1.C). La descentralización política y el indeclinable principio de la unidad de la estructura estatal.—1.2. La afirmación de la «Región» como tercer nivel territorial en la estructura interna del Estado.—1.2.A). La «Regionalización» en los países de nuestro entorno cultural.—1.2.B). «Regionalización» y proceso de integración europea.—II. LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.—2.1. El carácter determinante de la cuestión territorial: la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones como «decisión política fundamental» del Constituyente español.—2.2. Los factores condicionantes del modelo constitucional.—2.3. La decisiva labor conformadora del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional».—III. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS «*REYNOS DE LAS ESPAÑAS*» AL «ESTADO INTEGRAL».—3.1. La vertebración territorial del Estado en España: proceso de gestación y consolidación.—3.1.A). El gobierno mancomunado de la monarquía de los Reyes Católicos y la perduración del modelo durante el régimen polisinodial de la dinastía de los *Habsburgo.*—3.1.B). La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los *Borbón*.—3.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales.—3.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República.—IV. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD «DICTADURA-CENTRALIZACIÓN» POR LA PARIDAD «DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN».—4.1. Los «regímenes preautonómicos» como fórmula transitoria.—4.2. Cronología del proceso preautonómico.—4.2.A). Los primeros pasos de la descentralización.—4.2.B). El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.—4.2.C). El Consejo General del País Vasco.—4.2.D). El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País

⋆ Letrado de la Asamblea de Madrid.

⋆⋆ El presente trabajo se cierra a 30 de abril de 2006.

Valenciano y la Junta de Andalucía.—4.2.E). Los regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León.—4.2.F). El cierre del sistema transitorio: el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega.—4.2.G). El proceso de transferencias competenciales.—4.3. La disolución de los entes preautonómicos.—V. LAS BASES DEL MODELO CONSTITUCIONAL.—5.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente.—5.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía.—5.2.A). Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica.—5.2.B). Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía.—VI. LA SECUENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.—6.1. Un proceso delimitado por sucesivos impulsos políticos y ajeno a todo diseño cartesiano.—6.2. El impulso inicial (1979-1981): las denominadas «Comunidades históricas».—6.2.A). El significado de la Transitoria Segunda de la Constitución como vía de acceso al autogobierno.—6.2.B). El País Vasco.—6.2.C). La Generalidad de Cataluña.—6.2.D). Galicia.—6.3. La primera crisis institucional y su solución a partir de los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales.—6.3.A). La «Comisión Enterría» y la mutación constitucional operada por los «Pactos Autonómicos de 1981».—6.3.B). La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz.—6.3.C). El Principado de Asturias.—6.3.D). Cantabria.—6.4. El tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra.—6.4.A). La generalización de la vía del artículo 143.—6.4.B). La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano.—6.4.C). El amejoramiento del fuero: la Adicional Primera de la Constitución y Navarra.—6.5. La cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA».—6.5.A). Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español.—6.5.B). El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia.—6.5.C). La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León.—6.5.D). El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.—6.6. El quinto impulso: la unificación de los procesos electorales (1991).—6.7. La renovación del Acuerdo político básico: los «Pactos Autonómicos de 1992» y la consecuente ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143.—6.8. La culminación del mapa territorial de España (1995): Ceuta y Melilla y la expectativa de Gibraltar.—6.9. Las reformas posteriores en el marco del consenso constitucional: los «Acuerdos de 1996».—6.10. La incertidumbre de futuro y sus alternativas: la disyuntiva simetría y consenso constitucional versus asimetría y disenso político en la futura evolución del modelo de organización territorial.—VII. UNA CONSIDERACIÓN ESTRICTAMENTE JURÍDICA DE LA EVENTUAL OPORTUNIDAD DE REFORMAR EL MODELO CONSTITUCIONAL.—7.1. «*Ne variatur*» *versus* «*aggiornamento*» del Texto Constitucional.—7.2. La delimitación de la naturaleza jurídica del modelo territorial.—7.3. La racionalización del sistema de distribución de competencias y la resolución de la dialéctica simetría-asimetría competencial.—7.4. La integración del Estado: afirmación de cauces para la efectividad del principio de lealtad al sistema.—7.5. La definición constitucional de la autonomía local.—7.6. La financiación de las entidades territoriales.

I. PRELIMINAR: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EUROPA DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XX

1.1. Los factores determinantes de la búsqueda de un nuevo equilibrio organizativo territorial entre las fuerzas centrípetas y centrífugas

En el ámbito territorial europeo, el decurso del siglo XX al siglo XXI ha estado presidido por un proceso —todavía inacabado— de reformulación de la posición del «Estado» asentada desde el tránsito a la modernidad, en su calidad de forma definitiva de la unidad política.

Como corolario, de un lado, en la politología se ha convertido en un lugar común la puesta en cuestión del clásico concepto monolítico de la «soberanía», configurada como un poder supremo en el interior y frente al exterior.

De otro, en la ciencia del Derecho se ha hecho evidente el necesario replanteamiento del «orden constitucional», entendido como acto de autodeterminación democrática de una comunidad en el que, de una sola vez y de manera total, exhaustiva y sistemática, se establece la organización y el poder político estatal y se diseña un sistema de normas jurídicas en el que la Constitución asume la triple condición de *lex superior*, de *norma normarum* y de Carta Magna.

El referido proceso de reformulación, pergeñado durante el último tercio de la Centuria que acaba de cerrarse, es tributario, por una parte y *ad extra*, de la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional, y, por otra y *ad intra*, de una doble realidad, socio-política y económica, en el sistema interrelacional poder central-poderes locales.

I.1.A). Ad extra*: la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional*

Apuntados los factores determinantes, obvio resulta que no puedo detenerme aquí en la dinámica comunitaria, limitándome a destacar tres acontecimientos que han presidido su desarrollo en el último bienio: la adhesión de diez nuevos Estados a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004; la suscripción del denominado «Tratado Constitucional»; y la grave crisis institucional exteriorizada en Bruselas, con ocasión de la celebración, en junio de 2005, de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

No obstante lo anterior, siquiera de forma sumaria, sí he de detenerme en las implicaciones de dicha dinámica en el orden constitucional interno de cada uno de los Estados miembros de la Unión.

Es oportuno tener presente al respecto que la Unión Europea es una «Comunidad de Derecho», dotada de su propio sistema normativo y de su específica organización. Ambos elementos —al margen de la eventual viabilidad de futuro del Tratado por el que se establece una «Constitución euro-

pea»— tienen una evidente proyección respecto del sistema constitucional interno.

En efecto, *hic et nunc*, no puede seguir afirmándose, sin significativas modulaciones, que la Constitución, en cuanto norma suprema, define una estructura normativa, es decir, prescribe un sistema u ordenamiento jurídico completo, cuyas transformaciones autorregula. Antes al contrario, existen una pluralidad de normas jurídicas —precisamente las que conforman el Derecho comunitario, originario y derivado— cuyas fuentes de producción y formas de exteriorización, sistemas de transformación y eficacia no están disciplinadas en las respectivas Cartas Magnas; normas que vinculan a los poderes públicos y a los ciudadanos comunitarios, y, además, están caracterizadas por su primacía y eficacia directa respecto del Derecho interno, de tal modo que el «acervo comunitario» se impone a los Estados miembros y al complejo normativo diseñado y definido por las respectivas Constituciones estatales.

Si lo anterior es inobjetable, idéntica conclusión ha de extraerse de la contemplación de las organizaciones o estructuras de poder que tienen reconocida capacidad decisoria y de imposición de sus decisiones no ya sólo respecto de los Estados miembros, sino, incluso y de forma directa, respecto de sus ciudadanos. Dicho con otras palabras, si la Constitución ya no define el sistema normativo en su totalidad, tampoco la Norma Suprema establece y regula la totalidad de las estructuras de poder que pueden condicionar cotidianamente la actividad de los ciudadanos de los Estados miembros.

Puede así afirmarse que es cierto que se siguen haciendo —o reformando— Constituciones, pero no menos cierto es que, al margen de su valor político, su consideración, desde una perspectiva jurídica en sentido estricto, ya no puede responder a la clásica configuración racional normativa, circunscrita a la estricta perspectiva estatal.

No a otra conclusión ha de llegarse si se pondera que el traspaso de competencias soberanas, esto es, de competencias derivadas de la respectiva Constitución, en cuanto fenómeno inherente a la dinámica comunitaria de apertura a la integración supranacional —con o sin «Constitución europea»—, impone un nuevo modelo constitucional interno, predeterminado y condicionado por las instituciones y el Derecho comunitarios.

Afirmado lo anterior, no resulta baladí traer a colación que la Unión Europea se va conformando en el tiempo no sólo con las competencias que le «transfieren» los Estados miembros, con la consecuente renuncia a sucesivas cuotas de soberanía, sino también con las competencias que le «atribuyen» dichos Estados, esto es, competencias *ex novo* que, de acuerdo con su propio sistema jurídico y dinámica política, va asumiendo la organización comunitaria.

I.1.B). Ad intra*: las transformaciones socio-políticas y económicas en el sistema interrelacional poder central-poderes locales*

Presupuesta la descrita realidad *ad extra* —y sin perjuicio de la dialéctica entre la «regionalización» y el proceso de integración europea que seguida-

mente se analiza— he de centrar la atención en el sistema interrelacional poder central-poderes locales en el seno de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea. Pues bien, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, ha de afirmarse que la dinámica *ad intra* ha acreditado una realidad muy alejada de la secular homogeneidad, derivada del uniformismo racionalista heredado del liberalismo.

En el ámbito socio-político, en efecto, se ha consolidado la existencia de una abigarrada heterogeneidad, tanto desde una perspectiva cuantitativa como desde un punto de vista cualitativo. Heterogeneidad determinada, de un lado, por las diferencias tanto en el volumen como el respectivo asentamiento de la población entre las distintas zonas del territorio, y, de otro, por la diversidad de factores culturales —primordial, pero no exclusivamente, lingüísticos—. La resultante ha sido que hoy prácticamente no se discute la obsolescencia del modelo del «Estado-nación» que nos legara el siglo XIX [1] —cuyo arquetipo, sin duda alguna, ha sido Francia—, es decir, un Estado unitario clásico, donde el Poder es uno en su estructura, uno en su elemento humano y uno en sus límites territoriales, ocupando las entidades territoriales infraestatales la subordinada posición de meros instrumentos terminales de la estructura del poder central. Así es, las entidades locales, carentes de auténtica capacidad de decisión, han sido —y el caso español es paradigmático— los últimos eslabones de la cadena de poder, mero marco geográfico definido para la aplicación de la política de desarrollo territorial del Gobierno central, sin capacidad de decisión propia sobre la gestión de sus intereses específicos.

De forma paralela, en el ámbito económico, la quiebra del abstencionismo estatal derivada de las exigencias intervencionistas del Estado Social, así como el consecuente proceso de interpenetración entre el Estado y la Sociedad, han demostrado la insuficiencia de la capacidad financiera de los entes locales para la eficiente planificación y gestión de buena parte de los servicios públicos propios de las sociedades postindustriales desarrolladas, atendiendo a estrictas razones de economía de escala y con la eventual excepción de las grandes concentraciones urbanas.

I.1.C). *La descentralización política y el indeclinable principio de la unidad de la estructura estatal*

En este contexto, en los países de nuestro entorno cultural, frente a la centralización a ultranza, derivada de las exigencias de concentración del poder político, se ha asentado la necesidad de articular un nuevo punto de equili-

[1] Cfr., *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIe siècle,* colección *Sciences et techniques de la démocratie*, Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 1999, volumen que recoge las Ponencias presentadas al Coloquio celebrado en Nancy, Francia, los días 6, 7 y 8 de noviembre de 1997, organizado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, el Institut de recherches sur l'evolution de la Nation et de l'Etat en Europe y la Universidad de Nancy 2.

brio organizativo en la configuración territorial del Estado que garantice una efectiva legitimación popular del poder público.

El referido punto de equilibrio, conforme nos enseña la práctica comparada, ha de cohonestar las exigencias de las fuerzas centrípetas y de las fuerzas centrífugas. Consecuentemente, ha de ubicarse entre dos ideas antagónicas —consideradas en abstracto—, las cuales concentran, de un lado, las seculares tendencias integradoras inherentes a la propia existencia de una realidad política —presentes ya en el momento de gestación y consolidación del «Estado-nación», consolidadas de la mano de la racionalización de la estructura de poder y auspiciadas, ahora, por el proceso de integración europea, sin que pueda desconocerse el impacto de la, tan traída y llevada, «globalización», determinada por el rol fáctico asumido por las multinacionales, la «mundialización» del mercado y, en los últimos años, las evidentes implicaciones de los procesos migratorios—, y, de otro, las inclinaciones disgregadoras —alentadas tanto por un impulso ideológico, cual es el resurgimiento de viejas «soberanías» y la consolidación de distintos «nacionalismos» y «regionalismos» periféricos, como por una objetiva exigencia democrática, concretada en la vocación de legitimar las políticas públicas, acercando la Administración a los ciudadanos mediante la proclamación de su derecho a decidir, de forma inmediata, sobre sus respectivos intereses—.

En la constante tensión de fuerzas, desde mediados de la década de los setenta del siglo vencido se ha convertido en un anhelo común la «descentralización política», expresión visible de un gobierno más cercano a los ciudadanos y de la inmediatez de la gestión de los servicios públicos que más afectan a sus intereses cotidianos [2].

---

[2] Sobre la veracidad de este aserto resulta suficiente remitirse al «Informe» comparativo realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa. Elaborado con la colaboración del Profesor Gérard Marcou y editado entre nosotros por el Ministerio de Administraciones Públicas, con el título de *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Madrid, 2000, el Informe consta, en realidad, de dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas ofrece un análisis de lo que significa la «regionalización», contemplada en sentido amplio y flexible, a partir de nueve experiencias nacionales, muy diversas entre sí, desde las cuales se concluye que, con una perspectiva global europea, la principal argumentación actual en favor de la regionalización es la socioeconómica —aunque, desde luego, éste no es en absoluto el caso español—. La segunda parte del Informe recoge una descripción —elaborada por los autores que seguidamente se citan— de la situación hasta los años 1996 o 1997, según los países, de Francia (Marcou), Alemania (Krell), Hungría (Szabo), Polonia (Niewiadomski), Portugal (Santos), España (Sáenz de Buruaga), Suecia (Östhol), Suiza (Borsoni) y Reino Unido (Stoker). Al caso español se dedican las pp. 215 a 245. Se incorpora en la publicación española un Anexo de «Actualización de la situación española», a finales del año 2000, elaborado por Rodríguez Álvarez, comprensivo de las pp. 329 a 341.

Asimismo, de interés resulta la obra colectiva, dirigida por Miguel Ángel Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs Editorial, S. L., Barcelona, 1999. En los cinco primeros capítulos de la misma se analiza, sucesivamente, la situación en España (con dos trabajos, el primero de Jaria i Manzano, Jordi, y el segundo del director de la edición, Aparicio Pérez), en Bélgica (con aportaciones de Eva Pons i Parera, y de Francis Delpérée), en Canadá (a cargo tanto de Esther Mitjans, y Carmen Chacón, como de José Woehrling), en Italia (con trabajos de Josep María Castellá Andreu y de Antonio Ruggeri) y en el Reino Unido (con aportaciones de Neus Oliveras i Jané y de John Bridge). Se cierra el estudio con un Capítulo VI de «Conclusiones», elaborado por Xavier Arbós i Marín y Jaume Vernet i Llobet.

En todo caso, a la hora de cohonestar las dos grandes direcciones político-organizativas significadas, centrípetas y centrífugas, ponderando la pretensión objetiva de la eficacia y la eficiencia de la Administración en su servicio al ciudadano, ha de tenerse como premisa un logro histórico y un valor irrenunciable: el principio indeclinable de la «unidad de la estructura estatal».

La afirmación del referido principio no es fruto ni de un mero tributo a la tradición, ni del reconocimiento de la incapacidad de articular nuevas formas de organización política, ni de una personal opción jurídico-política, sino de la necesidad de aprehender, con un criterio pragmático, que la pasión por el autogobierno no puede implicar, en modo alguno, la fragmentación del territorio nacional de los Estados miembros en microcosmos de poder. Obviando aquí que el desarrollo del proceso comunitario devendría imposible, es suficiente recordar que la unidad de la estructura estatal responde a las exigencias inherentes a la propia viabilidad de las entidades infraestatales desde el punto de vista económico [3].

Es precisamente en el marco de la unidad estatal en el que la acomodación entre las fuerzas centrípeta y centrífuga ha determinado que, paulatinamente, durante el último tercio del siglo XX se haya ido abriendo paso la idea de la necesidad de articular un modelo híbrido en el que, dicho lisa y llanamente, han de reconocerse nuevos espacios tanto a los elementos «federales» como a los aspectos «supranacionales», configurando una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos [4].

1.2. La afirmación de la «Región» como tercer nivel territorial en la estructura interna del Estado

1.2.A). *La «Regionalización» en los países de nuestro entorno cultural*

En este nuevo modelo —por así llamarlo—, la «Región», representante de «el alma y la cultura democrática de Europa en sus diversas manifestaciones» [5], se ha revelado como una suerte de tercer nivel territorial europeo, intermedio entre el poder central y los singulares poderes locales.

---

[3] Sobre el particular resulta suficiente remitir a la temprana y lúcida intuición, entre nosotros, del profesor García de Enterría y Eduardo Martínez Carande, en el «Estudio Preliminar» a la obra por él dirigida, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980. Su texto fue ulteriormente recopilado en la Parte Tercera, pp. 373 a 399, de la obra del propio autor: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1985.

[4] Aunque no puede asumirse *ad integrum* el planteamiento, toda vez que su punto de partida radica en la pretensión de despolitizar la adopción de las decisiones —lo cual, inevitablemente, incide en su fundamento democrático y exigiría, en consecuencia, reflexionar sobre su legitimación—, resulta de interés la exposición de Laura Ammannati, «Realtà e mito dell'Europa delle Regioni. Regioni e regionalismo nel contesto comunitario», en la obra colectiva, *a cura* de Tania Gropi, *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettivitá territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Giappichelli Editore, Turín, 1998, especialmente p. 223.

[5] Cfr. Giorgio Berti, «Regionalismo europeo nella prospettiva del Tratatto di Maastricht», en *Le Regioni*, núm. 5, 1992, p. 1213.

Así es, su afirmación ha tenido una notable proyección en los países de nuestro entorno más inmediato, con manifestaciones de lo más diverso tanto en lo que respecta a la posición constitucional de la «Región» como a su ámbito competencial.

Sin poder detenerme siquiera en su sumaria descripción [6], al margen tanto del federalismo alemán [7] —considerándose los *Länder* como «entidades regionales» [8]— como de la experiencia del proceso de regionalización —¿federalismo?— en Italia a partir de las prescripciones constitucionales de 1947 —sensiblemente influidas, no se olvide, por el tenor de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931—, limitándome a hacer alusión a los ejemplos que pueden resultar más relevantes para nosotros, he de citar, en primer lugar, por la escenificación del tránsito de un modelo unitario a otro descentralizado que protagoniza, el proceso —*ab initio* sin cobertura constitucional expresa— de supresión de las tradicionales instituciones de la centralización administrativa operado en Francia, cuya culminación y paralela afirmación de la Región como entidad territorial se concretó en la reforma de la Constitución operada por la *Loi constitutionnelle,* núm. 2003-276, de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República.

En el mismo orden de ideas, por obvias razones —presididas por la contraposición entre dos comunidades principales: la flamenca y la francófona—, sin lugar a dudas singular ha sido la construcción de un nuevo modelo de

---

[6] Sobre el particular me remito a la parte introductoria de un estudio anterior. Cfr. Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Regionalización y conformación del Estado Autonómico», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* núm. 8, junio 2003, pp. 19 a 116.

En fase de corrección de pruebas de la presente colaboración ha visto la luz un interesante trabajo monográfico, que he de limitarme a citar: Caciagli, Mario, *Regiones de Europa. Autogobierno, regionalismos, integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

[7] Respecto de su complejidad actual, especialmente por lo que se refiere al sistema de reparto y delimitación competencial, analizando los trabajos de la Comisión de la Dieta Federal y del Consejo Federal para la modernización del orden federal», constituida en octubre de 2003, referencia obligada es el trabajo de Antonio Arroyo Gil, *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

[8] Véase en este sentido el Informe de situación preparado por Krell para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 129 a 149. En el mismo, al considerar las relaciones entre «La Región y el *Land*», se afirma expresamente —p. 133— que «el término "región" no se utiliza en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Por eso en el nivel de la Unión Europea o del Consejo de Europa y a escala internacional, los *Länder* se consideran legítimamente como entidades regionales. En Alemania el vocabulario referente a la organización territorial usa habitualmente los términos "circunscripción administrativa" (*Regierungsbezirk*) y "distrito" para designar a los niveles correspondientes de la Administración regional». Empero, téngase presente lo que se precisa más abajo por el propio autor —pp. 133, *in fine*, y 134— «en la medida en que el término "región" designa la regionalización tal y como ha sido descrita anteriormente —es decir, no en el sentido que reviste este término en el Derecho público, sino más bien en el sentido administrativo y político—, se aplica a las ciudades, entidades territoriales y distritos vecinos que comparten elementos comunes de orden económico, estructural, histórico, político, social y/o geográfico. Por regla general, una circunscripción administrativa de *Land* (*Regierungsbezirk*), entidad regional de cierta importancia, tiene más de un millón de habitantes (hasta más de cinco millones en la circunscripción administrativa de Düsseldorf), mientras que un distrito (*Kreis*), entidad regional más pequeña, tiene habitualmente algunos cientos de miles de habitantes. La amplitud de las circunscripciones administrativas y de los distritos varía sensiblemente en función de la densidad de la población».

organización territorial en Bélgica: el «vertiginoso» proceso belga de descentralización culminó con la reforma de 1993, por la que se sustituyó, por otro de corte federal, el Estado unitario que diseñara, en el momento de acceso a la independencia, el Constituyente de 1830 [9]. De la forma más sincrética posible, conforme se ha afirmado, «El federalismo "*à la belge"* se ha caracterizado doctrinalmente por tres rasgos que perfilan un modelo *sui generis*, que deroga en varios puntos la (teórica) práctica general federal. En primer lugar, se trata de un *federalismo de disociación* —fruto de la desagregación del anterior Estado unitario de un conjunto de entidades autónomas dotadas de poderes estatales—, en el que perviven elementos unitarios junto con fuertes tendencias centrífugas. En segundo lugar, es un *federalismo de confrontación (o bipolar)*, basado en la oposición y la necesaria búsqueda de equilibrio entre dos partes o *cuerpos* políticos distintos, situados en uno y otro lado de la frontera lingüística. En tercer lugar, aparece como un *federalismo de superposición o de doble estrato*, estructurado a partir de dos tipos de colectividades políticas diferentes (comunidades y regiones) que se superponen sobre un mismo territorio, dando lugar a asimetrías institucionales muy acusadas» [10].

Por último, peculiar, asimismo, ha sido la dinámica en el Reino Unido, un tradicional —pero atípico— «Estado» unitario fuertemente centralizado que, en realidad, está conformado por cuatro «entidades territoriales» distintas que se unieron en el pasado, de las cuales tres, *England*, *Scotland* y *Wales*, forman Gran Bretaña, siendo la cuarta componente del sistema *Northern Ireland* [11]. Sin poder detenerme aquí en su dinámica desde la década de los años setenta, me limito a destacar, de un lado, la descentralización operada vía *«devolution of powers»* a las asambleas regionales de Escocia y el País de Gales, así como, de otro, el inconcluso proceso, colmado de avatares y quebrantos, de devolución de la autonomía a Irlanda del Norte.

---

[9] El proceso evolutivo puede consultarse tanto en Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «El federalismo asimétrico en Bélgica», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 47, 1997, pp. 173 a 198; como en Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, *op. cit.*, concretamente las aportaciones de Pons i Parera: «El federalismo belga» —pp. 61 a 84— y de Delpérée: «El reparto de las responsabilidades» —pp. 85 a 95—.

[10] Cfr. Pons i Parera, citado en la nota anterior, p. 62 —las cursivas que figuran en el texto son del autor—.

[11] *Vid.*, referido al período que transcurre hasta 1998, pero considerando ya las grandes transformaciones estructurales, Oliveras i Jané: «Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, *op. cit.*, pp. 209 a 231.

Aunque referidos a un período anterior a la *Scotland Act* y a la *Government of Wales Act*, así como al establecimiento de un gobierno regional en Irlanda del Norte, por cuanto analizan los distintos proyectos luego hechos realidad, sigue resultando fructífera la consulta, entre otros, de Bridge, «Nuevos procesos de descentralización en Europa», en la obra colectiva anteriormente citada en esta misma nota, pp. 233 a 257; del Informe realizado por Stoker para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 303 a 328; de María Rosa Ripollés Serrano, «Nota sobre una reforma constitucional: la devolución de poderes a Escocia, el nuevo Parlamento escocés», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 6, 1998, pp. 319 a 330, y de Santiago Sánchez González, «Cambios constitucionales en el Reino Unido de la Gran Bretaña», en la revista de la UNED *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 1, primer semestre 1998, pp. 215 a 222.

1.2.B). *«Regionalización» y proceso de integración europea*

La *vis* atractiva del apuntado fenómeno de descentralización política ha planteado, en el marco comunitario, la oportunidad de la simultaneidad de dos procesos en principio antagónicos: de un lado, la integración europea, y, de otro, la regionalización interna.

Empero, constituyendo la diversidad social, histórica y cultural entre sus regiones uno de los muchos valores políticos de Europa, expresión de una legitimidad sin la cual el déficit democrático del proceso de unificación podría lastrar su desarrollo, la contemporaneidad de los procesos de unificación europea y de regionalización se presenta hoy como expresión de un mismo y único fenómeno [12].

En este orden de ideas, ha de recordarse que la regionalización está amparada por el principio de subsidiariedad o descentralización en el ejercicio de las competencias, así como por la pretensión de mitigar la diversidad económica generadora de desequilibrios regionales, consecuencia de la propia evolución económica y tecnológica, sin que pueda ignorarse la relevancia de los procesos migratorios.

Dichas circunstancias han compelido paulatinamente a la hoy Unión a ponderar los procesos de descentralización desarrollados en el seno de los Estados miembros, asumiendo como política específica propia la denominada «política regional».

Ocioso resultaría precisar aquí que la consideración de la meritada política comunitaria no es objeto del presente estudio [13].

Sirva como recordatorio [14] que la política regional encentra su origen en las disposiciones generales del Tratado de Roma —*vid.*, específicamente, su Preámbulo y el art. 2—. A partir de las mismas, los Jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo de París, de 1972, acordaron conceder

---

[12] En esta línea de pensamiento, el temprano trabajo de Vlad Constantinesco, «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», en *Revista de Instituciones Europeas,* núm. 1, vol. 16, 1989, p. 12, quien concluye la necesidad del «replanteamiento del Estado soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política»; pero nos remitimos especialmente a la obra de Giuseppe Mammarella y Paolo Cacace, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999.

Entre nosotros, *vid.* el sugerente planteamiento de Luciano Parejo Alfonso, «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisión de la Unión Europea», en el colectivo *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994, pp. 67 y ss., donde el profesor de la Carlos III plantea la necesidad de articular el Estado a partir de ambos procesos —regionalización y unificación europea—, de donde colige la necesidad de considerar tres niveles: el europeo, el estatal y el autonómico. Concluye cabalmente el autor citado que el problema no es el reparto de competencias, sino el diseño de un sistema en el que el Estado y las Comunidades Autónomas tengan claro su papel respectivo y sus responsabilidades.

[13] Sobre el particular, *vid.*, con carácter introductorio, la sincrética exposición de Fernando Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, 3.ª ed., Madrid, 2005, pp. 623 a 641.

[14] Sobre la evolución de las relaciones entre la Comunidad, hoy Unión Europea, y las regiones, *vid.* la sincrética exposición de quien, en el momento de su elaboración, era Presidente del Parlamento Europeo. Cfr. José María Gil-Robles y Gil-Delgado, «La construcción comunitaria y las Regiones», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 6, 1998, pp. 43 a 54.

absoluta prioridad a la eliminación de las disparidades regionales y estructurales, si bien hay que esperar a 1975 para que se apruebe el Reglamento de un «Fondo Europeo de Desarrollo Regional», con el objetivo de reducir las disparidades regionales derivadas del predominio agrícola, las limitaciones industriales y el subempleo estructural.

Con dichos precedentes, será a mediados de los años ochenta cuando las regiones se legitimen formalmente como actores políticos protagonistas del proceso de integración europea, consolidándose dicha posición en la década de los años noventa.

Corresponde al Acta Única Europea, de 1986, el mérito de impulsar de forma efectiva la política regional, introduciendo el concepto de «cohesión económico-social» entre los Estados y entre los sujetos subestatales como objetivo implícito de la Comunidad Europea, en aplicación del artículo 2 del Tratado, precepto que prevé, entre sus fines, el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

El posterior Tratado de la Unión Europea, de 1992, dio un nuevo paso decisivo, profundizando en los instrumentos regionales [15]. En efecto, su artículo 258, en orden a reforzar la cohesión económica y social, determina que la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Además, el Tratado de Maastricht procedió a la creación de un órgano específico, el «Comité de las Regiones», institución de asistencia al Consejo y a la Comisión, con funciones consultivas, cuya regulación disponen los artículos 263 a 265 del Tratado. Cabe recordar que el Comité, integrado por representantes de las regiones y de los entes locales, ha sido reformado por el Tratado de Niza, el cual introduce la exigencia de que sus miembros sean titulares de un mandato electoral a nivel nacional.

Por lo demás, no puede dejar de indicarse que el Consejo Europeo de Berlín, de 1999, fijó el «Plan de acción para el período 2000-2006», esto es, la conocida como «Agenda 2000».

Concebida así la política regional, con carácter subsidiario de las políticas regionales de ámbito nacional, se sirve para la consecución de sus objetivos de una serie de instrumentos fundamentales de carácter financiero, los siguientes, descritos de la forma más sincrética posible y sin entrar en el detalle de sus sucesivas reformas:

i. primero, los préstamos y garantías concedidos por el Banco Europeo de Inversiones para la realización de los proyectos de desarrollo regional;
ii. segundo, el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht, que tiene como misión financiar exclusivamente los proyectos en materia de medio ambiente y los de interés común en mate-

[15] *Vid*. Michele Scudiero, «Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», en *Le Regioni*, núm. 4, 1993, pp. 1029 y ss.

ria de infraestructuras de transportes terrestres, marítimos y aéreos —redes transeuropeas— de concretos países (Grecia, España, Irlanda y Portugal); y

iii. tercero, los Fondos Estructurales, instrumento privilegiado de la política de cohesión económica y social en el que se plasma la solidaridad intracomunitaria. Los mismos están destinados a financiar acciones estructurales, esto es, inversiones. En su ámbito se ubican el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 con la misión de promover el desarrollo estructual de las regiones más atrasadas —objetivo 1—, estimular la reconversión de las regiones transfronterizas o parte de ellas en declive —objetivo 2— y el desarrollo estructural de las zonas rurales —objetivo 5.b)—; el Fondo Social Europeo (FSE), que tiene como misión participar en la lucha contra el paro de larga duración, la inserción de jóvenes trabajadores y la adaptación a los cambios industriales —objetivo 3—, así como la iniciativa EQUAL, destinada a luchar contra las discriminaciones y exclusiones en el mercado laboral; el FEOGA-Orientación, destinado a financiar la adaptación de las estructuras agrícolas, escindido en 1964; y el denominado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, creado en 1993 para financiar las actuaciones comunitarias en materia de equilibrio entre los recursos y explotaciones en materia de pesca, incremento de la competitividad de las estructuras y revalorización de los productos de la pesca y la agricultura—.

Expuesto lo anterior, lo relevante, a nuestros efectos, es tener presente que la articulación comunitaria se basó *ab origine* en una dinámica operativa que concebía a los Estados miembros como un todo unitario, prescindiendo de la posible organización interna descentralizada de cada uno y basando su funcionamiento en la exclusiva relación entre la Comunidad y los Estados. En lógica consecuencia, los Tratados constitutivos no prejuzgaban, de un lado, a qué instancia política interna correspondía el cumplimiento de las obligaciones comunitarias —fase descendente—, y, de otro, cuál es el proceso de formación interna de la voluntad de cada Estado miembro en el *iter* definidor de la formación de las políticas comunes —fase ascendente—. Se trata de cuestiones remitidas al ordenamiento interno de cada uno de los miembros, como corresponde al principio de subsidiariedad, en los términos sintetizados por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la Sentencia recaída en el asunto «Comisión *versus* Países Bajos», en la que declara: *«Il est vrai chaque État membre est libre de repartir comme il juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en oeuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités regionales ou locales»* [16].

La lógica consecuencia de la configuración originaria se resume en la «ceguera federal» que afligía a la Comunidad Europea —en la conocida

[16] Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 1982, «Comisión *versus* Países Bajos», núm. 97/81, Rec. 1982-5, p. 1983.

expresión de Ipsen—, lo que le permitía ver sólo a los Estados miembros, impidiéndole prestar atención a las articulaciones territoriales internas. Ceguera que, no obstante, tampoco resulta tan anómala si se pondera que en el momento constitutivo tan sólo dos Estados miembros, Alemania e Italia, respondían a una configuración descentralizada, notablemente dispar entre sí. De tal suerte que la cuestión no se planteará hasta la década de los setenta, de forma paralela al proceso de ampliación comunitaria, en el que la incorporación del Reino Unido, en 1973, tendrá como consecuencia el inmediato establecimiento de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

A partir del aludido momento, la inicial ceguera sería corregida, progresivamente, por el ordenamiento comunitario, convirtiendose la «Región» en una suerte de referencia institucional común, aunque, conforme se ha indicado, deberá esperarse al Acta Única Europea para que la política regional comunitaria supere el marco economicista de los desequilibrios regionales y comience a configurarse como el reconocimiento del protagonismo político y administrativo de los entes territoriales [17].

Lo anterior lo acredita la Resolución del Parlamento Europeo sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, adoptada el 18 de noviembre de 1988 [18]. En la misma se establecen una serie de principios básicos mínimos y se invita a los Estados miembros a regionalizar sus estructuras internas, adjuntándose como documento de trabajo para el futuro una «Carta Comunitaria de la Regionalización de los Estados miembros».

El artículo 1 de la meritada Carta Comunitaria nos ofrece una definición del concepto de «Región», disponiendo lo que sigue:

> *«1. A los efectos de la presente Carta se entiende por región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto singular de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural.*
>
> *2. Por «elementos comunes» de una población concreta se entiende una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes. No es imprescindible que todos estos elementos se den siempre.*
>
> *3. Las diferentes denominaciones y la naturaleza jurídico-política que estas entidades puedan recibir en los diversos Estados (Comunidades Autónomas,* Länder, *Nacionalidades, etcétera) no las excluyen de las consideraciones establecidas en la presente Carta.»*

---

[17] Sobre el particular me remito al interesante trabajo de Gema Rosado Iglesias, «La proyección europea de las entidades territoriales subestatales», en *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 9, enero-abril de 2000, pp. 151 a 196. Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 1982, «Comisión *versus* Países Bajos», núm. 97/81, Rec. 1982-5, p. 1983.

[18] La Resolución, con su Anexo comprensivo de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», fueron publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* núm. C 326/289, de 19 de diciembre de 1988.

En la misma línea, el Parlamento Europeo ha aprobado su Resolución de 14 de enero de 2003, sobre el papel de los poderes locales y regionales en la construcción europea.

No obstante la referida proyección europea, y al margen de la programática definición, de raíz sociológica, contenida en el reproducido artículo 1 de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», lo cierto es que no existe un concepto uniforme de «Región» —incluso, si se prefiere, de entidad territorial infraestatal o subestatal— que resulte jurídicamente operativo. Así lo acredita el hecho de que el artículo 7 de la propia Carta Comunitaria, al concretar los poderes de la Asamblea Regional, se limita a establecer la posibilidad —mera posibilidad: «podrán disponer»— de que la misma goce de la potestad legislativa, expresión máxima de la capacidad de decisión sobre los propios intereses; lo que ha determinado que la «Región legislativa» se haya convertido en un tipo cualificado de «Región» [19].

Por lo demás, es preciso reconocer que la inexistencia de una noción europea uniforme no es sino consecuencia de la dificultad tipológica de resumir en un concepto unitario entidades absolutamente dispares.

Buena prueba de lo que acaba de afirmarse lo es la fenomenología de realidades territoriales tan diversas como: en el pragmático modelo federal alemán, los *Länder* y, en un segundo nivel, los distritos rurales o *Kreise* [20]; el esquema de «cantones» y «semicantones» suizo, al que en los últimos años las exigencias de la competencia económica han superpuesto los denominados «espacios», de ámbito supracantonal [21]; las regiones italianas, en absoluto susceptibles de ser equiparadas a las regiones francesas [22] —meras entidades locales— (sin perjuicio del Estatuto de Córcega aprobado en 1991), a las que puede equipararse la institución del «condado» en Hungría [23] o del *«voivodato»* —provincia o departamento— en Polonia [24] e, incluso, de los *Länstyrelse* o condados suecos [25]; las provincias holandesas; o, incluso, los nuevos «conse-

---

[19] Con su lucidez habitual, al respecto es indispensable el descriptivo trabajo de Alberto Arce Janáriz, «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* núm. 7, diciembre 2002, pp. 3 a 16.

[20] *Vid.*, al respecto, las consideraciones de Krell, anteriormente reproducidas en nota a pie de página.

[21] Sobre el modelo suizo de descentralización *vid.* el Informe elaborado por Borsoni para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 275 a 301.

[22] De acuerdo con la opinión de Marcou: «La regionalización francesa puede considerarse una experiencia original de regionalización en el Estado unitario; se analiza como una ampliación de la descentralización en el nivel regional sin cambiar sus características esenciales. Siempre se plantea la cuestión de la coexistencia de la región y del departamento, pero nada indica que sea resuelta pronto. El departamento es una entidad muy enraizada en la actualidad; la Ley de 2 de marzo de 1982 rehusó escoger entre la región y el departamento y éste se ha beneficiado de importantes transferencias de competencias». Cfr. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

[23] Sobre el sistema diseñado por la Constitución de la República de Hungría y por la Ley de 1990 sobre las entidades territoriales, véase el Informe de Szabo para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 151 a 173.

[24] Al respecto, el Informe elaborado por Niewiadomski para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 174 a 193.

[25] Me remito al Informe elaborado por Östhol para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 247 a 274, en el que se analiza el sistema de organización territo-

jos unitarios», exponentes de un gobierno local de un solo nivel en cada parte del territorio, introducidos por la reforma territorial llevada a cabo en el Reino Unido, en el bien entendido sentido de que «en el seno de la Administración pública británica, la noción de región ha tenido un sentido más bien vago. Existe una gran variedad y una profusión de estructuras administrativas regionales. La idea de una Administración regional elegida mediante sufragio directo ha sido objeto de debates periódicos, sin acabar nunca en una plasmación práctica» [26].

La mejor expresión de la apuntada dificultad —en absoluto meramente semántica— se encuentra en la propia definición, extraordinariamente abierta y pragmática, que ofrece el meritado Informe del Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDRL). En la misma, ajena a todo dogmatismo, se da entrada a procesos de descentralización política, en su doble vertiente de autonomía política y de autonomía administrativa, junto con otros de estricta descentralización administrativa, a los que se asimilan supuestos de mera desconcentración, con el único requisito de que estos últimos se basen en niveles de poder territorial subestatal existentes y no se trate de una mera desconcentración de funciones en los niveles periféricos regionales de la Administración del Estado.

Afirma, en efecto, el Informe: *«La regionalización se corresponde, pues, con un cambio de funcionalidad de las instituciones territoriales de nivel intermedio. Este cambio puede realizarse de formas muy diversas, con o sin la creación de un nuevo nivel territorial. No hay una correspondencia necesaria entre federalismo y regionalización. En efecto, el Estado federal procede de una Unión de Estados y no hay motivo alguno para que los Estados federados coincidan con entidades regionales, considerando la forma en que se han constituido a lo largo de la historia; incluso pueden presentar una cierta heterogeneidad interna, tanto más patente en cuanto la lealtad política fundamental se basa en el mismo Estado federal. Sin embargo, no se debe olvidar que los Estados federales consideran que ellos son también regiones y que, como tales, están representados en el nivel institucional europeo»* [27].

De lo expuesto se extrae una primera conclusión: la búsqueda del equilibrio organizativo territorial, no obstante la diversidad de formas, niveles e intensidades del proceso según los países, incluso la pluralidad de perspectivas

---

rial de Suecia, articulado, por debajo del Gobierno central, por la Administración estatal de los condados (*Länstyrelse*), los consejos de condado (*landsting*) y los municipios (*Kommuner*).

[26] Cfr. Stoker, *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, p. 308. Precisa ulteriormente el autor citado —p. 309— que «la mayor parte de los sistemas regionales —con excepción de los existentes en Irlanda del Norte, en el País de Gales y en Escocia— se ocupan menos de la gestión de los territorios que del ejercicio de diferentes funciones. La creación de estructuras regionales se centra más en la administración o la gestión de las funciones que en la definición de sus límites respectivos. Puede ocurrir que los límites de la región varíen en el seno del mismo ministerio. Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte tienen los sistemas más característicos. En Inglaterra, existe una unidad regional común en el Noreste, y otra en el Noroeste. Sin embargo, incluso estas dos zonas están divididas en toda clase de circunscripciones. Existe también una región Sudoeste relativamente clara. El Este y el Sureste de Inglaterra aparecen como una zona en la que, en términos de referencias administrativas, el consenso sobre las determinaciones territoriales es más difuso».

[27] Cfr. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, p. 36.

en contextos políticos e institucionales bien diversos, está presente —señaladamente mediante el generalizado recurso a procesos de «regionalización», con sus evidentes efectos sobre el gobierno local [28]— en los diversos arquetipos estatales propios del Derecho interno que la Doctrina político-constitucional ha manejado tradicionalmente con la finalidad de asegurar la coexistencia de las referidas fuerzas, es decir, el Estado unitario y el Estado federal, presentándose, como *tertium genus*, el Estado regional [29], con una configuración susceptible de evolucionar hacia cualquiera de los dos extremos de la línea en cuyo punto medio se ubica.

II. LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.1. El carácter determinante de la cuestión territorial: la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones como «decisión política fundamental» del Constituyente español

En el contexto comparado que, de forma sintética, se ha expuesto, la estructura territorial del Estado partía en España de una realidad caracterizada por la centralización y el uniformismo. Dicho sin ambages, presupuesta la inexistencia de instancias de poder intermedidas, durante el régimen del General Franco las entidades locales, más allá de una autonomía formal, eran puros apéndices del poder central, concentrado en una sola mano, la del Jefe del Estado, en la que, al margen de nominalismos, se resumían el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Frente a dicha realidad, el Constituyente español de 1978 fue consciente de la necesidad de afrontar la, entre nosotros, *vexata* «cuestión territorial» [30],

---

[28] La cuestión constituye precisamente la preocupación central del reiterado Informe comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa. *Vid. La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*.

[29] Para aproximarse a los referidos arquetipos estatales sigue resultando fructífera la consulta de Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, *op. cit.*, con la extensa bibliografía allí citada.

En términos sincréticos, con la finura intelectual propia de su obra, Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1984, pp. 205 a 246.

Una sumaria y lúcida exposición y valoración de los distintos modelos, procediendo seguidamente a abordar la concreta naturaleza jurídica del Estado español, la ofrece Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», en la obra *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 135 a 148.

[30] Para una consideración sincrética de la «cuestión territorial», o lo que es lo mismo, de la tensión entre el centro y la periferia, de la extensa, y plural, bibliografía, y al margen de los trabajos que se citan en las páginas que siguen, nos remitimos, por todos, al estudio de Juan Beneyto, *España, meseta y litoral*, Mezquita, Madrid, 1983; así como a la aportación de Linz, Juan J.: «Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo», en la obra colectiva *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, pp. 651 a 752; del mismo existe una segunda versión, puesta al día, publicada con el título «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en el

esto es, en palabras de Leguina Villa, «el pleito secular permanentemente mal resuelto», que «ha ido decantando, generación tras generación, ideas, sentimientos y actitudes políticas muy distintas, y aún violentamente encontradas, sobre el modo de concebir el Estado, de articular en éste la convivencia de los distintos pueblos y comunidades nacionales que integran España» [31].

Hasta tal punto fue determinante la solución territorial del modelo constitucional que puede afirmarse que si la libertad de expresión fue el eje central del proceso constituyente en las Cortes gaditanas, si la libertad religiosa centró el debate constituyente de 1869 y de 1876, o si la forma de gobierno sintetizó las posiciones representadas en las Cortes de las que emanó la Constitución de la II República, la «decisión política fundamental» del Constituyente de 1978 no fue otra que la organización interna del Estado español [32].

Así es, centrado el debate constituyente en el diseño de la forma de organización territorial del Estado, y con el telón de fondo de una pluralidad de concepciones cuyo abigarrada diversidad determinó la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general de principio, la Constitución de 1978 procedió a la afirmación de la distribución territorial del poder político y al consecuente establecimiento de un modelo organizativo plural y descentralizado, articulado en torno a lo que ha convenido en denominarse la «cláusula del Estado autonómico» [33].

---

colectivo, coordinado por Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *La España de las Autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 527 a 672. En las dos obras colectivas que acaban de citarse se recogen, asimismo, dos trabajos, primera y segunda versión, de Ignacio Olábarri Gortázar, con una interesante exposición e interpretación histórica de los hechos: de un lado, «La cuestión regional en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, vol. I, pp. 111 a 199, y «Un conflicto entre nacionalismos: la "cuestión regional" en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías*, pp. 69 a 147.

De igual forma, con otra perspectiva —la de la «Geohistoria»—, fructífera resulta la consulta de Jacobo García Álvarez, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político en España*, en la colección Temas del Senado, Madrid, 2002.

[31] Cfr. Jesús Leguina Villa, «Las Comunidades Autónomas», en Pedrieri y García de Enterría: *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 739 a 796.

[32] El proceso de nomogénesis de nuestra disciplina constitucional, considerado por medio del debate parlamentario, es decir, explicando «la Constitución por boca de quienes la hicieron», ha sido perfectamente descrito, de forma sincrética, por José María García Escudero y María Asunción García Martínez, *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, concretamente en sus capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, pp. 63 a 110.

Al respecto, resulta también de utilidad el análisis del debate general de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados realizado por Jaria i Manzano, «La forma del Estado en los debates constituyentes», en la obra colectiva, dirigida por Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, *op. cit.*, pp. 13 a 28. A juicio del referido autor —cfr. p. 13—, resulta paradójica «la divergencia que se da entre el interés que despierta la cuestión entre los constituyentes, que, desde luego, no eluden el pronunciarse sobre ella a lo largo del proceso, y la ambigüedad y, en ocasiones, el silencio de la Constitución en este punto»; paradoja que parece encontrar su explicación porque —cfr. p. 23— «las diversas estrategias de las fuerzas políticas en el curso del proceso constituyente junto con la incapacidad de llegar a un acuerdo en abstracto sobre una cuestión en que los puntos de vista aparecen muy fraccionados conducen a la solución que acabará dando el texto constitucional, una solución que recoge la pluralidad, pero que la dibuja con contornos imprecisos».

[33] Sobre la fórmula territorial adoptada por el Constituyente existe ya, como es sabido, una ingente bibliografía.

El presupuesto del modelo constitucional radica en la proclamación que su artículo 2 realiza de la *«indisoluble unidad de la nación española»*, afirmando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la indefectible solidaridad entre todas ellas.

La capital prescripción del Título Preliminar encuentra su concreción operativa en la disciplina del Título VIII —*«De la organización territorial del Estado»,* arts. 137 a 158—, cuyo artículo 137 proclama que *«el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»*.

El modelo de organización territorial así pergeñado responde a una configuración ecléctica, expresión de un complejo proceso de descentralización política, presentando en su concreta articulación una notable dosis de originalidad, por cuanto se fundamenta en una innovadora distribución del poder político entre el centro y la periferia —irreductible, en puridad de conceptos, a la tipología que ofrece el Derecho comparado—, ubicándose, cuando menos en el plano dogmático, en un lugar intermedio y equidistante entre los modelos del Estado federal y del Estado regional, con el reconocimiento a los entes territoriales —en potencia— de un significativo *quantum* de autonomía para la gestión de sus intereses específicos.

El significado del modelo es inequívoco: operar la distribución del poder público entre el centro y la periferia y proceder a su democratización, acercando la Administración a los ciudadanos. Con dicho objeto, la Norma Fundamental configura un sistema de poderes públicos, en plural; sistema que se corresponde con el carácter pluralista y policéntrico que posee nuestro régimen constitucional. Dicho sistema se estructura sobre la base de tres niveles territoriales básicos —el estatal; el autonómico; y el local, conformado éste por la Provincia, en su caso la Isla, y el Municipio—, cada uno de los cuales posee su respectivo aparato servicial, es decir, su estructura instrumental administrativa, distinta y separada, dotada de personalidad jurídica propia —Administración del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma; y Administración Local, articulada sobre la base de las Diputaciones Provinciales, en su caso los Cabildos o Consejos insulares, y el Ayuntamiento—.

Ineludible resulta referirse a la pionera y capital aportación de Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Civitas, S. A., 2 vols., Madrid, 1982 y 1984.

Al margen de la anterior, por todos, nos remitimos a cinco obras de conjunto más recientes, distintas y de excelente calidad: Eliseo Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003; Pedro José González-Trevijano Sánchez y Cayetano Núñez Rivero, *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*, Universitas, Madrid, 1998; Francesc Pau i Vall (coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001; Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía (dirs.), *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, y Juan José Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

En fase de corrección de pruebas del presente trabajo ha visto la luz una sugerente aportación, propia de su autor, de Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado Español (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

Desde estas premisas, no puede obviarse que la forma territorial del Estado diseñada por el Título VIII de la Constitución está presidida por su flexibilidad [34], la afirmación del principio dispositivo y la ausencia de definición de un concreto y previo mapa autonómico.

Lo singular del modelo, en efecto, es que se caracteriza por su ductilidad, radicando el elemento fundamental de su configuración en la apertura y flexibilidad del diseño; dicho con otras palabras, el Constituyente se limitó a concretar dos afirmaciones básicas sobre la forma territorial del Estado: primera, que España dejaba de ser un Estado unitario y centralista, rígidamente uniforme; segunda, que la concreta articulación territorial sería objeto de concreción una vez promulgada la Constitución, esto es, en el desarrollo aplicativo de sus prescripciones por la dinámica de las distintas fuerzas políticas —habida cuenta que, en mérito del principio dispositivo, la autonomía se configuraba como un derecho, remitiendo la concreta articulación territorial al libre ejercicio del mismo por las distintas «nacionalidades y regiones»—. En las gráficas palabras de Torres Muro, la articulación constitucional era «poco más que una enorme disposición transitoria que debía ser llenada de contenido a medida que se fueran cumpliendo sus previsiones» [35]. El Constituyente, en efecto, dejó abierta la puerta a la dinámica coyuntural de las circunstancias, remitiendo la concreción del modelo real a un momento posterior a su entrada en vigor.

Con estos mimbres, antes de analizar la secuencia jurídico-política del proceso de conformación del Estado de las autonomías, han de analizarse los factores que condicionaron la afirmación constitucional del modelo de organización territorial.

2.2. Los factores condicionantes del modelo constitucional

Ha de advertirse que la opción del Constituyente, en el concreto momento histórico en que se formula, no puede comprenderse cabalmente si no se tiene presente que es tributaria, esencialmente, de tres factores condicionantes.

---

[34] Sigue resultando ineludible la consulta de Pedro Cruz Villalón, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense,* núm. 4, monográfico, 1981, pp. 53 a 63.

[35] Cfr. Ignacio Torres Muro, *Los Estatutos de Autonomía*, coeditada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1999, p. 18.

En este sentido, *vid*. el planteamiento del Magistrado del Tribunal Constitucional D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, en el voto particular formulado a la Sentencia 118/1996, precedente inmediato de la capital Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El núcleo de la argumentación discrepante radica en los «efectos constituyentes» que, a su juicio, tiene la resolución del Tribunal, de la que se colige que, en efecto, el Título VIII no es, técnicamente, otra cosa que una Disposición Transitoria y, al tiempo, pone en evidencia que el Pleno del Tribunal parece dispuesto a aplicarse a la tarea de concluir lo que el constituyente sólo pudo dejar apuntado; y aplicarse, quizás, más allá de lo que le es posible a un poder constituido. Respecto de esta cuestión resultan de interés las consideraciones, sobre los «efectos constituyentes» que la posición del Tribunal plantea, de Juan Luis Requejo Pagés, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», en *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 1, mayo-agosto de 1997, pp. 157 a 169.

En primer lugar, en efecto, el modelo constitucional es fruto del propio cambio político que la Norma Fundamental de 1978 personifica, vinculándose la sustitución de la «Centralización» por la «Descentralización» a la paralela supresión de la «Dictadura» y afirmación de la «Democracia», sintetizadas en el lema *«Libertad, Amnistía y Estatuto de autonomía»*. Así es, conforme cumplidamente se va a acreditar, la cuestión del equilibrio organizativo territorial no fue en absoluto ajena al cambio político, jurídico e institucional representado por el ejemplar proceso de la «Transición Política» abierto tras la muerte del General Franco; proceso, no se olvide, que hubo de desarrollarse bajo la brutal y necia amenaza de violencia y muerte protagonizada por el fenómeno terrorista, dando lugar a planteamientos radicalmente dispares: desde la centrífuga e irresponsable proclamación del rancio «cantonalismo», hasta el centrípeto recurso al alarmismo y a la excitación del patriotismo espasmódico mediante la invocación de la incuestionable unidad de España. Hasta tal punto los hechos se desarrollaron en este escenario que, lapidariamente, la autorizada voz de García de Enterría afirmaba que estábamos «ante el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen» [36].

De la misma forma, en el entendimiento del punto de equilibrio organizativo diseñado por el vigente texto constitucional ha de ponderarse la trascendental influencia del tenor de las prescripciones de la Constitución de la II República, como también es capital la impronta del modelo italiano establecido a partir de su Constitución de 1947, hoy en vigor, y único que, durante un dilatado período, ha dispuesto, de forma explícita, el establecimiento de la Región como una unidad política y administrativa —si bien no fue hasta la década de los setenta cuando se inició el proceso de configuración de las regiones de «estatuto común», y sin perjuicio de su posterior evolución, cuando menos incierta, en el momento actual: ¿«Estado Regional» o «Estado Federal»?— .

No obstante lo anterior, ha de afirmarse que las influencias recibidas no restan un ápice al mérito de nuestro Texto Fundamental, consistente en haber sentado las bases para la articulación de una solución a la «cuestión territorial», optando decididamente el Constituyente por el modelo ecléctico del denominado «Estado autonómico».

Un último factor ha de tenerse presente en la hermenéutica del diseño organizativo trazado por la Constitución. Así es, la correcta aprehensión del punto de equilibrio sobre el que se asienta el modelo compele a efectuar, siquiera de forma sincrética —a lo que se dedica el epígrafe siguiente—, algunas referencias al problema de la vertebración territorial de España. Estas referencias constituyen la única forma de comprender, en toda su extensión, el principio dispositivo sobre el que sustenta la Norma Fundamental y su ulterior desarrollo. La clave histórica es, en efecto, determinante, y exige pon-

[36] Cfr. García de Enterría y Martínez Carande, en el «Estudio Preliminar» de la obra colectiva dirigida por el propio autor: *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, *op. cit.*, p. 13.

derar, de forma especial, el período de la «Transición política», en el que se instauran los distintos regímenes preautonómicos que constituyen el precedente y condicionante de las prescripciones constitucionales hoy vigentes. No puede ignorarse que el éxito del modelo cristalizado en el Texto Constitucional no habría sido posible sin los pasos andados durante el corto, pero intenso, período de la Transición, durante el cual se iría desvelando, cada vez de manera más patente, una firme pretensión descentralizadora, inherente al anhelo democrático, pergeñándose un primer mapa territorial. Y es que el sistema abierto y flexible y su posterior evolución son frutos de los hitos que fueron amojonando el camino hasta el novedoso punto de destino: el Estado de las autonomías.

2.3. La decisiva labor conformadora del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional»

Al margen de los factores apuntados, resultaría pueril cerrar el apartado dedicado a la afirmación constitucional del modelo de organización territorial del Estado sin ponderar que la labor del Tribunal Constitucional en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido decisiva —y determinante— para la configuración del actual Estado autonómico, ante la excesiva «juridificación» de la dinámica política. Hasta tal punto ha sido relevante su intervención que, con razón, se ha convertido en un lugar común hablar del «Estado autonómico jurisdiccional».

En este orden de ideas, aunque la consideración de la jurisprudencia constitucional no es el específico objeto de este estudio [37], ha de tenerse presente, con Fernández Farreres, que —la cita es larga, pero concluyente, exonerándonos de ulterior comentario— «Baste recordar que en sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las relaciones interordinamentales; precisó el significado del principio dispositivo de la cláusula residual de competencias a favor del Estado; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autono-

[37] Al respecto, por todos, nos remitimos a los trabajos de Manuel Aragón Reyes, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías territoriales», en *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 10 (II), 1984, pp. 35 a 51; ídem, «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», en el núm. 16 de la misma revista, pp. 7 a 12; Marc Carrillo López, «Estado de las autonomías y Tribunal Constitucional, una perspectiva a 15 años de vigencia de la Constitución», en la obra colectiva *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pp. 1256 a 1273; Germán Fernández Farreres, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* núm. 2, diciembre de 1999, pp. 21 a 55; ídem, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, y Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

mía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional; o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía. Junto a ello, resolvió las muy diversas disputas de competencias que se le plantearon con un marcado afán pedagógico [...], de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura territorial, tan radicalmente distinta de la que se partía. El progreso en los primeros años fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983 declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico no podría promulgarse ni como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, y que determinados preceptos del mismo eran inconstitucionales, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, [...] apenas tuvo mayor trascendencia práctica que la de garantizar la "reserva de Constitución" y, por tanto, la reserva a favor de propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. [...] A partir de la Sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complejos aspectos del sistema. Así, entre otros, se ha avanzado en perfilar el juego de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución en relación con el marco constitucional delimitador de las competencias estatales y autonómicas; se han precisado los conceptos de legislación y de ejecución a partir de la inicial doctrina de las SSTC 33/1981 y 18/1982; la llamada doctrina formal de las bases estatales se completó con las SSTC 69/1988 y 80/1988, manteniéndose con todo rigor desde ese momento, hasta que la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal mantenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997 ha privado prácticamente de todo sentido a aquella doctrina, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha profundizado en los conceptos de coordinación y de colaboración; se ha esforzado por clarificar el complejo sistema de reparto de competencias cuando las Administraciones públicas intervienen a través de la previsión y otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas; o, sin alargar más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, o en la incidencia que en el sistema autonómico presenta la integración comunitaria» [38].

Al margen de lo anterior, conviene significar en este momento —concretamente en relación con la anteriormente apuntada contemporaneidad del proceso autonómico y de integración europea—, la capital aportación del

[38] Cfr. Fernández Farreres, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», *op. cit.*, pp. 23 a 25.

Supremo Intérprete de la Constitución para clarificar el rol respectivo del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sirva recordar sobre el particular su primera resolución en la materia, la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, en la que se abordaron tres cuestiones nucleares. En primer lugar, la Sentencia sienta las bases del papel que corresponde a cada ente territorial en la ejecución del Derecho comunitario, destacando la naturaleza de obligación constitucional que dicha ejecución tiene y la sujeción plena al sistema interno de reparto de competencias para determinar su titularidad. De otra parte, el Tribunal subrayó que las cuestiones suscitadas por el proceso de integración comunitaria desde el punto de vista de la organización territorial del Estado no pueden resolverse desde una perspectiva estrictamente de conflicto, resultando los principios de colaboración y cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas especialmente relevantes en materia europea. Por último, la propia Sentencia afirmó, de forma expresa, que el Derecho comunitario no forma parte del conjunto de normas que establecen el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, no puede modificar dicho reparto.

La jurisprudencia comunitaria vendría a avalar el criterio del Constitucional, sin otra precisión que el límite de que el reparto de competencias no puede, en ningún caso, dispensar al Estado de la obligación de garantizar que las disposiciones del Derecho comunitario sean escrupulosamente observadas en el Derecho interno —por todas, la Sentencia de 13 de septiembre de 2001, asunto C-417/1999, «Comisión *versus* Reino de España», que condena al Estado español por la insuficiente previsión del Derecho autonómico [39]—.

A partir de dicha doctrina, inalterada hasta hoy, las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que se han dictado con posterioridad, resolviendo problemas competenciales, no han hecho otra cosa que confirmar lo entonces concluido, proyectándolo sobre concretas materias y perfilando su alcance, especialmente en materia de ayudas comunitarias.

III. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS *«REYNOS DE LAS ESPAÑAS»* AL «ESTADO INTEGRAL»

3.1. La vertebración territorial del Estado en España: proceso de gestación y consolidación

Conforme se ha destacado, la hermenéutica del diseño organizativo trazado por la Constitución compele al análisis de la clave histórica, habida cuenta de que sólo a partir de la misma puede comprenderse, en toda su extensión y complejidad, el principio dispositivo sobre el que se sustenta nuestra Norma Fundamental.

---

[39] Cfr. Rec. p. I-6038, apartado 37.

En este orden de ideas, de la forma más sincrética posible, ha de destacarse lo que sigue [40].

3.1.A). *El gobierno mancomunado de la monarquía de los Reyes Católicos y la perduración del modelo durante el régimen polisinodial de la dinastía de los Habsburgo*

En el marco del proceso de surgimiento de la nueva estructura política, el «Estado moderno», que se consuma en el continente europeo a finales del siglo XV, surgen, a partir de la progresiva concentración en manos del *Princeps* de los denominados *instrumentum regna*, distintos reinos en un doble proceso de afirmación: interna —del originario *Primus inter pares* frente a los restantes poderes feudales— y externa —en oposición a las dos espadas gelasianas, el Papado y el Imperio—. Es así como, paulatinamente, en el clima de racionalidad de la coyuntura renacentista se va consagrando una novedosa estructura político-organizativa que la historiografía ha convenido en calificar de «monarquías nacionales».

Entre nosotros, a partir de la *Hispania* medieval —los «Cinco Reinos», de acuerdo con la expresión que acertara a popularizar Menéndez Pidal— resulta ocioso recordar que, en el proceso de expansión territorial de la «España cristiana», fue la monarquía de Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón, los Reyes Católicos, la que marcará el punto de inflexión en la Reconquista e integración de las diferentes monarquías peninsulares.

La configuración de la «Monarquía hispánica» es así consecuencia de la unión personal de las dos Coronas, consumada *de iure* en 1479 —al morir el Rey Juan II de Aragón; Enrique IV de Castilla había fallecido en 1474—. Sin ánimo exhaustivo, cabe destacar que ya en 1436, zanjando una dilatada disputa con el Reino de Portugal, el Papa Eugenio IV confirió a la Corona de Castilla la soberanía sobre las Islas Canarias, cuya ocupación militar efectiva no se consumó hasta 1496, esto es, cuatro años después de la conquista del Reino nazarí de Granada. Años antes, en 1476, la batalla de Toro había implicado un triunfo neto de los Príncipes Isabel y Fernando contra Portugal, los partidarios en Castilla de la Infanta Juana —la «Beltraneja»— y Luis XI de Francia. Habiendo fallecido la Reina Isabel en 1504, en 1512 el territorio del Reino de Navarra, que había mantenido una secular posición de empatía con la monarquía francesa, es ocupado por las tropas castellanas, formalizándose su anexión a Castilla en las Cortes de Burgos de 1515. El proceso de unificación territorial quedaba así consumado, acumulando la soberanía del con-

---

[40] Se reproducen en el presente epígrafe III, así como en el siguiente, IV, prácticamente en sus términos literales, las consideraciones realizadas en «Regionalización y conformación del Estado Autonómico», *op. cit.*, concretamente pp. 41 a 51.

Ineludible resulta para la consideración del período abierto a partir del cambio de dinastía, con Felipe V, la reciente aportación de Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado Español (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, *op. cit.*, que ha visto la luz en fase de corrección de pruebas de este trabajo.

junto de los territorios peninsulares Fernando II, Rey de la Corona de Aragón y Regente vitalicio de la de Castilla por incapacidad de su hija y legítima soberana, la Reina Juana —a la que el populacho llamaba «La Loca»—.

El proceso tendría una proyección externa de primera magnitud. Buena prueba de lo anterior es la opinión del singular florentino Niccolo di Bernardo dei Machiavelli, quien, con su acierto semántico, supo sintetizar en el término *«lo Stato»* el cuerpo político soberano emergente, dando rúbrica al nuevo modelo de organización jurídico-política. Para el ilustre pensador —tan denostado como poco leído y, por ende, citado por referencias—, al cumplimentar su encargo de describir a César Borgia un ejemplo de gobernante en *El Príncipe*, el modelo del momento no sería otro que el Rey don Fernando de Aragón.

Sin embargo, en realidad, la «Corona dual» implantada por Isabel y Fernando respondía a un esquema singular, en el cual latía el reconocimiento y el respeto de la propia configuración interna de sus respectivos reinos, lo que comportaría meramente una «unión personal» [41] o dinástica, esto es, en palabras de Vicens Vives, «el gobierno mancomunado de las Coronas de Aragón y Castilla bajo una misma dinastía. Ni nada más, ni nada menos. Es inútil poner adjetivos románticos a un hecho de tanto relieve» [42].

El sistema era, en efecto, ecléctico, un híbrido entre el modelo francés de progresiva centralización y uniformismo, abanderado por los castellanos, y el modelo cuasifederal del Sacro Imperio Romano Germánico que encarnara, con su peculiar pluralidad, el Este peninsular. De esta suerte, al margen de compartir el «Santo Oficio de la Inquisición», persistió una compleja estructura interna descentralizada: cada uno de los *«Reynos de las Españas»* conservó su propio ordenamiento jurídico, tanto público como privado, así como sus Cortes e instituciones políticas y administrativas, las aduanas —«puertos secos»—, la acuñación y emisión de moneda, la determinación de medidas o el establecimiento y recaudación de tributos, por no poner sino algunos y relevantes ejemplos.

Durante los siglos XVI y XVII, bajo el reinado del Emperador Carlos V —nuestro Carlos I (1516-1556)— y de los sucesivos monarcas de la dinastía de los *Habsburgo*, la conocida como Casa de los Austria —Felipe II (1556-1598), Felipe III (1598-1621), Felipe IV (1621-1665) y Carlos II (1665-1700)—, el esquema territorial descrito perduraría, en el marco del «gobierno polisinodial» o de Consejos que caracteriza este período histórico.

Así lo demuestran dos datos. De un lado, algunos significativos conflictos centrífugos domeñados por el poder central, como el de los Comuneros de Castilla o los levantamientos de las Germanías de Valencia y Mallorca, simultáneamente desarrollados entre 1519 y 1523, a partir de los cuales, en los términos que acertadamente sintetizase el hispanista francés Vilar, «el recuerdo de las gloriosas independencias medievales renacería periódica-

---

[41] Sobre la categoría, por todos, García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.*, p. 205.

[42] Cfr. J. Vicens Vives, *Aproximación a la historia de España*, 7.ª reed., Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1985, p. 99.

mente» [43]. De otro, en 1580 Portugal se incorpora a la Corona de Felipe II, y «los mismos principios se hicieron extensibles al *regnum lusitano*: Portugal fue, pues, otro reino que se engarzaba en la Corona de España, aunque conservando sus características» [44].

Ante esta realidad, no puede considerarse una temeridad el reconocer que la dispersión sólo se frenaría gracias a la paulatina hegemonía castellana —que con tanto ahínco reivindicó el Conde-duque de Olivares ante Felipe IV—, derivada de una etapa de notable crecimiento económico, tributaria no ya sólo de su mayor extensión y población, sino, en buena medida, de los beneficios obtenidos por la «conquista» del Nuevo Mundo.

3.1.B). *La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los Borbón*

A comienzos del siglo XVIII, tras el fallecimiento de Carlos II sin descendencia y una vez concluida la denominada «Guerra de Sucesión» frente a las pretensiones del Archiduque Carlos, será con el advenimiento del primer monarca de la dinastía de los *Borbón* —el Duque de *Anjou*, nieto de Luis XIV de Francia— cuando se traslade a España el modelo francés, racional y uniformista, de organización política y administrativa, con la consecuente abolición de los fueros.

El instrumento jurídico en el que se concretaría dicha tendencia serían los Decretos de Nueva Planta, promulgados entre 1707 y 1716 por Felipe V, «intérprete de una corriente general europea» [45].

Los Decretos, en efecto, representan el salto de una «unión personal» a una «unión real», a partir de la imposición del centralismo castellano, apoyado en el racionalismo francés, sobre el federalismo de los «territorios rebeldes» vencidos, los de la Corona de Aragón, proclives al Archiduque Carlos.

Su contenido, de la forma más sincrética posible, al margen de la supresión de barreras aduaneras y de la liberalización del comercio entre Aragón y Castilla, significó la extensión de las instituciones e, incluso, del Derecho público castellano a la Corona de Aragón, si bien, siguiendo el criterio moderado de los consejeros Ametller y Patiño, consintió que algunos territorios —Aragón, Baleares y Cataluña; no así Valencia— mantuvieran, en líneas generales y tras ciertos avatares, sus específicas instituciones de Derecho privado —germen de los actualmente denominados Derechos civiles forales o, impropiamente (pues lo que son es particulares), especiales—.

La unificación del Derecho con el resto de los territorios peninsulares tuvo lugar, en palabras de Tomás y Valiente, «no tanto por castellanismo emocional, sino porque tal sistema jurídico era el más cómodo para un monarca

---

[43] Cfr. Vilar, Pierre, *Historia de España*, 21.ª ed., Editorial Crítica, Grupo editorial Grijalbo, Barcelona, 1985, p. 43.

[44] Cfr. Juan Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, obra colectiva de Ubieto, Reglá, Jover y Seco, 16.ª ed., Editorial Teide, Barcelona, 1986, p. 325.

[45] Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, *op. cit.*, p. 461.

absoluto» [46]. Empero, ni el respeto de los ordenamientos jurídico privados, ni el espíritu racional que impulsó la nueva planta y ni siquiera las ventajas que, a juicio de Vicens Vives, reportó la unificación para la periferia [47], hicieron que la reforma borbónica llegara a ser «asumida» por sus destinatarios. Y no sólo por el carácter traumático o de «despojo institucional» que supuso para determinados territorios, sino, incluso, por la resistencia en los propios territorios del Reino de Castilla, conforme, a modo de ejemplo, se desprende de la *«machinada»* de 1717, proyectada contra la modificación del régimen aduanero, o de las propias vicisitudes por las que atravesaría la figura del Intendente, especie de *missi regis*, cuya generalización, de Cataluña al resto de España, constituye la gran reforma territorial del siglo XVIII.

Lo cierto es, sin embargo, que las tensiones entre la periferia y el poder central no serán excesivas durante el transcurso del siglo XVIII, si exceptuamos la respuesta a la política omnímoda de Godoy, especialmente en el ámbito de las provincias vascas.

No obstante lo anterior, la necesidad de racionalizar el mapa territorial existente en el ocaso del Antiguo Régimen fue ya una necesidad generalizada en el pensamiento ilustrado, expresada de forma inequívoca por autores como Floridablanca, Cabarrús, Ward, Peñaranda o León del Arroyal; lo que determinó que el abúlico Carlos IV diera vía libre a las reformas sectoriales impulsadas, entre 1799 y 1805, por Cayetano Soler desde la Superintendencia General de la Hacienda.

3.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales

En los albores del siglo XIX, consecuentemente, pervivía en su esencia la distribución territorial del Antiguo Régimen, determinada por las complejas vicisitudes históricas y bélicas del proceso de la «Reconquista» y ulterior repoblación del territorio peninsular desde el Medievo, así como por la subsistencia de un esquema de reparto del poder público basado en el particularismo y el privilegio, controlado por los intereses de la aristocracia y de la Iglesia, bajo cuyos designios directos se encontraba más de la mitad de la España peninsular.

---

[46] Cfr. Tomás y Valiente, *Manual de Historia de Derecho Español*, 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 1981, p. 33.

[47] Afirma el referido autor que «una «nueva planta» echó por la borda del pasado el régimen de privilegios y fueros de la Corona de Aragón; pero, en cambio, se conservaron en el País Vasco y Navarra, adeptos a la causa de Felipe V (1700-1746), que por tal causa fueron denominadas Provincias Exentas. Cataluña quedó convertida en campo de experimentos administrativos unificados: capitán general, audiencia, intendente, corregidores, todo al objeto de que el país pagara el ejército de ocupación encargado de vigilar el cobro del impuesto único o cadastro. La transformación fue tan violenta que durante quince años estuvo al borde de la ruina. Pero luego resultó que el desescombro de privilegios y fueros le benefició insospechadamente, no sólo porque obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir, sino porque les brindó las mismas posibilidades que a Castilla en el seno de la común monarquía». Cfr. *Aproximación a la Historia de España*, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

La vertebración territorial del Estado español era, por ende, un asunto pendiente [48], legando el absolutismo al primer liberalismo lo que el historiador británico Brenan definiera como el principal problema político español: «alcanzar el equilibrio entre un gobierno central eficaz y los imperativos de la autonomía local» [49].

El camino no estuvo exento de escollos, protagonizados, primero, por la Guerra de Independencia (1808-1814) —germen, al mismo tiempo, de un lado, del nacionalismo español, que exaltara la literatura romántica del momento, y, de otro, de la diversidad territorial, manifestada *ab initio* en la formación generalizada de «Juntas de Armamento y Defensa» de escala territorial, las cuales asumieron autónomamente la dirección de la sublevación hasta la creación de la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino—; segundo, tres guerras civiles contra el orden liberal y en defensa del «particularismo» —las conocidas como «guerras carlistas»—; y, tercero, el surgimiento, a finales del siglo, de los diversos nacionalismos de signo periférico contemporáneos, consecuencia del renacimiento de las culturas regionales [50] —tomando cuerpo el catalanismo político y el nacionalismo vasco; éste más radical, en cuando los planteamientos de Sabino Arana se presentan como incompatibles con la realidad española, considerada enemiga de una proclamada nación vasca—.

Prescindiendo, por su mínima implantación efectiva, de la división prefectural establecida durante la ocupación napoleónica por José I —al que el pueblo conocía como «Pepe Botella»—, ha de significarse que la propia Constitución de Cádiz, a partir de la proclamación de la soberanía nacional —art. 3—, no eludió la búsqueda de una nueva solución a la rancia cuestión, dedicando el Capítulo I de su Título II, artículos 10 y 11, a la concreción *«Del territorio de las Españas»* —empleando un plural en absoluto baladí si se pondera, de un lado, que el territorio peninsular estaba ocupado prácticamente en su totalidad por el ejército de una potencia extranjera, y, de otro, que todavía España era titular de un basto dominio territorial en ambos hemisferios—. Así, tras definir el territorio español en el artículo 10 [51], el artículo 11 remi-

---

[48] Sobre el particular existen diversas aportaciones de interés. Por todas, me remito, de un lado, a Sebastián Martín-Retortillo y Enrique Argullol Murgadas, «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en la obra colectiva dirigida por el primero de los autores citados, *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Alfaguara, Madrid, 1973; de otro, a Vicente Garrido Mayol, «La organización territorial del Estado en la historia constitucional española», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 9-10, 1995, pp. 171 a 184.

[49] Cfr. Gerald Brenan, *El Laberinto Español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, edición española, París, 1962, p. 9.

[50] Cfr. José María Jover Zamora, *Introducción a la Historia de España*, *op. cit*., pp. 748 a 753.

[51] El referido artículo 10 de la Constitución de Cádiz disponía: *«El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva-Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las Islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.»*

te a las Cortes la labor de realizar *«una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan»*. A partir de aquí, el Título VI se ocupa *«Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos»*, artículos 309 a 337, pudiendo afirmarse, de acuerdo con García de Enterría, que se pergeñó una «vía intermedia poco definida entre la autonomía local y la dirección gubernamental» [52], con la implantación de los municipios —imponiendo el art. 310 la constitución de un Ayuntamiento en todos aquellos pueblos *«en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas»*— y de la organización provincial —la cual, con el precedente del «Plan Bauzá», de 1813, se concretaría, durante el Trienio Liberal, en el Decreto de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español—.

Sin embargo, la Restauración de la monarquía borbónica y la vuelta al Antiguo Régimen, formalizada por el Decreto de 1 de octubre de 1823, por el que Fernando VII declaraba nula la obra del «Trienio Liberal» y daba paso a la «Ominosa década», se encargarían de erradicar de forma inmediata todo atisbo de descentralización, restableciendo, una vez más, la figura del Intendente.

Habrá que esperar a 1833, durante la Regencia de María Cristina, para ver culminada la organización provincial, con nítida inspiración del modelo francés, a partir del impulso de quien fuera el primer Ministro de Fomento, Javier de Burgos, concretada en el celebérrimo Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división del territorio español, creador de la vigente articulación provincial —sin otra modificación sustancial que el desdoblamiento de la provincia de Canarias en dos, operada por medio del Decreto de 27 de septiembre de 1927—.

Y es que la irremediable vinculación de la cuestión territorial al ámbito de las ideas políticas [53] provocó que la invertebración, fruto del movimiento pendular protagonizado en los primeros dos tercios del pasado siglo por absolutistas y liberales, así como por las diversas facciones en las que se fueron fraccionando éstos, se prolongara hasta el último tercio del XIX, momento en el que comenzarán a adquirir nuevamente su propio protagonismo las denominadas, de acuerdo con Reglá, solución unitaria o castellana y solución federo-aragonesa.

No puedo aquí detenerme en los distintos acontecimientos que la cuestión atraviesa, ni en los distintos proyectos de descentralización regional postulados —especialmente el de Patricio de Escosura, de 1847, el de Segismundo Moret, de 1884, y el de Francisco Silvela y José Sánchez de Toca, de

---

[52] Cfr. García de Enterría y Martínez Carande: *La Administración española,* Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 54 y ss.; pp. 748 a 753.

[53] Véase Ferrando Badía: «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 3, 1997, pp. 17 a 40, para quien, «en síntesis, la España del XIX fue el escenario en donde se enfrentaron dos concepciones antitéticas de la organización del poder político-estatal; el Estado unitario centralizado contra el Estado federal, bien en su versión carlista, bien en su versión pimargallana» —cfr. p. 23—. Cfr. José María Jover Zamora, *Introducción a la Historia de España, op. cit.*, pp. 748 a 753.

1891—, pero sí he de dejar constancia, en los términos lúcidamente precisados por Santamaría Pastor [54], de las dos ocasiones en las que, hasta que la cuestión fuera frontalmente abordada por el Constituyente de 1931, se intentó afrontar una respuesta alternativa a las soluciones centralizadora o escasamente descentralizadora postuladas hasta entonces.

En primer lugar, y con el precedente de la legislación municipal y provincial que viera la luz en los albores del «sexenio revolucionario», el anhelo descentralizador encuentra su máxima expresión en el Proyecto de Constitución de 1873, en tiempos de la I República [55], que propugnaba una estructura federal, de acuerdo con los postulados defendidos por Pi y Margall, esto es, una descentralización de arriba a abajo, delimitando el propio Texto Constitucional el mapa territorial —articulado sobre la base de diecisiete «Estados miembros», trece peninsulares y cuatro insulares, cada uno de ellos dotado de Parlamento, Gobierno y Poder Judicial propios—.

El intento federalista pimargalliano, de indudable raíz proudhoniana, se vería, sin embargo, frustrado por su opuesto, el federalismo desde abajo protagonizado por la «revolución cantonal», lo que determinó, conforme sentenció Emilio Castelar, que el proyecto federal de Constitución se viera interrumpido «por la impaciencia de los intransigentes, en el cantón cartagenero». *De facto*, jamás llegó a implantarse antes de la toma provisional del poder por parte del General Serrano en 1874.

De otra parte, ha de dejarse constancia, durante la monarquía de Alfonso XIII, del Proyecto de las Mancomunidades Provinciales, para fines administrativos, inicialmente propuesto por el Regeneracionismo y finalmente aprobado por el Gobierno de Eduardo Dato, mediante el Decreto de 18 de diciembre de 1913. Su implantación, sin embargo, sólo tendría éxito en Cataluña, donde vería la luz el Estatuto de la Mancomunidad, aprobado por Decreto de 26 de marzo de 1914, llegando la misma a asumir la práctica totalidad de las competencias administrativas provinciales. El referido Estatuto intentó cohonestar el traspaso a la Mancomunidad de los servicios y competencias de las cuatro Diputaciones provinciales con una delegación de facultades por parte de la Administración Central.

Ulteriormente, sin embargo, la Dictadura del General Miguel Primo de Rivera, dentro de la política acometida, impuso la restricción de lo que se consideraban concesiones periféricas disgregadoras, encargándose de derogar el Estatuto y de suprimir la Mancomunidad constituida, recuperando la Administración del Estado las facultades traspadas a las Diputaciones provinciales. En este contexto, la promulgación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 —obra de José

---

[54] En este sentido, Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Editorial Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1988, pp. 1072 a 1074.

[55] De la dinámica del problema regional durante la I República, con un amplio análisis de lo que denomina «el federalismo racionalista pimargallano», se ocupa Ferrando Badía en *La primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973. Asimismo, véase Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, 2.ª ed., Edicusa, Madrid, 1967.

Calvo Sotelo—, que nunca entrarían en vigor bajo la héjira del General, no significaron más que una descentralización meramente semántica, esto es, en palabras de Martín-Retortillo y Argullol, un «nominalismo descentralizador» [56].

3.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República

El Constituyente de la II República, como *tertium genus* tanto frente al unitarismo como al federalismo, modelos que se entienden periclitados y en franca crisis teórica y práctica, propuso un «Estado integral», favoreciendo «el reconocimiento de unos poderes regionales contemplados desde una doble filosofía que, simplificando, vendría representada por las posiciones ante la cuestión de Azaña y Ortega», imponiéndose en un primer momento el de inspiración azañista [57].

Nada mejor, para la correcta aprehensión desde la óptica jurídico-política de lo que con la locución «Estado integral» perseguía el Constituyente, que las propias palabras pronunciadas durante el debate parlamentario por el Profesor Jiménez de Asúa, quien fuera su inspirador y Presidente de la Comisión Constitucional de las Cortes: «Nuestro punto de arranque para llegar a este Estado integral es la preexistencia y continuidad del Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va a transformarse en moderno Estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único gran Estado español. Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal, tiene el prove-

---

[56] Cfr. Martín-Retortillo y Argullol Murgadas, *Descentralización administrativa y organización política*, *op. cit.*, p. 213.

[57] Cfr. Andrés de Blas Guerrero, «Los orígenes del Estado autonómico», en la obra colectiva *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pp. 79 a 97. La cita corresponde a la pp. 90 y 91, donde el citado autor precisa las dos posiciones, en los siguientes términos: «Propicia Azaña una solución regional que haga asumible por el régimen un problema catalán que necesita un acomodo en la democracia española. El proyecto de Azaña apunta a una solución regional orientada a tratar con los problemas nacionalistas definidos en la política española y, en particular, con el movimiento catalanista que Azaña quiere dentro del nuevo régimen y hasta dentro de su coalición de gobierno. Un proyecto favorecido por la evolución de los nacionalismos periféricos hacia su plena reconciliación con los valores liberal-democráticos. El proyecto de Ortega apunta a un objetivo más ambicioso: un proyecto general de regionalización de la vida española que garantice un mejor funcionamiento de nuestra democracia. Un proyecto regional que puede ayudar al tratamiento de los contenciosos nacionales, pero que no tiene en este objetivo su meta más importante. Los nacionalismos periféricos, además de ser "conllevados", deberán suavizarse en un momento expansivo del Estado, que pueda integrar esos sentimientos nacionales en un más amplio "ideal nacionalizador" español favorecido por el nuevo modelo de regionalización de nuestra vida política.» Y concluye: «De los dos proyectos se impondría en un primer momento el de inspiración azañista. Pero la fuerza expansiva de la regionalización, una fuerza cortada por el hundimiento del régimen republicano, apuntaba una solución «more orteguiano» que tendría su momento de influencia abierta en 1978.»

cho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por una estrecha dependencia político-administrativa al Estado [...] junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios» [58].

De esta suerte, el binomio Estado unitario-Estado federal, hasta entonces insalvable, es superado por un concepto síntesis, final y valientemente acogido en el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, precepto que define la forma de Estado que correspondía a España, proclamando que *«la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones»*. Por su parte, el artículo 8, que principia la disciplina del Título I, *«Organización Nacional»*, precisa que *«el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía»* [59].

Conforme han destacado García Escudero y García Martínez, «la Norma Fundamental de la II República inventó esta curiosa expresión de Estado integral, "cuya única ventaja" era, según el comentarista Pérez Serrano, "la de ser absolutamente vacía de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera". Sin embargo, aquella escueta fórmula ha servido de inspiración a las Constituciones italiana y belga, a la nueva organización regional de Gran Bretaña, y ha podido ser considerada como la única aportación española a la ciencia política desde la Constitución de Cádiz» [60]. En efecto, el paso andado no fue pequeño; estableció, por primera vez en nuestra Historia, una autonomía política de las regiones y no una mera descentralización administrativa [61].

Con todo, lo más relevante, en cuanto antecedente directo de nuestro vigente Texto Constitucional, es la afirmación del principio dispositivo, de voluntariedad o de libre disposición en la configuración del mapa regional; principio recibido luego por el Constituyente de 1978, complementándolo, primero, con el diseño de distintas vías de acceso al autogobierno y, segundo, con la habilitación de poderes específicos a las Cortes Generales para que, si procede, determinen lo pertinente mediante Ley Orgánica en aras del interés nacional.

En otro orden de ideas, ha de significarse que, de un lado, en el Texto de 1931 la iniciativa autonómica estaba atribuida por su artículo 11 a las provincias, las cuales podían, siempre que concurrieran características históricas, culturales y económicas comunes, optar por organizarse en región autóno-

---

[58] Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 27 de agosto de 1931, pp. 644 y 645.

[59] El estudio más completo sigue siendo el de Santiago Varela, *El problema regional en la Segunda República española*, Unión Editorial, Madrid, 1976.

[60] Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, *op. cit.*, p. 93.

[61] Cfr. Eliseo Aja, Joaquín Tornos, Tomás Font, Juan Manuel Perulles y Enoch Albertí, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 72.

ma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español; la Constitución admitía, por ende, la eventualidad de que determinados territorios no impulsaran la iniciativa autonómica, permaneciendo en el régimen común de las entidades locales, así como la posibilidad de que provincias que formaran parte de una autonomía ya constituida decidieran desvincularse de la misma y retornar al régimen común —art. 22—.

Por su parte, a tenor del artículo 12, la aprobación del correspondiente Estatuto —definido como ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma— presuponía la concurrencia de las siguientes condiciones: 1.ª que, cuando menos, los Ayuntamientos de los municipios cuyo censo electoral comprenda las dos terceras partes del censo de la región formularan la oportuna propuesta; 2.ª que se produjese la celebración de un plebiscito en el que la propuesta obtuviera el voto favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, no pudiéndose volver a plantear la misma, en su defecto, hasta que transcurrieran cinco años; y, 3.ª que fuera aprobada por las Cortes. El texto de cada uno de los estatutos resultaba definitivamente aprobado por el Congreso, siempre que no contuvieran principios contrarios a la Constitución o a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional.

En la práctica, sin embargo, el modelo diseñado por el Texto Constitucional sólo pudo salir airoso, y tras no pocos incidentes, en Cataluña —aprobándose el Estatuto por las Cortes el 9 de septiembre de 1932 y promulgándose la pertinente Ley el siguiente día 15— y en el País Vasco, cuyo Estatuto fue promulgado una vez iniciada la Guerra Civil, el día 1 de octubre de 1936 —aunque, en la práctica, sólo llegó a tener vigencia en Vizcaya, pues Álava se adhirió voluntariamente a la sublevación militar y Guipúzcoa ya estaba tomada por las tropas—.

El denominado «alzamiento nacional» del 18 de julio de 1936 y la consecuente contienda armada durante el período 1936-1939 —paradójicamente conocida como «Guerra Civil» (¿es posible una guerra «civil»?)—, paralizaron el camino hacia la «España integral» que, a imagen y semejanza de las anteriores, habían iniciado otras regiones, especialmente Galicia —con el referéndum, el segundo de los celebrados, de 28 de junio de 1936—, sin que puedan omitirse los proyectos en curso, relativos al País Valenciano, Castilla la Vieja y León, Aragón y Asturias.

El definitivo triunfo militar del General Franco en el lacerante conflicto bélico tuvo como consecuencia, de sobra es conocido, la implantación como medio de dominación territorial de una solución unitaria fuertemente centralizadora, de estricta observancia, sin fisuras, hasta la apertura de la Transición Política: «la España una» del nacional-catolicismo.

Es bien cierto, empero, que no faltaron, ya en el ocaso del Régimen, propuestas descentralizadoras, que propugnaban una regionalización esencialmente de carácter económico. Las mismas, sin embargo, no pasaron del «papel»; por su relevancia jurídico-administrativa, cabe recordar la formulada por el ilustre jurista Cordero de Torres, quien propuso para España una base de 15 regiones, 2 prefecturas superurbanas, 2 prefecturas insulares, 2 áreas

especiales y 4 municipios forales, lo que incluía una revisión de los límites y de la propia estructura provincial [62].

IV. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD «DICTADURA-CENTRALIZACIÓN» POR LA PARIDAD «DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN»

4.1. Los «regímenes preautonómicos» como fórmula transitoria

Presupuesta la clave histórica, la realización práctica del diseño territorial pergeñado por el Texto Constitucional, conforme se ha anticipado, no habría sido posible sin el camino avanzado durante la denominada «Transición Política» a la democracia.

Durante el corto, pero intenso, período que se abre tras la muerte del General Franco, en efecto, se dieron los pasos previos para sentar los principios de la organización del Estado autonómico, en aquellos momentos aún pendiente de concreción [63].

El anhelo democrático se vincularía, de esta forma, con una firme pretensión descentralizadora, expresión de la necesidad de quebrar la dinámica política precedente, sustituyendo la identidad dictadura-centralización por la paridad democracia-descentralización. Y es que, conforme nos narra uno de los denominados «Padres de la Constitución», en ese momento histórico la autonomía no se concibe sólo en función del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino como garantía misma de la democracia [64].

En este contexto, de acuerdo con Alzaga Villaamil, ha de ponderarse que, a la hora de configurar el sistema, «de un lado estaba el viejo problema de la integración nacional de los pueblos vasco y catalán en ese gran colectivo que es España, y de otro una euforia autonomista generalizada por casi toda España, que en alguno de sus aspectos recuerda el de nuestro sarampión federalista de la Primera República, aunque responde a unas reacciones muy lógicas frente a los excesos del centralismo y a la par era expresión del gran movi-

---

[62] Cfr. José María Cordero de Torres, *Del Federalismo al Regionalismo: la evolución de los Federalismos contemporáneos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1971, 96 pp. En el mismo se reproduce su discurso de recepción en la Real Academia, pronunciado el día 14 de abril de 1970.

[63] Un interesante relato de los hechos lo ofrece García Álvarez, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político español*, *op. cit.*, pp. 391 y ss.

[64] Cfr. Gregorio Peces-Barba, *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Fernando Torres editor, Valencia, 1981, pp. 172 a 177.

En el mismo sentido, vinculando directa e inseparablemente la lucha por la autonomía con la lucha por la democracia, otro de los «Padres de la Constitución»: Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 49.

miento regionalista que con raíces profundas se expande hoy por la práctica totalidad de Europa» [65].

Con el anteriormente descrito referente europeo, en efecto, el proceso de apertura política iniciado en 1975 no obvió la cuestión de la implantación de las regiones en régimen de autonomía; muy al contrario, la cuestión del diseño de la forma de Estado estuvo siempre presente en el proceso de la Transición, espoleada por el «problema vasco», por mor de la intensificación del brutal fenómeno terrorista —sirva recordar que, si en el período 1968-1975 la «organización» asesina ETA segó la vida de cuarenta y siete personas, en el período 1975-1980 el número de víctimas inútiles ascendió a trescientas personas—, así como de las manifestaciones masivas y pacíficas de la ciudadanía en Cataluña,

De hecho, ya en el propio discurso pronunciado por Juan Carlos I de Borbón al ser proclamado Rey ante las Cortes Generales, en su sesión de 22 de noviembre de 1975 —es decir, apenas dos días después del fallecimiento del General Franco—, se contienen referencias a la cuestión territorial, afirmando el nuevo Monarca que «un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición».

A partir de aquí, la regionalización figuraría como un objetivo prioritario en los principales documentos políticos del momento.

En esta línea, cabe recordar, de un lado, la propia Declaración, de 15 de diciembre de 1975, del primer Gobierno de la Monarquía, presidido por Arias Navarro, en la que se declara que «la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas las regiones y en general de las autonomías locales» —procediéndose a la creación de dos Comisiones de Estudio en el seno del Ministerio de la Gobernación: una, *ex* Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre [66], para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa; y otra, *ex* Decreto 405/1976, de 20 de febrero [67], para las cuatro provincias catalanas, sobre el que nos detendremos ulteriormente—.

De otro, habiendo asumido en el mes de julio la Presidencia Adolfo Suárez, ha de recordarse el Mensaje del Gobierno sobre la Reforma Política, de 10 de septiembre de 1976, y, como respuesta, el primer documento elaborado por la oposición rechazando la reforma Suárez y proponiendo una negociación, es decir, el elaborado por el Comité Ejecutivo de Coordinación Democrática, de 18 de septiembre de 1976.

---

[65] Cfr. Óscar Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 819 a 825.

[66] El Decreto 3142/1975 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 290, de 3 de diciembre de 1975.

[67] El Decreto 405/1976 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 59, de 9 de marzo de 1976.

A partir del referido Mensaje sobre la Reforma Política, la voluntad descentralizadora fue reiterada en diversas ocasiones, de forma expresa, como uno de los objetivos a alcanzar por el Gobierno Suárez. No podía ser otro que Cataluña, en el discurso que el entonces Presidente del Gobierno pronunciara el 20 de diciembre de 1976, el marco idóneo para anticipar la futura posibilidad de reconocer «la región como entidad autónoma para la decisión y gestión de sus propios asuntos en el marco indisoluble de la unidad de España». Esta declaración no fue la única; también en el discurso que hubo de corresponderle en el acto de la toma de posesión del Presidente de la Generalidad proclamaba, según recoge Vandelli, que «hoy es también un día de esperanza para el resto del país, puesto que la toma de posesión del Presidente de la Generalidad restablecida es la prueba de que ha llegado la hora del autogobierno para los pueblos de España [...]». Con posterioridad, se insistiría en la misma línea en la «Declaración programática» de 11 de junio de 1977, precisando la necesidad del «reconocimiento constitucional de las regiones» sin exclusión y fundado «tanto en el principio de la autonomía como en el de la solidaridad».

En las inmediatas elecciones de 15 de junio de 1977 quedó patente la frontal oposición de la ciudadanía al centralismo y la favorable opinión a la descentralización en sus diversos grados —autonomista, federalista e, incluso, separatista—, con un sinfín de formaciones políticas de corte nacionalista o localista; algunas de las cuales cosecharon un nada desdeñable número de votos —cabe recordar, al respecto, que en las elecciones al Congreso las fuerzas regionales nacionalistas obtuvieron el 39,4 por 100 de los votos válidos emitidos en el País Vasco (lo que comportó 8 escaños para el Partido Nacionalista Vasco y 1 para *Euskadiko Esquerra*) y el 26,9 por 100 en Cataluña (es decir, 11 escaños para el *Pacte Democràtic de Catalunya*, coalición formada por *Convergencia Democràtica de Catalunya*, *Esquerra Democràtica de Catalunya* y el *Partido Socialista de Catalunya-Reagrupament*, y 1 para *Esquerra de Catalunya*)—.

A la vista de los resultados de los comicios electorales, en la ulterior «Declaración programática», de 5 de julio de 1977, el Gobierno avanzaba la vía hacia la descentralización territorial: «[...] durante el mismo período de tiempo necesario para determinar el marco legal de las regiones, las mancomunidades de diputaciones y cabildos insulares, previstas en las normas vigentes, pueden constituir un primer paso transitorio que permita avanzar en el camino de las autonomías regionales [...]».

Por su parte, Su Majestad el Rey —sobre cuyo rol en el momento histórico considerado resulta ocioso detenerse—, en su discurso de apertura de la I Legislatura de las Cortes Generales, proclamaba: «La Corona auspicia —y piensa interpretar el sentir de las Cortes— una Constitución que asuma todas las peculiaridades de nuestro pueblo y garantice sus derechos históricos y actuales. Auspicia el reconocimiento de la diversa realidad de nuestras Comunidades regionales y comparte, en este sentido, todas las aspiraciones que no debiliten, sino enriquezcan y refuercen la indisoluble unidad de España».

En la misma línea se orientó una importante corriente intelectual. Sirva aquí recordar por todos, como botón de muestra y con el precedente de la

aportación de Sebastián Martín-Retortillo [68], la serie de artículos que había publicado en noviembre de 1976, en el diario *El País*, Eduardo García de Enterría sobre *«La cuestión regional»*, cuyo influjo en los medios políticos de la época sería ocioso enfatizar [69].

Empero, no sólo en el ámbito de las declaraciones de las más altas autoridades del Estado y de la Doctrina científica se iba manifestando este sentir, sino que las propias disposiciones normativas que se fueron aprobando desde la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977 —«mínimo normativo para el tránsito de un sistema político a otro», conforme acertara a definirla Hernández Gil [70]—, fueron abriendo progresivamente el camino hacia el modelo después delineado por la vigente Norma Fundamental.

La ausencia de un proyecto autonómico cerrado en los protagonistas de la Transición determinó que el futuro modelo —cuya configuración se inició sin esperar a la promulgación de la Constitución; como ocurrió también durante la II República o en Italia con el supuesto de Sicilia— se fuera esbozando a partir del establecimiento de diversos entes «preautonómicos» de carácter provisional, configurados *«por razones de urgencia»* vía Decreto-ley, conforme en aquel momento permitían la vigente Ley de Cortes —art. 13— y la Ley para la Reforma Política —Disposición Transitoria Segunda— [71].

No es extraño en este contexto, consecuentemente, que aun antes de las primeras elecciones democráticas, y pese al rechazo de la oposición, el Gobierno hubiera adoptado medidas dirigidas a dinamitar el viejo edificio centralista. De lo anterior dan buena prueba la creación del Consejo General de Cataluña mediante Real Decreto de 18 de febrero de 1977 y el restablecimiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Álava a través del Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977.

Celebrados los primeros comicios electorales el 15 de junio de 1977, el nuevo gobierno de la Unión de Centro Democrático —tomando como base el Pacto alcanzado con Coordinación Democrática el 3 de febrero anterior— afirmó la necesaria institucionalización de las autonomías, anticipando la posibilidad de fórmulas provisionales vigentes transitoriamente hasta la promulgación de un nuevo marco constitucional.

Esta declaración programática se concretó, primero, en la creación en julio de 1977 del Ministerio para las Relaciones con las Regiones, cuyo primer titular —el profesor Clavero Arévalo— fue decisivo en el impulso generalizado y no discriminatorio del proceso de regionalización, y segundo, en la concesión de sucesivos «regímenes preautonómicos». De esta forma, en

---

[68] Cfr. *Descentralización administrativa y organización política*, *op. cit*.

[69] Los referidos artículos, junto con otros trabajos posteriores, se recogen en su obra recopilatoria *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, *op. cit*.

[70] Cfr. Antonio Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución*, Editorial Planeta, Barcelona, 1982, p. 146.

[71] Sobre la condición de dichas normas como base del procedimiento empleado para la promulgación de los sucesivos Reales Decretos-ley de constitución de los regímenes preautonómicos, *vid*. Ferrando Badía: «Las Comunidades Preautonómicas», *Revista de Estudios Regionales,* extraordinario 1980, vol. II, pp. 201 a 239.

primer lugar, por el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, se dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña [72]; posteriormente, el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, procedía al restablecimiento del régimen preautonómico para el País Vasco [73]; y, ulteriormente, el Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia [74].

Pero no sólo los tradicionales nacionalismos catalán y vasco, junto con el, más matizado, gallego, salieron a la legalidad con renovada fuerza, sino que por toda la geografía española se va a extender el anhelo regionalista. Así, ya en la propia Exposición de Motivos del citado Decreto-ley 41/1977 se afirmaba que el restablecimiento de la Generalidad catalana no debía reputarse un privilegio, *«ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España»*. En lógica consecuencia, a las anteriormente referidas disposiciones le siguió toda una cadena de decretos en el mismo sentido —de las que ulteriormente se hará mérito—, ampliando el singular régimen de las preautonomías, sucesivamente, a los territorios de Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Islas Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y, por último, Castilla-La Mancha, de tal suerte que tan sólo quedaron al margen de la configuración inicial Madrid, Cantabria y La Rioja, por razones obvias, así como Navarra, que contaba ya con su Fuero propio —en los términos que resultarían finalmente asumidos de forma expresa por el texto constitucional, de acuerdo con el juego combinado de la Disposición Adicional Primera y de la Disposición Transitoria Cuarta [75]—.

Lo relevante en el diseño del modelo territorial es que las normas por las que se dispuso el establecimiento de las distintas preautonomías respondían a un modelo básico, el cual contenía: la declaración de constitución del corres-

---

[72] El Real Decreto-ley 41/1977 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 238, de 5 de octubre, reproduciéndose ulteriormente en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya,* núm. 1, de 5 diciembre.

[73] El Real Decreto-ley 1/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 5, de 4 de enero, reproduciéndose ulteriormente en el *Boletín Oficial del País Vasco,* núm. 1, de 15 de mayo.

[74] El Real Decreto-ley 7/1978 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 66, de 18 de marzo, reproduciéndose ulteriormente en el *Diario Oficial de Galicia,* núm. 1, de 1 de diciembre.

[75] Las referidas prescripciones son del siguiente tenor:

«Disposición Adicional Primera. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

«Disposición Transitoria Cuarta. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada en referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos validos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.»

Sobre el singular proceso de acceso a la autonomía de los territorios forales, me remito a la sincrética exposición de un trabajo anterior: Almudena Marazuela Bermejo y Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», Lección 3.ª del Capítulo II, en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pp. 213 a 216.

pondiente ente preautonómico; la delimitación del territorio que lo compone; su régimen jurídico; el reconocimiento de su personalidad jurídica; la estructura institucional básica inicial, articulada sobre la figura del Presidente y su Ejecutivo [76]; la forma de designación del Presidente del ente; la composición, competencias genéricas y funciones del Consejo y sus miembros; las atribuciones de la Comunidad; y el régimen general de impugnación contra los actos de la misma.

Con posterioridad o, incluso, de forma paralela a su entrada en vigor, dichas normas serían objeto de desarrollo por ulteriores decretos, de los que se hará mérito más abajo. Estos decretos de desarrollo prescribían la creación, en un plazo determinado, que sería modificado para Cataluña y el País Vasco, de dos órganos: *a)* uno en el seno de la Presidencia del Gobierno: una Comisión Mixta Estado-ente preautonómico, con funciones de asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de transferencias, gestión de funciones, actividades y servicios competencia del Estado; y *b)* otro en el seno del ente preautonómico: una Comisión Mixta Consejo Ejecutivo de la Comunidad-Diputaciones provinciales, con funciones, asimismo, consultivas.

Por último, si bien no parece necesario entrar en la consideración de la polémica surgida sobre la naturaleza jurídica de los regímenes así conformados —con tres concepciones básicas: la que los concibió como meros entes de naturaleza local; la que, presupuesta su singularidad, los definió como regiones autárquicas; y la teoría que ve en ellos un *tertium genus*, no asimilable a los anteriores, afirmando que se trata de entidades locales *sui generis*—, puede concluirse, con Vandelli, que los entes preautonómicos son expresión del fenómeno de la descentralización más que de una verdadera autonomía: «En realidad no se garantiza a estos entes ninguna condición de efectiva autonomía; por eso, es significativa la expresión «regímenes de preautonomía» utilizada por el Legislador para definirlos, dado que se trata de fórmulas transitorias que pueden tender a la institucionalización de autonomías más que de verdaderas formas de autonomía ni siquiera provisional.»

4.2. Cronología del proceso preautonómico

4.2.A). *Los primeros pasos de la descentralización*

Presupuesto lo anterior —sin perjuicio del anteriormente citado Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre—, el primer hito en el camino hacia el punto de destino, la construcción del Estado autonómico, lo constituye el también referido Decreto 405/1976, de 20 de febrero, mediante el cual se

[76] La composición de los órganos preautonómicos está recopilada en una interesante publicación institucional del Ministerio para las Regiones: *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, Madrid, diciembre de 1978. En la misma se procede a su desglose numérico, por razón de la adscripción política de sus miembros, así como al desglose de Carteras por grupos políticos, incorporando gráficos de composición política y relaciones nominales, funciones asignadas y otros datos políticos.

creó la Comisión para el Estudio de un Régimen especial para las cuatro provincias catalanas, con previsión de la institucionalización de la Región; prescripción que vería complementado su contenido por el ulterior Real Decreto 2389/1976, de 1 de octubre.

A las anteriores le seguirían otras disposiciones normativas, tendentes a la configuración del marco en el que habría de desarrollarse el proceso descentralizador.

Sin duda, entre ellas ha de destacarse como punto de partida la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política [77], en cuyo artículo 2.3 se disponía que *«los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales […]»*. Al margen de lo anterior, conforme ha destacado De Esteban Alonso, en la misma hay ya un reconocimiento implícito del hecho regional, si bien su importancia es más simbólica que efectiva.

Coetánea a la Ley para la Reforma Política es una norma que suele ignorarse, pese a revestir una trascendencia operativa de primera magnitud. Nos referimos a la Ley 17/1977, de 4 de enero, sobre Reforma del artículo 54 de la Ley del Registro Civil [78]. Su Preámbulo contenía, de forma lapidaria, una declaración, inequívoca en su proyección, de afirmación y respeto a la pluralidad lingüística. A tenor del mismo, en efecto: «*El artículo cincuenta y cuatro de la Ley del Registro Civil estableció la necesidad de que los nombres propios de los españoles se consignaran en castellano. Esta regla pugna con el hondo sentir popular de los naturales de distintas regiones españolas, que se ven privados de la posibilidad de que los nombres propios en su lengua vernácula sirvan, dentro y fuera de la familia, como signo oficial de identificación de la persona. La presente Ley tiene la finalidad de corregir esta situación, atendiendo, de un lado, al hecho cierto de que la libertad en la imposición de nombres no debe tener, en principio, otros límites que los exigidos por el respeto a la dignidad de la propia persona, y procurando, de otro lado, amparar y fomentar el uso de las diversas lenguas españolas, ya que todas ellas forman parte del fondo autóctono popular de nuestra nación*.» A mayor abundamiento, la parte dispositiva de la Ley exigía lo que sigue: «*En la inscripción se expresará el nombre que se dé al nacido. Tratándose de españoles, los nombres deberán consignarse en alguna de las lenguas españolas»*; e, incluso, que *«a petición del interesado o de su representante legal, el encargado del registro sustituirá el nombre propio, impuesto con anterioridad a la vigencia de la presente ley, por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas. La sustitución será gratuita para los interesados»*.

Asimismo, especial relevancia tuvo el Real Decreto 382/1977, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con fecha de 18 de febrero [79]. La referida norma reglamentaria procedía a la creación del Consejo General de Cataluña, desarrollando otras propuestas asumidas por la Comisión creada para el Estudio de su Régimen Especial.

---

[77] El texto de la Ley para la Reforma Política, sometida previamente a referéndum con fecha de 15 de diciembre de 1976 —recibiendo el apoyo del 94 por 100 de los votantes—, fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 4, de 5 de enero.

[78] La Ley 17/1977 fue insertada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 7, de 8 de enero.

[79] El Real Decreto 382/1977 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 65, de 17 de marzo.

En sus prescripciones, el Decreto 382/1977 rememoraba el ya citado Decreto 405/1976, mediante el que se creara la Comisión para el Estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas, con previsión de la institucionalización de la región, que ya fuera enunciada en la declaración de intenciones del Gobierno Suárez. En esta línea, se reconocía abiertamente que *«dicha Comisión ha cumplido su encargo y ha entregado sus estudios y propuestas al Gobierno. Es oportuno avanzar paulatinamente y no producir un vacío entre los trabajos de dicha Comisión y los posteriores y necesarios para llegar a la configuración de las instituciones adecuadas para Cataluña. En este orden, procede acoger y elevar a rango normativo aquellas propuestas de la Comisión que puedan tener una inmediata efectividad, mediante participación de las actuales Corporaciones Locales o acuerdo del Gobierno, entre las que se comprende la Mancomunidad de Diputaciones y el inicio de los trámites para las tan convenientes medidas descentralizadoras»*. A partir de aquí, consciente de la importancia y proyección de su contenido, el Decreto proclama que: *«Así se sigue con realismo y con total respeto al principio de legalidad un camino que pueda conducir a la institucionalización de todas las regiones, acogiendo propuestas análogas que aseguren, aun con posibles diversidades, un tratamiento sin privilegio para cualquiera de ellas.»*

El nuevo Consejo General de Cataluña, *«Consell General de Catalunya»*, asumió, como única misión, la elaboración de un Proyecto de Estatuto de Cataluña, cuyo conocimiento y aprobación se atribuía a las Cortes Generales, estando integrado por: *a)* Los Diputados y Senadores elegidos en las cuatro provincias catalanas para las inmediatas Cortes españolas, en cumplimiento de la Ley 1/1977, de 3 de enero, para la Reforma Política. *b)* El Presidente y tres representantes de cada una de las Diputaciones catalanas, elegidos de entre sus miembros, dentro de los ocho días siguientes a la proclamación de Diputados y Senadores antes mencionados, teniendo en cuenta que dos de los representantes de cada Diputación, al menos, debían serlo por distintas circunscripciones o comarcas.

Designados los miembros del *Consell,* la Presidencia del Gobierno convocaría a aquél al efecto de que se constituyera, previa citación con ocho días de antelación, con objeto de que procediera a dar cumplimiento, antes de un año desde su constitución, a la razón de su existencia: la elaboración de un Anteproyecto de Estatuto de Cataluña, para su ulterior elevación al Gobierno al efecto de que fuera sometido a la decisión de las Cortes. El grado de consenso que se requería era muy elevado, habida cuenta de que para la adopción válida de los acuerdos del *Consell* se exigía el voto favorable de dos tercios del número de sus miembros de hecho.

En todo caso, hasta que todo este proceso tuviera lugar, previamente se había establecido una Comisión gestora, compuesta por los presidentes de las cuatro Diputaciones provinciales catalanas con el fin de: *a)* promover los acuerdos precisos en las respectivas Diputaciones para la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Cataluña y aprobación del Proyecto de sus Estatutos, elevándolos al Gobierno para su aprobación definitiva; *b)* preparar con los representantes de la Administración del Estado la delegación, transferencias o descentralización de obras, servicios o funciones de la Admi-

nistración del Estado en las Diputaciones o en la futura Mancomunidad, para lo cual se habían creado, además, cuatro comisiones mixtas de representantes de cada una de las Diputaciones provinciales y de la Administración del Estado —aquéllos nombrados por ellas mismas de entre sus miembros y funcionarios, éstos por la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los departamentos interesados por razón de la materia—, con la finalidad de proceder al estudio de las obras, servicios y funciones que correspondan a éste y que fueran susceptibles de la correspondiente delegación, transferencia o descentralización y de su viabilidad económica; y *c)* realizar cuantas demás gestiones facilitaran la puesta en marcha del régimen especial de cada provincia.

En este elenco normativo, importancia notable tiene, asimismo, el Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno [80], en virtud del cual se procede a la creación de toda una estructura de apoyo al Ministro Adjunto para las Regiones.

Por último, y no obstante su rango normativo, tampoco puede omitirse la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de septiembre de 1977, por la que se constituía una Comisión para la elaboración de las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas [81], en cuyo texto se reconocía el cambio de la situación respecto del pasado. Esta Orden exponía: *«La elaboración de las cuentas de las Administraciones Públicas fue institucionalizada por Decreto 151/1968, de 25 de enero, en la Intervención General de la Administración del Estado, disponiéndose en la actualidad de una serie de cuentas, a escala nacional, desde el año 1958 hasta el momento actual. Sin embargo, las necesidades del momento presente exigen un conocimiento profundo de la realidad regional que permita el análisis de los resultados económicos a nivel regional, el estudio de las interrelaciones cíclicas y los problemas de interacción regional a corto plazo, el análisis de la capacidad de inversión de cada región a partir de sus propios recursos, así como el de las tendencias a largo plazo y los cambios estructurales que se producen entre y dentro de las regiones. Las situaciones económicas de las diversas regiones pueden verse muy afectadas por las actividades realizadas por la Administración Central a través del Presupuesto, por las inversiones estatales encaminadas a fomentar el desarrollo regional […].»*

4.2.B). *El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña*

Considerando los antecedentes que acaban de describirse, la lógica imponía que el primero de los entes preautonómicos en constituirse fuera Cataluña.

Su creación, en efecto, tuvo lugar mediante el anteriormente citado Real Decreto-ley de 29 de septiembre, aprobado con el número de orden

[80] Fue editado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 165, de 12 de julio.

[81] La meritada Orden Ministerial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 232, de 28 de septiembre.

41/1977, por el que, a partir de la derogación del precedente Real Decreto 382/1977, se dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, entrando en vigor en la fecha de su publicación oficial, esto es, el siguiente día 5 de octubre. La norma constitutiva fue desarrollada inmediatamente por el Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre [82], prescripción reglamentaria reformada, a su vez, por el posterior Real Decreto 2717/1977, de 2 de noviembre [83].

El meritado Real Decreto-ley 41/1977 constituye una norma capital para comprender el proceso autonómico, dado el influjo que sus prescripciones tuvieron en la evolución ulterior del mismo, habida cuenta de que la denominada «política de café para todos» comportó un significativo proceso de mimetismo en la articulación de los restantes entes preautonómicos. Lo anterior justifica que debamos detenernos sumariamente en la consideración de sus prescripciones.

Su Preámbulo partía de la afirmación de que *«la Generalidad de Cataluña es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica, dentro de la unidad de España»*. Seguidamente admitía, como después repetirían las análogas normas constitutivas ulteriores, la visión política del Gobierno y de las fuerzas parlamentarias al afirmar la necesidad de restablecer la Generalidad y de hacerlo desde la legalidad, por lo que manifestaba que: *«hasta que se promulgue la Constitución, no será posible el establecimiento estatutario de las autonomías, pero nuestro ordenamiento permite realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial. Por ello, el restablecimiento de la Generalidad a que se refiere el presente Real Decreto-Ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías. Tampoco significa la presente regulación un privilegio ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España. La institucionalización de las regiones ha de basarse principalmente en el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España, cuya indiscutible unidad debe fortalecerse con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno en las materias que determine la Constitución […]»*.

La parte dispositiva del Real Decreto-ley, por su parte, procedía al restablecimiento de la Generalidad de Cataluña; fijaba el régimen jurídico de la misma, constituido por el propio Real Decreto-ley y sus normas de desarrollo y ejecución y, respecto de su funcionamiento interno, por las normas reglamentarias de régimen interior que se aprobaran, a las que remitía; reconocía la personalidad jurídica de la Generalidad para el desarrollo de los fines propios; delimitaba su ámbito territorial; fijaba la estructura institucional —integrada por el Presidente de la Generalidad, nombrado por Real Decreto a propuesta del Presidente del Gobierno, y su Consejo Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la Generalidad y conformado por los consejeros, hasta un máximo de 12, y un representante de cada una de las dipu-

[82] El referido Real Decreto fue editado por el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 238, de 5 de octubre.

[83] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 264, de 4 de noviembre.

taciones provinciales catalanas [84]—; atribuía ciertas competencias a la Generalidad —potestad reglamentaria, funciones de integración y coordinación de las diputaciones, gestión y administración de funciones y servicios estatales que pudieran serle transferidos, así como las funciones de propuesta al Gobierno sobre medidas que afectaren al interés de Cataluña—; y establecía la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de los recursos que pudieran plantearse contra sus acuerdos y actos. Finalmente, disponía la reserva de ciertas medidas garantizadoras en favor del Estado, como la eventual disolución de los órganos de la Generalidad por razones de seguridad o el desarrollo de normas para la ejecución del propio Real Decreto-ley.

Este cúmulo detallado de previsiones, con las especialidades institucionales y peculiaridades propias, sería sucesivamente reiterado en las restantes normas constitutivas, a las que seguidamente se hace sumaria alusión, por orden cronológico.

4.2.C). *El Consejo General del País Vasco*

La segunda norma constitutiva fue el ya citado Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se creó el Consejo General del País Vasco, desarrollado en la propia fecha por el Real Decreto 1/1978, de 4 de enero [85], entrando en vigor ambas el siguiente día 5 de enero. La norma constitutiva resultó modificada con posterioridad, concretamente mediante el Real Decreto-ley 8/1979, de 18 de mayo [86]. Su finalidad quedaba expuesta de manera explícita en su Preámbulo: *«El pueblo vasco tiene la aspiración de poseer instituciones propias de autogobierno dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-Ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y, por ello, instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las provincias a que se refiere la presente disposición, que decidan su incorporación al mismo.»*

La parte dispositiva del Real Decreto-ley 1/1978 tomaba su contenido del considerado Real Decreto-ley para Cataluña, prácticamente en su integridad, con ciertas especialidades destacables.

En primer lugar, conviene dejar constancia de la alusión a la eventual incorporación de Navarra. De forma expresa, en efecto, se afirma: «*La men-*

---

[84] Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico, presidido por José Tarradellas Joan —quien al tiempo asumió la Presidencia de la Diputación de Barcelona—, pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 15 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 27 y 28 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 55 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[85] La norma constitutiva y la de su desarrollo fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 5, de 4 de enero.

[86] Su publicación tuvo lugar en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 122, de 22 de mayo.

ción a Navarra que en el Real Decreto-Ley se realiza que tiene otros precedentes históricos, en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un Régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General de País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-Ley de la misma fecha.» La solución adoptada fue, sin duda, la más viable y, a la par, la menos discutible, razón por la cual en la parte dispositiva su artículo 1.1 disponía: *«Las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo foral competente.»*

En segundo lugar, ha de destacarse la apertura de la vía para el debate sobre el régimen económico de los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya, y sobre la eventual reforma de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y del Consejo Foral navarro.

Por último, no puede dejar de indicarse, respecto de la composición del Consejo General del País Vasco, que la norma constitutiva determinaba que estaría integrado por un número igual de representantes de cada uno de los Territorios Históricos, en concreto tres, a los cuales se les reconoce una capacidad que no se reproducirá en ninguno de los restantes entes preautonómicos: la de interponer veto sobre cualquier decisión que afecte a su provincia. En concreto, en los términos de su artículo 6: *«Las decisiones del Consejo General del País Vasco serán adoptadas por mayoría. No obstante, cada provincia o territorio histórico podrá ejercitar el derecho de veto sobre cualquier decisión que afecte a su territorio a través de los representantes designados por sus respectivas Juntas Generales u Organismo Foral, en su caso»* [87].

4.2.D). *El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País Valenciano y la Junta de Andalucía*

Con posterioridad a los dos anteriores, y antes de entrar en vigor la Constitución, fueron promulgándose y publicándose de manera sucesiva, en el plazo de seis meses, las restantes normas constitutivas, en mérito de las cuales las siguientes futuras Comunidades Autónomas recibieron su régimen preautonómico: Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Archipiélago Balear, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. En esta cadena secuencial, el tercero de los entes preautonómicos estableci-

[87] Los datos relativos a la composición del Consejo General del País Vasco, presidido por Ramón Rubial Cavia (Senador del Partido Socialista por Vizcaya), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 15 y 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 29 y 30 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 56 y 57 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

do fue el correspondiente a Galicia, cuya Junta fue configurada por el antes citado Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia; en desarrollo del mismo se dictaría, con la misma fecha, el Real Decreto 474/1978 [88]. La meritada norma tendría vigencia desde el día de su publicación, el 18 de marzo de 1978, satisfaciéndose con la creación de la Junta de Galicia [89] la aspiración del pueblo gallego. Conforme declara su Preámbulo: *«El pueblo gallego ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España.* [...] *El presente Real Decreto-Ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Junta de Galicia. Por ese respeto a la Norma Constitucional, máxima expresión de la voluntad democrática, el presente Real Decreto-Ley tiene un contenido ajustado a este período preautonómico, regulando aquellas materias que son imprescindibles para su objeto, y dejando, en su caso, para después de que la Constitución haya entrado en vigor, la regulación jurídica del uso oficial de la lengua gallega y de la bandera que son realidades sociales vigentes en Galicia.»*

Por razón de imagen, dados los precedentes históricos, un día después del establecimiento de la Junta de Galicia —si bien insertándose en el mismo *Boletín Oficial del Estado* y, consecuentemente, con la misma fecha de entrada en vigor— verían la luz los regímenes preautonómicos de Aragón, Canarias y el País Valenciano.

El Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, dispuso la constitución del régimen preautonómico para Aragón, en vigor desde el siguiente día 18 de marzo, siendo simultáneamente desarrollado por el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo [90]. De acuerdo con su Preámbulo: *«El pueblo aragonés ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-Ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Diputación General de Aragón»* [91].

---

[88] Las dos disposiciones fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 66, de 18 de marzo.

[89] Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico, presidido por Antonio Rosón Pérez (Diputado por Lugo de la Unión de Centro Democrático —UCD, en lo sucesivo—), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit*., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 31 y 32 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 58 y 59 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[90] La norma constitutiva y la de desarrollo de la Diputación General de Aragón fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 66, de 18 de marzo.

[91] Los datos relativos a la composición de la Diputación General de Aragón, presidida por Juan Bolea Foradada (Diputado de UCD por Zaragoza), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit*., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 33 y 34 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 60 y 61 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

Por su parte, el Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para el Archipiélago Canario, desarrollado por el Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo [92]. El expresado Real Decreto-ley entró en vigor el 18 de marzo de 1978, uniéndose Canarias a las regiones con este especial régimen. Como en los anteriores casos, el Real Decreto-ley, en su Preámbulo, volvía a reflejar el deseo y la voluntad de alcanzar un mayor grado de descentralización, presupuesta la singularidad de la discontinuidad del territorio insular, a cuyo efecto se constituyó la Junta de Canarias [93]: *«La insularidad otorga al archipiélago canario un rasgo singular dentro de la unidad de España. Esta circunstancia aconseja la institucionalización de organismos propios de Canarias cuya competencia se extienda a todas las islas, dentro del actual proceso preautonómico.* [...] *La singularidad de Canarias en el aspecto administrativo venía ya reconocida en el ordenamiento jurídico español a través de la institución de los cabildos insulares que ahora se conectan con la Junta de Canarias y en el aspecto económico y fiscal a través de la Ley 30/1972, de 22 de julio.* [...] *Con la institucionalización de la Junta de Canarias, el Gobierno atiende también inmediatamente a la moción aprobada en reciente sesión del Congreso de Diputados, que urgía el pronto restablecimiento de un régimen preautonómico para Canarias.»*

El Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, aprobaba el régimen preautonómico para el País Valenciano. La disposición normativa, en vigor desde el día 18 de marzo de 1978, sería desarrollada por el Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo [94]. El Preámbulo de la norma constitutiva del Consejo del País Valenciano [95] reconocía así su finalidad: *«El País Valenciano ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-Ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, […] y por ello instituye el Consejo del País Valenciano.»*

Por último, un mes después se expidió el Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, que disponía la constitución del régimen preautonómico de Andalucía, el cual sería objeto simultáneo de desarrollo por el Real Decre-

---

[92] Ambas disposiciones fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 66, de 18 de marzo.

[93] Los datos relativos a la composición de la Junta de Canarias, presidida por Alfonso Soriano Benítez de Lugo (Diputado de UCD por Santa Cruz de Tenerife), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 17 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 35 y 36 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 62 a 64 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[94] La norma de creación y la de su desarrollo reglamentario fueron editadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 66, de 18 de marzo.

[95] Los datos relativos a la composición del Consejo del País Valenciano, presidido por José Luis Albiñana Olmos (Diputado del PSOE por Valencia), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 17 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 37 y 38 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 65 y 66 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

to 832/1978, de 27 de abril. La entrada en vigor de aquél, con el consecuente establecimiento de la Junta de Andalucía [96], se produjeron el siguiente día 28 de abril, fecha de su publicación oficial [97]. Conforme expresaba su Exposición de Motivos, su finalidad era la institucionalización de la Junta de Andalucía y la consagración de «*la aspiración de los representantes parlamentarios del pueblo andaluz a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España*».

4.2.E). *Los regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León*

Antes del verano de 1978 se procedería, de forma simultánea, a extender el régimen provisional de autogobierno a las Islas Baleares, Extremadura y Castilla y León.

En primer lugar, en virtud del respectivo número de orden, el Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, dispuso la constitución del régimen preautonómico para el Archipiélago Balear, desarrollado por el Real Decreto-ley 1517/1978, de 13 de junio [98]. Con este Real Decreto-ley se pretendía satisfacer el deseo popular *«de contar con instituciones propias para todo el archipiélago y en cada una de sus islas»*, configurándose el Consejo Interinsular de Baleares [99].

Por su parte, el Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, estableció la constitución del régimen preautonómico para Extremadura, siendo desarrollado por el Real Decreto 1578/1978, de 13 de junio, entrando en vigor en la fecha de su publicación oficial, esto es, el siguiente 30 de junio [100]. El Real Decreto-ley proclamaba, con firmeza, que *«las fuerzas parlamentarias de Extremadura han venido manifestando reiteradamente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-Ley tiene por*

---

[96] Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico andaluz, presidido por José Plácido Fernández Viagas (Senador del PSOE por Sevilla), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 18 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 39 y 40 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 67, 68 y 69 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[97] Las dos normas, en efecto, fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 101, de 28 de abril.

[98] Ambas normas resultaron editadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 155, de 30 de junio.

[99] Los datos relativos a la composición del Consejo Interinsular, presidido por Jerónimo Alberti Picornell (Senador de UCD por Mallorca), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 18 y 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 41 y 42 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 70 y 71 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[100] Ambas normas resultaron editadas, en efecto, por el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 155, de 30 de junio.

finalidad dar satisfacción a dicho deseo, […] y por ello instituye la Junta Regional de Extremadura» [101].

Por último, el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, dispuso la constitución del régimen preautonómico para Castilla y León, entrando en vigor desde el siguiente 30 de junio, fecha de su inserción en el diario oficial, así como la de su desarrollo normativo mediante el Real Decreto 1519/1978, de 17 de junio [102]. Tras proceder a la configuración del Consejo General de Castilla y León [103], como en los anteriores casos, y para su ámbito propio, manifestaba: *«Castilla y León es una de las partes más amplias y representativas de España. Sus fuerzas parlamentarias han solicitado el establecimiento de instituciones propias dentro de la unidad española. El presente Real Decreto-Ley se encamina a satisfacer tal deseo, de forma provisional, por llevarlo a cabo aun antes de que se promulgue la Constitución, con tal fin instituye el Consejo General de Castilla y León confiándose a los representantes parlamentarios de cada una de las provincias que la integran la decisión de su incorporación al Consejo General que ahora se instituye.»*

No pueden olvidarse, a este respecto, los ulteriores avatares del ente preautonómico castellano-leonés, cuya identidad regional se hizo problemática. Como nos recuerda Linz, «La dificultad de constituir una región en el reino de Castilla y León es reflejo de un proceso histórico que hizo decir a Sánchez-Albornoz en conversación con Ortega a raíz de su frase "Castilla hizo a España y la deshizo", que "Castilla hizo a España y España deshizo a Castilla"» [104]. La Comunidad, finalmente, se constituiría, culminando el proyecto autonómico, «al menos en el 80 por 100 de las previsiones iniciales, cuando se produjo la aparición de dos Comunidades Autónomas no previstas: La Rioja y Cantabria» [105], pues, en efecto, frente a las previsiones territoriales originarias, comprendidas en el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/1978,

---

[101] Los datos relativos a la composición de la Junta de Extremadura, presidida por Luis Ramallo García (Senador de UCD por Badajoz), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit*., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 43 y 44 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 72 y 73 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[102] El Real Decreto-ley 20/1978 y su norma de desarrollo fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 155, de 30 de junio.

[103] Los datos relativos a la composición del Consejo General, presidido por Juan Manuel Reol Tejada (Diputado de UCD por Burgos), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit*., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 45 y 46 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 74 a 77 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[104] Cfr. Linz, «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», *op. cit*., p. 582, en nota a pie 29, donde nos indica que la frase reproducida en el texto se corresponde con el *Testamento histórico de Sánchez Albornoz*, de Manuel Clavero, p. 76.

[105] Cfr. Enrique Orduña Rebollo, «Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 14, septiembre-diciembre de 2001, pp. 85 a 128.

las provincias de Logroño y Santander no fueron incluidas en el definitivo espacio regional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

4.2.F). *El cierre del sistema transitorio: el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega*

Tras el verano de 1978 se afrontaría el cierre del sistema transitorio, conformando los tres últimos regímenes preautonómicos que, del total de trece, se constituyeron, es decir, los encarnados en el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega.

El *Boletín Oficial del Estado* de 10 de octubre [106], con cierto retraso respecto de la fecha de su expedición y con entrada en vigor el día de su inserción en el diario oficial, publicó el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Asturias. La norma de creación fue objeto de desarrollo reglamentario por el Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre [107]. La disposición constitutiva, destacando la provisionalidad del Consejo Regional [108], declaraba que *«los parlamentarios asturianos coinciden en la aspiración común de lograr un régimen provisional de autonomía para Asturias y en este sentido lo han solicitado del Gobierno. Asturias es una provincia con entidad regional histórica que cuenta con más de un millón de habitantes. A tal fin y de acuerdo con el sentir de los parlamentarios, se instituye ahora el Consejo Regional de Asturias como órgano de gobierno de la región, quedando en su caso reservada la tradicional denominación de Junta General del Principado para cuando se apruebe el Estatuto de Autonomía al amparo de la Constitución»*. Conforme veremos, así sucedió con posterioridad.

En el propio *Boletín Oficial* de 10 de octubre, y con entrada en vigor el día de su publicación, vio la luz el Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Murcia, desarrollado inmediatamente por el Real Decreto 2406/1978, de 29 de septiembre [109]. A imagen de sus predecesoras, la norma constitutiva del Consejo Regional de Murcia [110] proclamaba el deseo de los murcianos de dotar-

---

[106] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 242.

[107] Publicado en el mismo *Boletín Oficial del Estado* que el Real Decreto-ley, esto es, el núm. 242, entrando en vigor el 10 de octubre de 1978.

[108] Los datos relativos a la composición del Consejo Regional de Asturias, cuya presidencia ostentó Rafael Luis Fernández Álvarez (Senador del PSOE por Oviedo) pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*, pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 20 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 47 y 48 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 78 y 79 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

[109] La disposición legal y la reglamentaria de referencia fueron editadas en el mismo *Boletín Oficial Estado*, es decir, el núm. 242, de fecha 10 de octubre de 1978.

[110] Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico murciano, presidido por Antonio Pérez Crespo (Diputado), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómi-*

se de la autonomía correspondiente para la gestión de sus intereses, pudiendo destacarse, como curiosidad, que el Real Decreto-ley se hacía eco de la históricamente reclamada peculiaridad cartagenera. En mérito de su Preámbulo: *«Los parlamentarios de Murcia han solicitado del gobierno un régimen provisional de autonomía con anterioridad a la Constitución. También coinciden en la aspiración común de lograr un futuro régimen autonómico que articule en su día de forma equilibrada todas y cada una de las comarcas y garantice la descentralización de servicios y funciones, haciendo resaltar la significación de Cartagena en reconocimiento a su fundamento histórico, su entidad socioeconómica y su singularidad marítima —en justa solidaridad y equilibrio con aquélla—, que serán resultado de la agrupación de todos los municipios que integren comarcalmente a las poblaciones asentadas en los valles del Guadalentín y del Segura, en las zonas del noroeste y del altiplano y en las demás comarcas que configuran la región. Especialmente se han regulado las relaciones de colaboración y coordinación del Consejo Regional y la Diputación, distinguiendo la fase anterior y la posterior a las elecciones locales, marcándose así la tendencia a que, en el posible Estatuto de Autonomía ambos organismos se refundan en uno solo.»*

La última de la serie de normas del género fue el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega, creándose la Junta de Comunidades [111]; el Real Decreto-ley sería objeto simultáneo de desarrollo mediante el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre [112]. El Preámbulo de la norma constitutiva no era menos expresivo que los hasta aquí referidos: *«Los representantes de todas la fuerzas políticas parlamentarias de la región castellano manchega han expresado, en repetidas ocasiones, su aspiración de contar con instituciones de gobierno propias que posibiliten la afirmación y reconocimiento de las peculiaridades históricas, geográficas y económicas de Castilla la Nueva y La Mancha, dentro de la unidad de España. La satisfacción de tan legítimo deseo urge la rápida promulgación de las oportunas disposiciones legales.»*

Presupuesto lo anterior, ha de destacarse la referencia que en la meritada norma constitutiva se hacía a Madrid, por cuanto su mera reproducción acredita palmariamente la inicial falta de definición de un modelo concreto y de su corolario, un mapa autonómico. A tenor de la Disposición Adicional del Real Decreto-ley 32/1978, en efecto: *«1. La provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias. Se faculta al Gobierno para adaptar el presente Real*

---

cos, *op. cit.*, pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 20 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 49 y 50 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 80 y 81 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

111 Los datos relativos a la Junta de Comunidades, aunque en la fecha de edición estaba pendiente de su constitución, pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, *op. cit.*. En concreto, pp. 11, 20, 21, 23, 51 y 82.

112 El Real Decreto-ley constitutivo y el Decreto de desarrollo fueron objeto de publicación en el mismo *Boletín Oficial Estado*, es decir, el núm. 273, de 15 de noviembre, entrando en vigor el día de la fecha de su inserción oficial.

Decreto-ley a la nueva situación que se produzca.» No puede, en todo caso, ignorarse que el propio Preámbulo declaraba, en orden a evitar conclusiones precipitadas, que *«la referencia a la provincia de Madrid que en Real Decreto-Ley se contiene, en modo alguno predetermina su incorporación a ésta u otra entidad territorial. El carácter específico que le confiere el ser la capital del Estado, su especial dimensión sociológica, política y económica han aconsejado arbitrar la posibilidad de su integración futura, en igualdad de derechos con las restantes provincias, en la Junta de Comunidades»*.

4.2.G). *El proceso de transferencias competenciales*

Establecida su existencia, la puesta en marcha y dotación de contenido de los trece entes preautonómicos constituidos tuvo lugar mediante las correspondientes transferencias de funciones y servicios, habida cuenta de que las competencias no se concedieron directamente en los respectivos decretos-leyes de creación, sino que los mismos remitían a una fase posterior de negociación.

Un primer bloque de transferencias tuvo lugar mediante los reales decretos 1383, 1384, 1385 y 1386/1978, de 23 de junio [113], por los que se transferían diversas competencias al ente preautonómico de Cataluña. Sin poder detenernos en su consideración, ni en la de los sucesivos que vieron la luz, por todos bástenos la mención al Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regulaba el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los entes preautonómicos [114]. En todo caso, las competencias transferidas fueron de escasa trascendencia.

De forma paralela al establecimiento y transferencia de competencias a los entes preautonómicos, un importante paso descentralizador fue dado por el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril [115], por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado. Más específicamente, la meritada norma creó el Ministerio de la Administración Territorial, que asumió las funciones que correspondían a la Administración Central del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, los entes preautonómicos y la Administración local, así como las unidades y competencias específicas de la Dirección General de Administración Local. Al titular del departamento ministerial, por medio del posterior Real Decreto 886/1979, de 20 de abril [116], se le atribuyó la presidencia de las comisiones mixtas de transferencias de competencias de la Administración del Estado a los entes preautonómicos [117].

---

[113] Todos ellos fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 150, de 24 de junio.

[114] El Real Decreto 2970/1980 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 17, de 20 de enero de 1981.

[115] El Real Decreto 708/1979 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 83, de 6 de abril.

[116] El Real Decreto 886/1979 fue editado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 100, de 26 de abril.

[117] La concreta composición de las Comisiones Mixtas de Transferencias, con detalle de los representantes de la Administración del Estado y de los Entes preautonómicos, puede consultarse en *Los órga-*

Para cerrar este sincrético relato histórico, conviene recordar que el proceso de establecimiento de las preautonomías se desarrolló coincidiendo con el debate constituyente, culminado con la *appelatio ad populum* que se concretó en la convocatoria del referéndum sobre el Proyecto de Constitución, realizada por el Presidente del Gobierno mediante el Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre [118]; referéndum que, como es sabido, arrojaría un resultado favorable a la consulta realizada, lo que determinó la promulgación y ulterior entrada en vigor de nuestra vigente Constitución.

4.3. La disolución de los entes preautonómicos

Sin poder detenernos en la ulterior evolución de los distintos entes preautonómicos hasta su sustitución por las vigentes Comunidades Autónomas, no puede concluirse este sumario recorrido sin recordar que una nota inherente a los distintos regímenes preautonómicos era su provisionalidad, afirmada taxativamente en todos los decretos-leyes, tanto en sus preámbulos como en sus disposiciones finales.

La referida prescripción, conforme declarará expresamente el Preámbulo de su modelo —el Decreto-ley 41/1977, para Cataluña— tenía por finalidad, presupuesta la ausencia de un modelo previamente definido, dejar sentado que *«el presente Real Derecho-ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías»*.

En la apuntada línea, la Constitución dispuso, de forma lapidaria, la disolución de los mismos en su Disposición Transitoria Séptima, sustituyéndose progresivamente por el régimen diseñado en el Título VIII, en un proceso que, como es de sobra conocido, comenzó con los Estatutos de Cataluña y el País Vasco, cuyos respectivos proyectos fueron presentados en el Congreso de los Diputados el mismo día en que la Constitución entró en vigor.

A tenor de la referida Disposición Transitoria Séptima de la Constitución:

> *«Los organismos provisionales autonómicos se considerarán disueltos en los siguientes casos:*
>
> a) *Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.*
> b) *En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.*
> c) *Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.»*

---

nos de gobierno de los regímenes preautonómicos, *op. cit.*, pp. 83 a 105, con excepción de las correspondientes al Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades Castellano-manchega, pendientes de constituirse en la fecha de edición de la publicación de referencia.

[118] El Real Decreto 2560/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 265, de 6 de noviembre.

V. LAS BASES DEL MODELO CONSTITUCIONAL

5.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente

La aprobación de la Constitución de 1978 comportó, conforme se ha anticipado, un giro radical en la contemplación de la «cuestión territorial», es decir, en términos operativos, frente al sistema unitario y centralista, rígidamente uniforme, imperante durante el régimen del General Franco, la admisión sin ambages de la distribución territorial del poder político y el consecuente establecimiento de un modelo organizativo plural y descentralizado.

Cuestión distinta es, aunque pueda resultar paradójico, que la proclamación de dicho modelo organizativo se hiciera sin «modelo», es decir, sin responder a unos principios rectores previamente afirmados a partir de una sólida reflexión sobre el futuro de España.

Así es, centrado el debate constituyente en el diseño de la forma de organización territorial del Estado y con el trasfondo de una pluralidad abigarrada de concepciones, lo que comportó la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general de principio, el Constituyente se limitó a proclamar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la Nación española, sin perjuicio de la indefectible solidaridad entre todas ellas.

Importante es destacar que el capital artículo 2 efectúa una delimitación entre dos conceptos territoriales. De un lado, las «nacionalidades» —debiendo entenderse por tales aquellos territorios que en el pasado habían manifestado un espíritu descentralizador fundamentado o acompañado por ciertas peculiaridades lingüísticas; es el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia—, y, de otro, las «regiones» —esto es, el resto de los territorios pertenecientes al Estado español en los que no concurran las meritadas características, al margen de otras circunstancias culturales, sociales y económicas—. Empero, ha de tenerse en cuenta que la distinción, conforme han señalado García Escudero y García Martínez, «tuvo una principal finalidad emocional» [119], que permitió la ulterior constitución de regímenes autonómicos diversos. En efecto, frente al axioma inherente a todo Estado federal, la «homogeneidad en la pluralidad», basada en una homogénea configuración de la estructura y competencias de los Estados miembros, el modelo constitucional admite la «diversidad en la diversidad», articulando una pluralidad de vías de acceso a la autonomía, distinta estructura institucional y dispar régimen competencial,

---

[119] En esta línea, Ferrando Badía, «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX», *op. cit.*, tras analizar «qué se entiende, en la Constitución de 1978, por "nacionalidades" y qué por "regiones"?» —pp. 33 a 38—, concluye afirmando que «Creemos oportuno indicar nuevamente que la división de España en "nacionalidades" y "regiones" tiene escaso relieve e importancia constitucional: se trata, a nuestro entender, de cuestión más bien de prestigio que de una real diferencia "sustancial" entre el concepto de "nacionalidades" y "regiones", pues "ambos sujetos de la autonomía" se integran en la "indisoluble unidad de la Nación española" (art. 2.º)» —pp. 33 a 38—.

dando pie a la eventualidad de lo que la doctrina ha convenido en denominar el «federalismo asimétrico» [120].

En todo caso, lo relevante es que el significado del modelo proclamado por el artículo 2 y traducido a términos operativos por el artículo 137, que principia la disciplina del Título VIII, es inequívoco: operar la distribución del poder público y proceder a su democratización, acercando la Administración a los ciudadanos. De acuerdo con Aparicio Pérez, «tal modelo ofrece una cierta imagen de híbrido biológico resultante de una desigual e incompleta síntesis de contrarios y que, en principio, puede no ser inadecuada: si se tienen en cuenta los grupos políticos que formaron parte de la redacción y aprobación del pacto constituyente y el papel que cada uno de ellos desempeñó, podemos ver que la regulación contenida en el Título VIII y su correlato en el art. 2 de la Constitución no es sino el reflejo de una forma de Estado que aparece como anti-forma de Estado. Lo que se vino a decir, en términos muy simples, es que no habría un Estado centralista; pero se vino a decir también que la forma concreta de ese Estado se ventilaría fuera de la Constitución o, si se quiere, en el desarrollo aplicativo de la Constitución» [121].

Conforme se ha constatado, el principio dispositivo o de voluntariedad, eje del sistema, configuraba la autonomía no como una obligación de los distintos territorios, sino, antes al contrario, como un auténtico derecho de las nacionalidades y regiones a su autogobierno. Por lo que respecta a su significado, de acuerdo con Santamaría Pastor, puede afirmarse, de forma sincrética, que el referido principio posee cuatro manifestaciones esenciales:

1.ª La Norma Fundamental no contenía un listado de cuáles debían ser las Comunidades Autónomas a constituir, ni impuso criterios o requisitos que determinaran la creación de éstas, sin perjuicio de referirse, lógicamente, a la vecindad provincial acompañada de ciertas características comunes, la experiencia histórica descentralizadora de ciertas entidades territoriales o la insularidad, factores ciertamente poco limitadores o restrictivos.
2.ª La Constitución no exigía implacablemente la pertenencia de las provincias a las Comunidades Autónomas, pudiendo haber permanecido algunas de ellas, incluso, al margen del esquema autonómico y sometidas, por ende, al régimen general de la Administración Local.
3.ª La Constitución no determinaba el esquema institucional de los entes autonómicos.

---

[120] Por todos, José Juan González Encinar, «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», en la obra colectiva, coordinada por Monreal, *El Estado de las autonomías*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, pp. 49 a 64.

[121] Cfr. Aparicio Pérez, «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», en el colectivo, dirigido por el propio autor, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, *op. cit.*, p. 31.

4.ª De la misma forma, tampoco se precisaban las competencias que, en buena medida, podían desplegarse en cada una de las normas institucionales básicas de las Comunidades: los Estatutos de autonomía.

Con estos mimbres, la puesta en práctica del modelo constitucional, impulsada por la dinámica política, determinó —en los términos cronológicos que se detallan posteriormente— la división de todo el territorio del Reino de España en Comunidades Autónomas, diecisiete, que vienen a reflejar desde rasgos históricos y culturales individualizadores propios, como es el caso de las denominadas «Comunidades históricas», a exigencias funcionales que exigen un tratamiento específico, caso de la Comunidad de Madrid, a las que han de sumarse Ceuta y Melilla como «Ciudades autónomas».

Por lo que respecta a su modelo institucional, ha de destacarse que, al margen de la vía de acceso a la autonomía seguida por cada uno de los entes autonómicos, los estatutos de autonomía —todos ellos— han adoptado, sin excepción, el esquema de separación de poderes binario Legislativo-Ejecutivo. El origen de la referida opción se encuentra en el artículo 152.1 de la Constitución, que establece un diseño institucional en cuya virtud las instituciones de autogobierno de los entes autonómicos se basan en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio, un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla. No participan las Comunidades Autónomas, sin embargo, en el tercero de los poderes, el Judicial, disciplinado como tal por el Título VI de la Constitución —arts. 117 a 127—, cuya organización culmina el Tribunal Supremo —art. 123—. El Tribunal Superior de Justicia de cada una de las Comunidades, introducido por el segundo párrafo del artículo 152.1 en calidad de órgano que corona la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad, no es un órgano autonómico, conforme precisara la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, sino que se encuentra con aquélla en «una relación territorial que deriva del lugar de su sede» [122].

Aunque se trate de un mero apunte técnico vaciado de contenido por la praxis, no puede olvidarse que las referidas previsiones estatutarias son fruto del proceso de mimetismo que, en las diecisiete Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado español —con proyección, incluso, para los supuestos de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla—, ha erigido en modelo uniforme el esquema institucional de auto-

[122] Al respecto, *vid*. las sincréticas exposiciones de Antonio Embid Irujo, *Los Parlamentos Territoriales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987; Lucas Murillo de la Cueva, «Los gobiernos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 34, 1992, pp. 95 a 142, y Catalina Escuín Palop, «Reflexiones en torno a las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, núm. 3, 1997, pp. 95 a 116.

gobierno previsto en el citado apartado 1 del artículo 152 de la Constitución. El modelo, empero, conforme se deduce del tenor literal del precepto constitucional, no estaba inicialmente pensado para ser aplicado a las Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía fueran aprobados por el procedimiento ordinario, esto es, para las denominadas «Comunidades Autónomas de régimen general» —la mayoría de ellas, por cierto—. Puede afirmarse, así, que nos encontramos, al decir de una buena parte de la Doctrina, ante un supuesto de mutación constitucional, operada de modo ostensible y deliberado en virtud de los «Pactos Autonómicos» de 31 de julio de 1981 [123].

Lo cierto es que, como ha ocurrido con múltiples aspectos relativos al desarrollo del Título VIII de la Constitución, las exigencias derivadas de la articulación política del denominado «Estado de las autonomías» primaron sobre las consideraciones técnico-jurídicas y, tras los respectivos y sucesivos comicios electorales, los Parlamentos regionales se encuentran ya, según los casos, en su VI o VII Legislatura. Asimismo, las Ciudades de Ceuta y Melilla cursan su III Legislatura [124].

Simplemente cabe apuntar, para concluir este *excursus*, la homogeneidad de la naturaleza de las distintas Comunidades finalmente establecidas, sin perjuicio de la vía de acceso y de su nivel competencial —sucesivamente ampliado en virtud de los «Pactos autonómicos» de 1992 y de 1996—, esto es, de lo que se ha denominado el ritmo o velocidad de acceso a la autonomía. En efecto, conforme tuviera ocasión de afirmar lapidariamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, respecto del singular supuesto de Navarra —rechazando su pretendido carácter «paccionado»—, el hecho de que el acceso a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar y de que la denominación utilizada para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de «Comunidades Autónomas», sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía o las diversas denominaciones que hayan adoptado para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones.

---

[123] Por todos, al respecto, las acertadas consideraciones formuladas por Santamaría Pastor, destacando la dualidad interpretativa del precepto constitucional en términos técnicos y en términos políticos, primero en las «Lecciones de Derecho administrativo» de la Cátedra de García de Enterría relativas a *Las administraciones territoriales. La Administración institucional,* editadas por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982, pp. 27 a 29; y, posteriormente, tanto en sus *Fundamentos de Derecho administrativo*, *op. cit.*, pp. 508 y 1083 a 1087, como en sus *Principios de Derecho administrativo*, vol. I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2.ª ed., 1998, pp. 494 a 497.

[124] En la «Cronología» de la obra de Alfonso Arévalo Gutiérrez, Almudena Marazuela Bermejo y Ana del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos* —pp. 66 y 67, y 148 y 149—, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, se recogen dos cuadros comparativos que reflejan la evolución por Legislaturas en los diversos Parlamentos.

5.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía

El carácter pretendidamente ambiguo y flexible de la disciplina constitucional, tributario del principio dispositivo que preside el diseño de la organización territorial del Estado, encuentra una de sus principales manifestaciones en la determinación de las vías de configuración de las Comunidades Autónomas.

En efecto, a diferencia de lo dispuesto por la Constitución de la II República —modelo en tantos aspectos del sistema constitucional vigente—, no se establece un sistema único de acceso al autogobierno, sino que, antes al contrario, se configura una compleja tipología de procedimientos de creación de las Comunidades Autónomas; tipología que fue abiertamente criticada en su momento, calificándola, por todos, Muñoz Machado como intrincada, discriminatoria, confusa e intencionadamente obstruccionista.

Debe precisarse, de forma inmediata, que esta compleja tipología tiene una doble concreción y comporta un efecto inmediato o directo.

En efecto, por un lado el Constituyente delimita distintas vías de acceso al autogobierno, es decir, modos a través de los cuales los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa pueden acceder al autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma.

Por otro, se establecen distintos procedimientos de elaboración y aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía.

El corolario de dicha combinación determina el nivel de competencias asumidas *ab initio,* sobre la base de lo dispuesto por los artículos 148 y 149 del Texto Constitucional.

Sin poder detenernos en este último extremo —que, por lo demás, carece hoy absolutamente de relevancia, ponderando las sucesivas reformas tendendes a la ampliación competencial— y antes de proceder sumariamente a la relación de la tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas —remitiéndome para su detalle a un estudio anterior [125]—, ha de insistirse en que su articulación no comporta en nuestro sistema el necesario establecimiento de regímenes autonómicos de distinto género, pues se circunscribe a la iniciativa del proceso autonómico y al procedimiento de creación de cada Comunidad, consumado con la aprobación de su respectivo Estatuto de Autonomía. Dicho con otras palabras, si los caminos de acceso son diversos, el punto de destino diseñado por el Constituyente es único: el autogobierno, esto es, conforme afirmara el Tribunal Constitucional ya en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, la creación de una Corporación pública de base territorial y naturaleza política.

---

[125] Cfr. Marazuela Bermejo y Arévalo Gutiérrez: «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 161 a 226.

5.2.A). *Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica*

Aunque las singularidades establecidas por el Constituyente —dedicando a la iniciativa del proceso autonómico, además del art. 143, los arts. 144 y 151.1, la Disposición Adicional Primera y las disposiciones transitorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Séptima—, permitirían diferenciar, como en su momento hiciera López Rodó, hasta doce o más vías de acceso a la autonomía, en orden a su sistematización de la forma más sincrética posible podemos agruparlas en dos grandes bloques, en función de su alcance territorial: procedimientos generales, en cuanto susceptibles de ser aplicados a cualquier territorio del Estado, y procedimientos particulares, habida cuenta de que su aplicación se circunscribe a determinados territorios; en cada uno de los cuales el Texto Constitucional permite, a su vez, individualizar distintas modalidades y, en algún supuesto, singularidades.

Así, el esquema de los procedimientos de acceso a la autonomía en nuestra vigente Constitución resulta, sumariamente, como sigue:

1.º Los procedimientos de creación de alcance general.

Son dos los procedimientos de alcance general por los que pueden acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas los territorios titulares del derecho a la autonomía, esto es: primero, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; segundo, los territorios insulares; y, tercero, las provincias con entidad regional histórica.

1.º.A. El cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía: el procedimiento del artículo 143 de la Constitución y la especialidad de la Disposición Transitoria Primera.

El artículo 143 de la Constitución, en su apartado 2, establece el cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía. Este cauce, no obstante, admite una singularidad, la prevista en la Disposición Transitoria Primera, tendente a habilitar que la iniciativa autonómica sea ejercitada por los órganos colegiados superiores de los regímenes preautonómicos que se hubieran constituido, en lugar de por las entidades locales, conforme establece con carácter general el artículo 143. En la práctica, presupuesta la generalización del sistema de regímenes preautonómicos durante el año 1978, fue al amparo de esta singularidad del procedimiento general como se constituyeron la mayoría de las Comunidades Autónomas; singularidad a la que sólo cabía acudir en el plazo de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución, conforme dispone la Disposición Transitoria Séptima, en su letra c), al declarar la disolución del organismo provisional autonómico que *«no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años»*.

1.º.B. El cauce especial de acceso a la autonomía del artículo 151 de la Constitución —Andalucía—.

Junto al anterior, a efectos de satisfacer la inequívoca voluntad manifestada por determinadas nacionalidades y regiones y enervar la posible crítica que pudiera resultar de la reserva *ab initio* del acceso a un mayor nivel de autonomía a determinadas Comunidades —las denominadas «históricas», a las que ulteriormente nos referimos—, el Constituyente optó por introducir la posibilidad de que cualquier territorio legitimado para el acceso a la autonomía accediera a un nivel superior de autogobierno sin esperar el transcurso del plazo de cinco años exigido en el artículo 148.3.

Con dicha finalidad, el artículo 151 establece un procedimiento de alcance general y de carácter especial: de alcance general por cuanto es susceptible de ser aplicado a cualquier territorio del Estado español; de carácter especial por cuanto su aplicación se circunscribe a los supuestos en que concurra una especial voluntad autonómica. Su concreta articulación se expresa en la exigencia de una iniciativa atribuida a los titulares del procedimiento general, pero notablemente reforzada.

2.º Los procedimientos de creación de alcance particular.

Estos procedimientos están referidos a concretos ámbitos territoriales, no siendo susceptibles de ser generalizada su aplicación a todo el territorio del Estado español.

2.º.A. El acceso a la autonomía de las Comunidades «históricas»: la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución —Cataluña, País Vasco y Galicia—.

2.º.B. Los procedimientos de creación de alcance excepcional.

2.º.B.*a)*. El acceso a la autonomía de los territorios forales: la Disposición Adicional Primera —los territorios forales; Navarra— y la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución —la eventualidad de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco—.

2.º.B.*b)*. La constitución de una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1: el artículo 144.*a)* de la Constitución —Madrid—.

2.º.B.*c)*. El acceso a la autonomía de los territorios que no estén integrados en la organización provincial: el artículo 144.*b)* —Gibraltar— y la Disposición

Transitoria Quinta de la Constitución —Ceuta y Melilla—.

2.º.B.*d).* La sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el artículo 143.2: el artículo 144.*c)* de la Constitución —el supuesto de Almería y la incorporación de la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León—.

5.2.B). *Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía*

Por su parte, los procedimientos de elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía pueden sintetizarse en los siguientes términos:

1.º El procedimiento general del artículo 146 de la Constitución.

Este procedimiento resulta de aplicación a los territorios que accedan al autogobierno a través del cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía, es decir, del procedimiento del artículo 143 de la Constitución, así como de la singularidad del mismo dispuesta por la Disposición Transitoria Primera. Asimismo, su ámbito de aplicación se extiende a los entes autonómicos que se constituyan a tenor de lo dispuesto por el artículo 144, si bien, respecto de los supuestos comprendidos en su letra *b),* sólo en el caso de que las Cortes Generales se limiten a «autorizar» y no opten por «acordar» un Estatuto de autonomía, imponiendo un procedimiento específico.

2.º El procedimiento especial establecido en el artículo 151.2 de la Constitución.

Este procedimiento está previsto para la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que accedan al autogobierno por el cauce especial del artículo 151.1 de la Constitución, así como en virtud de su Disposición Transitoria Segunda.

3.º El eventual procedimiento del artículo 144.*b)* de la Constitución.

Se aplica a los supuestos que, en su caso, determinen las Cortes Generales al «acordar» y «autorizar» un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

4.º El singular procedimiento de la Disposición Adicional Primera.

Este singular procedimiento se concreta en la vía del amejoramiento del fuero, establecida por la Disposición Adicional Primera de la Constitución para los territorios forales.

VI. LA SECUENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

6.1. Un proceso delimitado por sucesivos impulsos políticos y ajeno a todo diseño cartesiano

Presupuesto el complejo y flexible marco constitucional que sumariamente se ha descrito, la institucionalización de las diecisiete Comunidades Autónomas que, *hic et nunc*, coexisten en el Estado español se desarrolló por medio de una serie de hitos sucesivos que, en desarrollo y aplicación del modelo (*sic*) pergeñado por el Constituyente, fueron amojonando el camino hasta el punto de destino: el cierre del mapa autonómico y la consecuente articulación territorial de España como un «Estado de las autonomías [126].

Puede, en efecto, afirmarse que la secuencia del proceso, ajeno a todo diseño cartesiano, ha respondido a sucesivos impulsos políticos, carentes de la misma reflexión previa que presidió la elaboración del Texto Constitucional.

Dichos impulsos, jalonados por crisis institucionales de diverso género e intensidad, se corresponden con los distintos bloques normativos en los que se han ido colocando cada una de las teselas del mosaico autonómico, esto es, primero, aprobando los sucesivos y respectivos Estatutos de Autonomía, y, posteriormente, procediendo a su modificación. Estatutos a los que, de conformidad con el artículo 147.1 de la Constitución, corresponde la posición ordinamental de *«norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma»*, debiendo ser considerados como «leyes *sui generis*, que podríamos denominar leyes orgánicas estatutarias» [127].

En concreto, la dinámica del proceso [128], condicionado por el desarrollo preautonómico y justamente calificado de «vertiginoso», se materializó entre el 18 de diciembre de 1979 —fecha de la aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña— y el 25 de febrero de 1983 —día en el que vieron la luz los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León—, si bien habrá de esperarse a 1995 para

---

[126] Las referencias legislativas de este proceso constan de forma pormenorizada en Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, *op. cit.*, pp. 111 a 149.

Por lo que respecta a los textos de los Estatutos de autonomía, en su versión actualizada, me remito a la cuidada edición preparada para la misma colección por Torres Muro, *Los Estatutos de Autonomía*, *op. cit*.

[127] Cfr. Jorge de Esteban Alonso y Pedro José González-Trevijano Sánchez, *Curso de Derecho constitucional español*, vol. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994, p. 810.

Sobre la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes, sigue resultando obligado remitirse a la monografía de César Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

[128] Sobre el particular, desarrollando la construcción del Estado autonómico a partir de la alternancia de las mayorías de UCD, PSOE y PP, Prada Fernández de Sanmamed, «La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* núm. 7, diciembre de 2002, pp. 169 a 211.

que el mapa territorial quedará definitivamente conformado, con la constitución de las denominadas Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La evolución posterior ha determinado una paulatina reforma de las prescripciones estatutarias de las Comunidades que accedieron al autogobierno *ex* artículo 143, enderezada a la ampliación de sus títulos competenciales.

Un nuevo factor condiciona el momento actual, a partir de las exigencias de las denominadas —con mayor o menor acierto, si se pondera en sus exactos términos la realidad histórica; obviamente no susceptible de ser reducida al período de la II República— «Comunidades históricas», cobrando toda su actualidad la dinámica simetría-asimetría competencial y financiera. La resultante es que nos encontrándonos en un momento de incertidumbre, esto es, de incierto —cuando no crispado— resultado.

Desde estas premisas, entrando en el detalle evolutivo del proceso de conformación del Estado de las Autonomías, y sin perjuicio de lo que se concreta en los siguientes epígrafes, ha de recordarse que el impulso inicial, tributario del proceso preautonómico y tendente a dar respuesta inmediata a las reinvindicaciones «nacionalistas», determinó la constitución entre 1979 y 1981 de las denominadas, con mayor o menos acierto, «Comunidades históricas». En virtud del mismo, al amparo de la Transitoria Segunda de la Constitución, se procedió a la inicial aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, luego complementados con el acceso al autogobierno de Galicia.

Las tensiones políticas inmediatamente registradas determinaron la primera crisis institucional, solventada a partir de la orientación homogeneizadora y racionalizadora afirmada en los «Pactos Autonómicos de 1981», suscritos entre las dos fuerzas políticas mayoritarias del momento. Su fruto fue la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales —el Principado de Asturias y Cantabria—, así como la delimitación del futuro desarrollo del proceso autonómico, estructurado desde la base jurídica ofrecida por el Informe elaborado por la denominada «Comisión Enterría», cuya aplicación determinó la mutación constitucional operada por los referidos Pactos Autonómicos.

De acuerdo con los reiterados Pactos, el tercer impulso político implicó el acceso al autogobierno, en 1982, de La Rioja, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra, a partir de la generalización de la vía del artículo 143. Lo anterior sin perjuicio tanto de la singular ampliación competencial, vía artículo 150.2, en los supuestos canario y valenciano, como del atípico amejoramiento del fuero en Navarra, de acuerdo con la Adicional Primera de la Constitución.

La cuarta fase determinó que en 1983 accedieran a la autonomía Extremadura, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León —superados los conflictos generados en las provincias de Segovia y de León—. Sin embargo, la conformación definitiva del mapa territorial no estuvo ajena a la polémica, determinada por el establecimiento del Fondo de Compensación

Interterritorial y la tramitación del celebérrimo Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

El quinto impulso político respondió a la pretensión racional de unificar la celebración de los procesos electorales autonómicos y locales, pretensión que se tradujo, en 1991, de un lado, en la modificación de la legislación electoral básica, y, de otro, de las respectivas normas institucionales.

Empero, la propia dinámica del sistema determinó la necesidad política de afrontar la ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143 de la Constitución. La crisis se resolvió mediante una renovación del Acuerdo político básico, formalizada en los «Pactos Autonómicos de 1992».

El mapa territorial recibiría su culminación, sin perjuicio de la secular expectativa de Gibraltar, con la aprobación en 1995 de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

El siguiente paso estuvo determinado por las reformas estatutarias posteriores en el marco del consenso constitucional, desarrolladas al amparo de los «Acuerdos de 1996».

Así pergeñado el sistema, el momento actual sólo puede definirse por la incertidumbre de futuro, determinada por el juego de los pactos que resultaron precisos para formar gobierno a tenor de los resultados de las elecciones generales celebradas en marzo de 2004. En un proceso, aún no cerrado, protagonizado por la reforma en cascada de los Estatutos de Autonomía, y con el telón de fondo de la ruptura del consenso constitucional básico, las alternativas parecen oscilar entre la afirmación de la simetría y la asimetría, siempre con la reivindicación nacionalista «a más, a más».

6.2. El impulso inicial (1979-1981): las denominadas «Comunidades históricas»

6.2.A). *El significado de la Transitoria Segunda de la Constitución como vía de acceso al autogobierno*

En los términos anticipados, el impulso inicial, tributario del proceso preautonómico y tendente a dar respuesta a las reinvindicaciones «nacionalistas» presentes durante la Transición política, determinó la aprobación entre diciembre de 1979 y abril de 1981 de los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades que en el proceso constituyente merecieron el calificativo de «Comunidades históricas», de acuerdo con las previsiones de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en relación con su artículo 151.2, quedando reservado, en efecto, para los *«territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía […]»*.

La finalidad de la prescripción constitucional, habrá de compartirse, no era la de conceder un privilegio, sino la de reanudar un tracto histórico inte-

rrumpido, en palabras de Meilán Gil, teniendo como destinatarios a Cataluña y al País Vasco, que durante la II República habían obtenido un Estatuto de Autonomía, así como —no obstante algún «incidente» durante el debate constituyente— a Galicia, Comunidad en la cual, si bien el Estatuto no llegó a entrar en vigor, sí había sido objeto de aprobación en referéndum. Puede así afirmarse, ponderando la realidad sociopolítica del momento, que la voluntad del Constituyente parece querer retrotraer el proceso de descentralización territorial al momento en el que fue interrumpido por la Guerra civil, con la finalidad de darle la debida continuidad; Solozábal Echavarría ha sostenido esta consideración con una doble argumentación: por una parte, la Historia muestra una mayor conciencia de estos territorios acerca de su diferenciación como entidades regionales históricas; por otra parte, la organización territorial pergeñada en la Constitución es en buena medida deudora del impulso descentralizador de estas Comunidades, especialmente en los casos de Cataluña y del País Vasco.

Desde estas premisas, puede afirmarse que el objetivo de la vía de acceso al autogobierno respecto de los expresados territorios es inequívoco: de un lado, permitir la cristalización inmediata del régimen autonómico, sin necesidad de esperar medidas legislativas que hubiesen hecho preciso diferir en el tiempo el establecimiento de su autogobierno, y, de otro, facilitarles el acceso al máximo nivel competencial *ab initio*, es decir, el acceso a un *quantum* de autonomía más extenso, pudiendo asumir estas «Comunidades históricas» todas las competencias no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149.1. Así se colige de la expresa declaración del artículo 149.3 de la Constitución, cuyo primer inciso dispone que *«las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos»*. Lo afirmado se confirma, *a sensu contrario*, si se considera que el ámbito competencial de las Comunidades que se constituyeron por el procedimiento ordinario se circunscribía al elenco relacionado en el artículo 148.1, sin perjuicio de que *«transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»*.

Presupuesto lo anterior, a efectos operativos, indudable resulta que el precedente histórico «dulcificaba» notablemente los requisitos para acceder al régimen autonómico de los territorios considerados, asumiendo la voluntad ya manifestada al respecto por las distintas colectividades territoriales. En coherencia con dicho planteamiento, cumplido el «requisito histórico», el Constituyente se limitó a imponer un condicionante adicional de carácter formal: que gocen de régimen preautonómico.

El procedimiento articulado al efecto era breve y precisaba de dos actos diversos:

a) En primer lugar, se entiende suficiente la adopción, por mayoría absoluta, de un acuerdo por parte de los correspondientes órganos de gobierno preautonómicos que, por consiguiente, sustituían la voluntad del pueblo y de las corporaciones locales, tal y como habría de

procederse en virtud de los restantes procedimientos de acceso a la autonomía que preveía la Constitución.

b) En segundo término, se requería la comunicación al Gobierno, con meros efectos declarativos, pues no se confería al Ejecutivo estatal potestad alguna en relación con el conocimiento de la pretensión autonómica correspondiente.

De hecho, los trabajos de redacción de sus proyectos de Estatuto se desarrollaron de forma paralela a los trabajos parlamentarios de aprobación de la Constitución, hasta tal punto que los proyectos vasco y catalán se presentaron en el Registro de la Secretaría General de las Cortes Generales el mismo día en que entró en vigor la Norma Fundamental, el 29 de diciembre de 1978. Tan sólo la disolución de las Cortes simultánea a la aprobación de la Constitución determinó la dilación de un año en la aprobación definitiva de las respectivas normas institucionales básicas.

En concreto, la constitución de los tres entes autonómicos tuvo lugar como sigue.

6.2.B). *El País Vasco*

El País Vasco accedió al autogobierno mediante el procedimiento establecido por el artículo 151.2 de la Constitución, en relación con su Disposición Transitoria Segunda, concretándose en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco [129].

De la forma más sucinta posible, interesa destacar que el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, se remitió a las Cortes Generales para su ulterior tramitación con fecha de 29 de diciembre de 1978. En el seno de las Cortes Generales, tras su calificación, admisión a trámite y publicación oficial del Proyecto [130], se formó una Ponencia conjunta y paritaria entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, resultando el Informe de la Ponencia objeto de aprobación conjunta por cada una de las representaciones [131]. El texto fue sometido a referéndum el día 25 de octubre de 1979 —convocado por el Real Decreto-ley 13/1979, de 14 de septiembre [132]—. Ulteriormente los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado procedieron a ratificar el texto definitivo, resultando aprobado como Ley Orgánica 3/1979 [133].

---

[129] El Estatuto de Autonomía del País Vasco fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

[130] Fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-I, de 12 de junio de 1979.

[131] El texto definitivo se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-II, de 1 de agosto de 1979.

[132] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 224, de 24 de septiembre.

[133] Al respecto, véase Javier Corcuera Atienza, *«Política y Derecho. La construcción de la autonomía Vasca»*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

De su contenido no puede sino destacarse la discutible composición del Parlamento autonómico —integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico, *ex* art. 26.1— y la institucionalización del «Concierto Económico» para regular las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco —*ex* art. 41, luego materializado en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco [134]—, al margen de la singularidad de su articulación territorial interna —art. 37—. En este último orden de ideas, ha de tenerse presente que la coexistencia de la entidad autonómica que el Estatuto de Autonomía establece y de los territorios forales, cuyos derechos históricos ampara y respeta de forma expresa el Texto Constitucional —*ex* Disposición Adicional Primera—, compele a recordar que, conforme precisó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril, «El Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición Adicional 1.ª CE, conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad interiormente descentralizada. Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte tanto en norma fundacional de las instituciones comunes como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos [...]. El Estatuto de Autonomía lleva a cabo una labor de actualización de los regímenes forales que suponen, y hacen posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo».

---

[134] La Ley del Concierto Económico del País Vasco fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 127, de 28 de mayo de 1981; reproduciéndose ulteriormente en el *Boletín Oficial del País Vasco,* núm. 23, de 30 de mayo de 1981.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, afirmó que el Convenio «supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un acuerdo entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos».

La Ley 12/1981 atribuía al Concierto una duración limitada, hasta el 31 de diciembre del año 2001. Vencido el referido plazo, sus prescripciones han sido sustituidas por las de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 124, de 24 de mayo de 2002; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 143, de 15 de junio de 2002. La Ley confiere al Concierto Económico un carácter indefinido, con el objeto de insertarlo en un marco estable que garantice su continuidad al amparo de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, previéndose su adaptación a las modificaciones que experimente el sistema tributario estatal.

Constituida la Comunidad «histórica», las primeras elecciones al Parlamento Vasco se celebraron en marzo de 1980 —concretamente el día 9, constituyéndose el Parlamento el siguiente día 31—, con un significativo triunfo de las formaciones políticas de orientación nacionalista.

6.2.C). *La Generalidad de Cataluña*

La Generalidad, institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña —*ex* art. 1.2—, se constituyó por medio de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña [135].

En un proceso paralelo al del Estatuto del País Vasco, el Estatuto catalán había sido objeto de elaboración de conformidad con el procedimiento establecido por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en relación con su artículo 151.2, convocándose el referéndum de aprobación mediante Real Decreto-ley 14/1979, de 14 de septiembre [136], celebrándose el siguiente día 25 de octubre.

De su contenido no puede sino destacarse que se convirtió en el modelo a seguir por los restantes territorios que reivindicaron en lo sucesivo el acceso a la autonomía.

Constituida la Comunidad Autónoma, las primeras elecciones al Parlamento catalán se celebraron el día 20 de marzo de 1980 —reuniéndose en sesión constitutiva el día 10 de abril—, con un significativo triunfo, al igual que en el supuesto anterior, de las formaciones políticas de orientación nacionalista.

6.2.D). *Galicia*

Con posterioridad, y transcurrido prácticamente un año y medio desde la aprobación de los pioneros Estatutos vasco y catalán —por medio el «tragicómico» intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981—, vería la luz el Estatuto gallego, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia [137].

El Estatuto fue elaborado conforme a lo dispuesto por el artículo 151.2, en relación con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, habiéndose celebrado el preceptivo referéndum el día 21 de diciembre de 1980 —convocado mediante Real Decreto 2400/1980 y Real Decreto 2401/1980, ambos de 7 de noviembre [138]—.

---

[135] Al igual que su predecesor en el número de orden, su inserción en el diario oficial se produjo con fecha de 22 de diciembre, *Boletín Oficial del Estado,* núm. 306.

[136] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 224, de 24 de septiembre de 1979.

[137] El Estatuto gallego fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 101, de 28 de abril de 1981.

[138] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 269, de 8 de noviembre de 1980; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 271, de 11 de noviembre 1980.

El contenido del meritado Estatuto refleja, en su cotejo con los anteriores, un, en absoluto insignificante, «recorte competencial» [139].

Las elecciones gallegas se celebrarían el día 20 de octubre de 1981 —constituyéndose el Parlamento en sesión de 19 de diciembre—, dando la victoria a Alianza Popular.

6.3. La primera crisis institucional y su solución a partir de los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales

6.3.A). *La «Comisión Enterría» y la mutación constitucional operada por los «Pactos Autonómicos de 1981»*

Una vez constituidos los entes autonómicos previstos en la Transitoria Segunda de la Constitución, se hacía preciso, presupuesta la generalización en su momento de los regímenes preautonómicos, continuar la andadura descentralizadora.

El camino, sin embargo, no fue sencillo. Así lo acredita el nada velado paréntesis que su desarrollo observó. No resulta ocioso recordar que dicho paréntesis estuvo determinado tanto por los recelos surgidos respecto del primer impulso estatutario como en relación con la proliferación de las demandas de autonomía plena.

En esta tesitura, antes de que se añadiera a la coctelera un último ingrediente —la resurrección del ruido de sables puesta en escena durante la «Opereta Tejero»—, con objeto de buscar una salida al estancamiento que se había producido y de fijar las bases del ulterior desarrollo del proceso autonómico, las fuerzas políticas mayoritarias del momento acordaron requerir el parecer de un grupo de expertos en la materia respecto de un conjunto de cuestiones capitales —como la generalización de modelo descentralizador, con la consecuente delimitación del mapa autonómico; la oportunidad de extender el esquema binario Legislativo-Ejecutivo a todas las Comunidades Autónomas; el establecimiento de un calendario homogéneo de tranferencias; o el recurso a las previsiones constitucionales de transferencia o delegación de competencias—.

Se formó así la conocida como «Comisión Enterría» —Comisión que, presidida por García de Enterría, estuvo además integrada por los profesores Cosculluela Montaner, Fernández Rodríguez, Muñoz Machado (Secretario de la Comisión), De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Sánchez Morón (Vicesecretario de la Comisión) y Sosa Wagner—.

---

[139] Para su análisis, me remito a Xosé Antón Sarmiento Méndez, *O Estatuto de Galicia. 20 anos de parlamento e xustiza constitucionais*, Edicións Xerais de Galicia, S.A., Vigo, 2003.

El resultado de su trabajo fue el capital *«Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías»* [140], de 19 de mayo de 1981, complementado posteriormente con las propuestas elaboradas en materias económicas y financieras, recogidas en el *«Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas»* [141].

La resultante fue la generalización de una conciencia partidaria de la necesidad de racionalizar el proceso de regionalización.

En este marco, el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), mayoritario en la oposición, en línea con el originario consenso constitucional, suscribieron los denominados «Pactos Autonómicos», formalizados con fecha de 31 de julio de 1981. Su finalidad, como señalaba su propio texto, no era otra que «la aproximación de las diversas posiciones políticas que conforman la pluralidad ideológica de nuestras Cortes Generales», diseñando las bases operativas que permitan profundizar en el proceso autonómico, a partir de la distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones, y armonizar el desarrollo institucional y legislativo autonómico.

El primero de los Acuerdos alcanzados —sobre las cuestiones de naturaleza político-administrativa—, es el de mayor interés para nuestro estudio. Su objeto, presupuesta la afirmación expresa del respeto a los tres Estatutos en vigor en el momento de su firma, puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

— la delimitación del mapa autonómico, generalizando el proceso descentralizador a todo el territorio nacional. Se solventaban así situaciones singulares, como la de las provincias de Santander y Logroño, escindidas de Castilla y León, que pasarían a conformar, como entes uniprovinciales, las Comunidades de Cantabria y La Rioja. De igual modo, en su virtud, se resolvió la incorporación de la provincia de Madrid al proceso autonómico;
— el establecimiento de la vía del artículo 143 como procedimiento tipo de elaboración y tramitación de los Estatutos, sin perjuicio del procedimiento a aplicar en los supuestos de Andalucía y de Navarra;
— la concreción de las competencias a asumir por las distintas Comunidades;
— las cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas, generalizando el modelo institucional del artículo 152.1, en los términos anteriormente referidos;

---

[140] El *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías* fue publicado por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección *Informe,* núm. 32, 4.ª ed., Madrid, 1982.

Vid., por todos, en relación con el Informe de la denominada *«Comisión Enterría»* y con los pactos subsiguientes, los comentarios de Santiago Muñoz Machado, en su capital obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1982, pp. 143 a 153.

[141] El *Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las comunidades autónomas* fue publicado en la citada colección *Informe,* núm. 34; por su parte, en el núm. 36 de la misma se publicaron los «Acuerdos Autonómicos».

— la delimitación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales; y
— la precisión de las transferencias a realizar por el Estado.

A la postre, los Acuerdos comportaron, *de facto*, una auténtica mutación constitucional, definiendo un concreto mapa territorial y optando por una articulación uniforme de la organización institucional autonómica, la diseñada por el artículo 152.1. A este respecto, no puede ignorarse que la articulación uniforme de la organización territorial y la propia generalización del modelo institucional a todas las Comunidades Autónomas —incluyendo una Asamblea Legislativa propia dotada de la potestad de aprobar normas con rango de ley— responde a la adopción del criterio reflejado en las recomendaciones del meritado *«Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías»* [142].

La referida mutación permitió desbloquear los iniciales conflictos surgidos entre las restantes Comunidades, sustituyéndose, como regla general y salvo el supuesto de las Comunidades uniprovinciales, la iniciativa de las Diputaciones provinciales u órgano interinsular correspondiente por la decisión de los órganos preautonómicos constituidos, *ex* Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

Así, el 30 de diciembre de 1981, junto al de Andalucía —absolutamente singular en su procedimiento de elaboración—, verían la luz los estatutos de las dos primeras Comunidades uniprovinciales, el Principado de Asturias y Cantabria.

6.3.B). *La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz*

Por su singularidad, hemos de detenernos en el supuesto de Andalucía, respecto del cual ha de recordarse que sólo en dicha Comunidad —a diferencia de los procesos autonómicos de Aragón y de Valencia, donde el Gobierno consiguió, en mérito de los Pactos autonómicos, reconducir su canalización a la vía del art. 143— se sustanció el acceso al autogobierno por la prolija y complicada vía del artículo 151 de la Constitución —sin la tramitación abreviada permitida por la Disposición Transitoria Segunda, aplicada a las denominadas «Comunidades históricas»— [143].

En la auténtica carrera de obstáculos que dicho procedimiento comporta, desarrollada de forma paralela a la gestación de los Pactos autonómicos, el Real Decreto 145/1980, de 26 de enero [144], procedió a la convocatoria del preceptivo referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica. Celebrado el siguiente día 28 de febrero, la consulta se malogró en una de las ocho

---

[142] Respecto de las cuestiones apuntadas, véanse las pp. 24 a 29 y 101 y 102 del *Informe,* antes citado.

[143] *Vid.,* por todos, Agustín Ruiz Robledo, «El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en Balaguer Callejón, Cámara Villar, Cano Bueso, Rodríguez y Ruiz Robledo, *Curso de Derecho público de Andalucía,* Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 17 a 32.

[144] Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 24, de 28 de enero de 1980.

provincias, concretamente la de Almería —fracaso en los exigentes términos del Texto Constitucional y de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum [145], pues la iniciativa autonómica si obtuvo la mayoría relativa del censo electoral—. El resultado de la consulta popular era, consecuentemente, inequívoco en términos jurídicos, en el sentido de cerrar la iniciativa autonómica de la reseñada provincia por el cauce especial del artículo 151 —lo que remitía a su canalización vía art. 143.2—, pese a que, ponderando el censo electoral de Andalucía en su conjunto, la iniciativa había obtenido una holgada mayoría.

La dinámica política demostró, una vez más, la imposibilidad de «poner puertas al campo», compeliendo a la confección de un «traje a medida». Así es, el rechazo del referéndum en la provincia de Almería obligó a la reforma, mediante la Ley Orgánica 12/1980, de 18 de diciembre de 1980 [146], de la, recientemente promulgada —el 18 de enero del propio año—, Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum. En virtud de la modificación, concretamente del tenor de su artículo 8.4, se determinó la no comunicación de efectos de la falta de aprobación de la iniciativa en una o varias provincias al resto de las provincias que sí habían obtenido la mayoría requerida, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo electoral en el conjunto del ámbito territorial en el que se había convocado tal referéndum. Se habilitaba así a las provincias que habían obtenido la mayoría exigida para continuar el cauce especial iniciado, enervando la posibilidad de paralización del proceso autonómico o, incluso, la alternativa, afirmada por algún sector, de frenar el proceso hasta que transcurrieran cinco años.

Con todo, lo más «original» de la reforma legal no consistió en lo apuntado, sino en la posibilidad, introducida en la propia Ley Orgánica 12/1980, de que las Cortes Generales sustituyeran la iniciativa autonómica del artículo 151 mediante la aprobación de una ley orgánica, eso sí, con el requisito de que el pertinente acuerdo fuera adoptado a petición de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias donde hubiera fracasado la ratificación de la iniciativa y siempre que se dieran las condiciones de aprobación mayoritaria anteriormente descritas. La atípica prescripción, de dudoso acomodo con el tenor de la Constitución, comportaba una ampliación del ámbito de actuación de las Cortes Generales previsto en la letra *a)* del artículo 144, en cuya virtud éstas pueden *«autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143»*.

La singular previsión legal se hizo realidad de forma paralela, por medio de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica [147]; Ley Orgánica de artículo único, en virtud de cuyo tenor literal: *«Habiéndose producido la solicitud de los*

---

145 Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 20, de 23 de enero de 1980.

146 Se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 308, de 24 de diciembre de 1980.

147 Fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 308, de 24 de diciembre.

Diputados y Senadores de la provincia de Almería, a la que alude la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las Cortes Generales, por los motivos de interés nacional a los que se refiere el Título VIII de la Constitución, declaran sustituida en esta provincia la iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución.»

No puede dejar de afirmarse, conforme en su momento destacara Muñoz Machado, que la sustitución de la iniciativa local prevista por el artículo 144.*c)* parece estar referida a la iniciativa autonómica del artículo 143, que conduce a la autonomía de segundo grado o menos plena, y no al procedimiento de acceso al autogobierno *ex* artículo 151.1. Consecuentemente, sin perjuicio de que, políticamente, la considerada decisión del legislador pudo estar plenamente justificada, desde el punto de vista técnico arroja notables sombras.

En todo caso, lo cierto es que, como consecuencia de esta Ley, por Real Decreto 242/1981, de 24 de febrero, se convocó la Asamblea de Diputados y Senadores andaluces, que elaboraron el Proyecto de Estatuto. Finalmente, mediante el Real Decreto 1835/1981, de 20 de agosto [148], se sometió el Proyecto a referéndum, que fue celebrado el día 20 de octubre de 1981.

La constitución formal de la Comunidad vendría de la mano de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía [149].

Constituida la Comunidad, las primeras elecciones andaluzas se celebraron el 23 de mayo de 1982, constituyéndose su Parlamento el siguiente 21 de junio, registrándose en los comicios una mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español.

6.3.C). *El Principado de Asturias*

De conformidad con el tenor de los «Pactos Autonómicos» de 1981, Asturias se constituyó en Comunidad Autónoma uniprovincial, por la vía del artículo 143 de la Constitución, a partir de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias [150].

El nuevo ente autonómico, con la denominación de Principado de Asturias —*ex* art. 1.2—, comprende el territorio de los municipios ubicados dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo —que ulteriormente pasó a denominarse provincia de Asturias [151]—.

---

[148] El Real Decreto se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 204, de 26 de agosto.

[149] El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 9, de 11 de enero de 1982.

[150] La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Asturias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 9, de 11 de enero de 1982; insertándose ulteriormente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias,* núm. 15, de 25 de enero de 1982.

[151] Cfr. Ley 1/1983, de 5 de abril, de denominación de la provincia de Asturias, publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 83, de 7 de abril. Su artículo único dispone: *«La actual provincia de Oviedo se*

6.3.D). *Cantabria*

Asimismo, por la vía del artículo 143 y como Comunidad Autónoma uniprovincial, la provincia de Santander, escindida de la Comunidad de Castilla y León, accedió al autogobierno por medio de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria [152].

6.4. El tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra

6.4.A). *La generalización de la vía del artículo 143*

Conforme se ha indicado, a partir de los «Pactos Autonómicos» de 1981 el proceso constitutivo de la entidades autonómicas se canalizó por la vía del artículo 143 de la Constitución, cuyas prescripciones han de complementarse con lo dispuesto por el artículo 146.

El procedimiento descrito en el meritado precepto puede calificarse como procedimiento general de elaboración de los estatutos, por cuanto susceptible de aplicación a los territorios que accedan al autogobierno tanto por la vía del artículo 143 como de su Disposición Transitoria Primera, además de a los que se constituyan en Comunidad Autónoma a tenor de lo dispuesto por el artículo 144, si bien, en los supuestos de su letra *b),* sólo en el caso de que las Cortes Generales se limiten a «autorizar» y no opten por «acordar» un Estatuto de autonomía, imponiendo un procedimiento específico.

Respecto del procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía, dispone el artículo 146: *«El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.»* En mérito del reproducido precepto, la elaboración del texto del Estatuto es propia de los representantes políticos de las instancias territoriales que opten al autogobierno, correspondiendo la aprobación definitiva a las Cortes Generales, quienes podrán introducir las enmiendas que estimen pertinentes.

A tenor de los referidos preceptos, en el verano de 1982 se aprobarían siete Estatutos de autonomía, concretamente los siguientes:

— la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja [153];

---

denominará provincia de Asturias, manteniéndose el nombre de Oviedo para su capital. Las referencias que al antiguo nombre se hubieren realizado por los órganos del Estado u otros organismos públicos se entenderán hechas, en lo sucesivo, a la nueva denominación.»

[152] El Estatuto de Autonomía para Cantabria se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 9, de 11 de enero de 1982.

[153] El texto del Estatuto de Autonomía de La Rioja fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 146, de 19 de junio de 1982.

— la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia [154];
— la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana [155];
— la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón [156];
— la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha [157];
— la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias [158]; y,
— la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra [159].

Aprobados así los Estatutos, en principio, las siete Comunidades accedieron al techo competencial establecido por el artículo 148.1, debiendo esperar cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 148.3, para ampliar su ámbito de competencias. Empero, lo cierto es que la generalización de la vía del artículo 143 no comportó una homogeneización en absoluto del nivel de autogobierno. En efecto, al margen de las «Comunidades históricas» y del singular supuesto de Andalucía, otras tres Comunidades van a acceder, de forma inmediata y sin tener que esperar el transcurso del plazo de cinco años, al nivel máximo de autonomía, superando en bastante el elenco competencial del artículo 148.1.

Consecuentemente, son siete las Comunidades que, sin perjuicio de peculiaridades de mayor o menor calado, acceden *ab initio* al nivel máximo de autogobierno. Se trata, además del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, por un lado, de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de Canarias —ambas mediante la aprobación de sendas leyes de transferencias de competencias de titularidad estatal, *ex* art. 150.2 de la Constitución— y, por otro, de la Comunidad Foral de Navarra —por la vía del amejoramiento del fuero, *ex* Disposición Adicional Primera de la Constitución—.

---

154 El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 146, de 19 de junio de 1982.

155 La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 164, de 10 de julio de 1982.

156 El texto del Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

157 El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

158 El Estatuto de Autonomía de Canarias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

159 La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

6.4.B). *La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano*

Conforme se ha indicado, una de las consecuencias de la vía de acceso a la autonomía y aprobación de los Estatutos fijada por los «Pactos Autonómicos de 1981» fue que, aprobada la norma institucional básica, las Comunidades accedieron al techo competencial establecido por el artículo 148.1, debiendo esperar cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 148.3, para ampliar su ámbito de competencias.

Ahora bien, pese a ello no puede ignorarse que por la vía de las leyes marco y de las leyes de transferencia o delegación, previstas por los apartados 1 y 2 del artículo 150, dicho ámbito competencial podía ser ampliado. Y así ocurrió.

Recuérdese a este respecto el peculiar supuesto de las Comunidades canaria y valenciana. En ambos casos, mediante, respectivamente, la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Autónoma de Canarias, y la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Valenciana [160], de forma paralela a la constitución de las respectivas Comunidades se atribuyeron a las mismas materias comprendidas en el artículo 149.1 de la Constitución, dándose así «cobertura constitucional» a las atribuciones asumidas por sus Estatutos de autonomía, cuyo tenor excedía *icto oculi* el marco competencial delimitado por el artículo 148.1.

El primer párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica 11/1982 lo declara de forma inequívoca: *«Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que por su naturaleza y por imperativo constitucional , así lo exijan, de acuerdo con los criterios que a continuación se establecen: […]»* [161].

Más claro resulta aún el tenor del primer párrafo del artículo 1.1 de la Ley Orgánica 12/1982: *«Por la presente ley, el Estado, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución, transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución de acuerdo con los siguientes criterios: […].»* En el supuesto valenciano [162] ha de tenerse presente que, con una correcta técnica legislativa, la ulterior Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana —a la que me refiero posteriormente—, incorporó al Estatuto la titularidad sobre las competencias

---

[160] Ambas leyes orgánicas —Lotraca y Lotrava— fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 195, de 16 de agosto.

[161] Véase Prada Fernández de Sanmamed: «La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias. Naturaleza, eficacia y significación de la Ley», en *Revista del Foro Canario,* núm. 74, 1988, pp. 11 a 36.

[162] Al respecto, véase Lluis Aguiló Lucía, «La vía valenciana a la autonomía: una perspectiva jurídica», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol,* núm. 3, 1981.

transferidas por la citada Ley Orgánica 12/1982, cuya derogación, para reafirmar la asunción estatutaria de las competencias, fue determinada de forma expresa por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo [163]. De conformidad con el apartado tercero de su Preámbulo, *«Mediante la presente Ley se procede a derogar la indicada Ley Orgánica de transferencia, más que por una necesidad técnica, pues ha quedado sin efecto por la reforma del Estatuto, como confirmación de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalitat Valenciana, y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias.»*

6.4.C). *El amejoramiento del fuero: la Adicional Primera de la Constitución y Navarra*

La Disposición Adicional Primera de la Constitución, consecuencia de la singularidad de su dinámica histórica, afirmó el respeto de los derechos históricos de los territorios forales —es decir, las tres provincias vascas y Navarra—, añadiendo que *«la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»*. Desde dichos postulados, la especialidad del supuesto considerado radicaba, dicho lisa y llanamente, en la supresión del trámite de iniciativa de constitución del proceso autonómico.

Empero, habiendo optado los territorios del País Vasco por constituirse en Comunidad Autónoma conforme al procedimiento de la Disposición Transitoria Segunda, anteriormente referido, tan sólo Navarra, en virtud de los «Pactos Autonómicos de 1981», acudió a la singular vía de acceso al autogobierno de la Adicional Primera: el amejoramiento del fuero; cuya base, escriben González-Trevijano Sánchez y Núñez Rivero, radica en que «es el único de los territorios españoles que han conservado a lo largo de su historia un sistema de organización territorial propio. Incluso, durante la configuración fuertemente centralista del régimen del general Franco, su apoyo incondicional a la causa nacional durante la Guerra Civil le valió el mantenimiento de ciertos privilegios forales, así como algunas ventajas económicas a través de su Concierto».

Presupuesto lo anterior, antes de proceder a su sumario análisis, ha de tenerse en cuenta que la Constitución establecía, como alternativa, un procedimiento especial para Navarra, si bien circunscrito al supuesto de que dicha Comunidad hubiera optado por incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, la Disposición Transitoria Cuarta dispone: *«1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada*

[163] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.»

El cauce procedimental finalmente seguido, el de la Adicional Primera [164], se concretó, de esta forma, en un acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, previa la oportuna negociación, afirmado positivamente por medio de la ya citada Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que actualiza las peculiaridades forales y, particularmente, el sistema de financiación, articulado vía Concierto Económico [165].

La meritada Ley, aunque tiene como rúbrica la de «Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral», conforme ha declarado el Tribunal Constitucional constituye un auténtico Estatuto de Autonomía, es decir, la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma.

En efecto, conforme tuviera ocasión de afirmar el Tribunal en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 3, «El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar —mediante lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución— y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica 13/1983, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución en efecto emplea el término genérico de "Comunidades Autónomas", sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que hayan adoptado, para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y se emplea el tér-

---

164 *Vid*. Corcuera Atienza, «Los Derechos históricos de los Territorios forales», en la obra colectiva, dirigida por Trujillo, López Guerra y González-Trevijano, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 573 a 603.

165 El Convenio Económico, que sustituyó al establecido por el Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fijó la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armonizó su peculiar régimen fiscal con el general del Estado, fue suscrito por ambas partes con fecha de 31 de julio de 1990. Aprobado por el Parlamento de Navarra el día 20 de septiembre de 1990, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, fue finalmente aprobado por las Cortes Generales mediante la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se establece el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 310, de 27 de diciembre de 1990; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 23, de 26 de enero de 1991. En virtud del mismo se establece un cupo con el cual debe la Comunidad contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, recaudando posteriormente su importe por medio de gravámenes que la Comunidad puede establecer.

Ha de tenerse presente que la Ley reguladora del Convenio ha sido objeto de tras modificaciones ulteriores: primera, la establecida por la Ley 13/1993, de 13 de diciembre, en orden a su adaptación a las leyes del IVA y de Impuestos especiales —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 298, de 14 de diciembre—; segunda, por la Ley 19/1998, de 15 de junio —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 143, de 16 de junio—; y, tercera, por la reciente Ley 25/2003, de 15 de julio —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 169, de 16 de julio—.

mino de "Estatuto de Autonomía" para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así en la misma disposición adicional 1.ª CE se especifica que por la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específico, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo sentido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico».

El Alto Tribunal rechazaba frontalmente, a partir de aquí, el argumento esgrimido por la representación del Parlamento de Navarra, el supuesto más singular del proceso autonómico, de que la Comunidad Foral no era una Comunidad Autónoma, presupuesto el camino seguido para actualizar su régimen foral —el cual, se postulaba, goza de un carácter estrictamente paccionado, a diferencia de lo que acontece en los estatutos de las Comunidades Autónomas, en las que no puede hablarse en sí de un auténtico pacto—; idea implícita en ulteriores pronunciamientos del Supremo Intérprete: por todas, sus Sentencias 28/1984, de 26 de febrero, y 94/1985, de 29 de julio.

6.5. La cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA»

Aunque hubo de hacerse frente a cierta oposición mostrada al proyecto autonómico castellano-leonés por las provincias de Segovia y León, el grueso del proceso se completaría el 25 de febrero de 1983, fecha de aprobación de los restantes cuatro Estatutos de Autonomía, esto es, los de Extremadura, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León, quedando de esta manera finalmente estructurado el territorio español —salvo Ceuta y Melilla— en Comunidades Autónomas. Se trata de las siguientes disposiciones:

— la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura [166];
— la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares [167];

---

166 El Estatuto de Autonomía de Extremadura fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 49, de 26 de febrero de 1983.

167 La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

— la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid [168]; y,
— la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León [169].

Constituidas la totalidad de las Comunidades, la definitiva regionalización del Estado español culminaría con la celebración de los primeros comicios electorales autonómicos, celebrados con fecha de 8 de mayo de 1983, de forma conjunta con las segundas elecciones municipales. Su resultado, reproduciendo el registrado en las elecciones generales de octubre de 1982, registró una significativa victoria del Partido Socialista Obrero Español.

A partir de entonces se constata una estabilización progresiva del sistema, en la que, conforme se ha indicado con anterioridad, va a cobrar un papel de primera relevancia el Tribunal Constitucional, a quien corresponde el mérito, ante la excesiva —y cuestionable— judicialización del proceso autonómico generada por los actores políticos, de haber limado asperezas, perfilando las aristas del modelo territorial querido por el Constituyente.

6.5.A). *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español*

Mención específica merece el acceso de la provincia de Madrid al régimen autonómico, articulada a partir de la habilitación que el artículo 144.*a)* de la Constitución realiza a las Cortes Generales para que *«por motivos de interés nacional»* y mediante ley orgánica configure una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1 [170].

La prescripción constitucional tenía por objeto habilitar la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales y era especialmente apropiada para ubicar la provincia de Madrid en el mapa autonómico.

El acceso al autogobierno de la Comunidad de Madrid no estuvo, sin embargo, exento de avatares.

Conforme nos narra Piñar Mañas [171], fueron tres las soluciones alternativas que se manejaron para dar respuesta a la autonomía madrileña:

Primera, y la que sin duda fue menos tenida en cuenta: conceder un Estatuto especial para «Madrid-Área Metropolitana», incluyendo el resto de la pro-

---

[168] El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

[169] El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 52, de 2 de marzo de 1983.

[170] A esta cuestión me he referido con anterioridad; *vid*. Arévalo Gutiérrez, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* especial monográfico *La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, Madrid, 2003, específicamente pp. 414 a 418.

[171] *Vid*. «Madrid y su encuadre en el "Estado de las Autonomías"», en la obra colectiva de Enrique Alonso García, Luis Ignacio Ortega Álvarez, José Luis Piñar Mañas y Miguel Sánchez Morón, dirigida por García de Enterría y Martínez Carande, *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 21 a 29.

vincia en las Comunidades Autónomas limítrofes. La cuestión fue abordada ya en el proceso constituyente, en relación con el artículo 5 del texto constitucional, pues hubo quien apoyó que en el mismo se hiciese una mención expresa a un Estatuto especial de Madrid. La propuesta, a semejanza, por ejemplo, de México Distrito Federal o de Washington Distrito Federal, tenía por objeto crear una suerte de «Madrid Distrito Federal», confiriendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado [172].

Segunda: incluir la provincia de Madrid en el seno de alguna de las Comunidades castellanas en proceso de gestación, fundamentalmente en Castilla-La Mancha, opción por la que se decantaron inicialmente la práctica totalidad de los representantes parlamentarios de Madrid. Tal es así que, como vimos, el anteriormente citado Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega [173], estableció, en el apartado 1 de su Disposición Adicional, la eventualidad de la incorporación de la provincia de Madrid; cierto es que el propio Preámbulo reconocía, para evitar malas conclusiones precipitadas, que dicha referencia en modo alguno predeterminaba su incorporación a esta u otra entidad territorial. El ulterior proceso se desarrollaría, sin embargo, a partir de la idea de que la integración no se produjera en régimen de absoluta igualdad, sino conservando un cierto grado de autogobierno para Madrid, derivado de la existencia del Área Metropolitana y de su condición de Capital del Estado, lo que comportó el lógico rechazo de los representantes castellanos, dejándose expedito el camino para la configuración de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Tercera: constituir Madrid en «Comunidad Autónoma uniprovincial», accediendo la provincia de Madrid al autogobierno sin el establecimiento de un régimen previo de preautonomía.

En esta última línea, el proceso de constitución de la Comunidad de Madrid, previo acuerdo al respecto por parte de la Diputación Provincial de Madrid, se articuló de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144.*a)* de la Constitución, al autorizar las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, la constitución de una Comunidad Autónoma de ámbito provincial que no reunía las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

La autorización legislativa tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio [174], destacando su Preámbulo la singularidad de que en dicha provincia, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, reside la Capital

---

[172] Los inconvenientes de la institucionalización de un «Madrid Distrito Federal», puestos ya de relieve en su día por Piñar Mañas, *op. cit.*, p. 24, han sido destacados recientemente por González-Trevijano Sánchez, «El territorio y la organización territorial de la Comunidad de Madrid», Capítulo 3 de la obra colectiva, coordinada por Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, editados por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1999, p. 57.

[173] Publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 273, de 15 de noviembre de 1978. Las prescripciones del meritado Real Decreto-ley 32/1978 serían complementadas por el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre, publicado en el propio *Boletín Oficial del Estado,* núm. 273, de 15 de noviembre de 1978.

[174] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 173, de 21 de julio de 1982.

del Estado. En virtud del artículo 1: *«Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.»*

El propio Legislador estatal determinaría el procedimiento de constitución de la Comunidad de Madrid, *ex* artículo 2: *«El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.»*

A partir de dichas prescripciones se presentó un primer Proyecto de Estatuto [175], que caducaría por la conclusión de la Legislatura estatal. Constituidas las nuevas Cortes Generales, tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, el nuevo Gobierno Socialista remitió al Congreso de los Diputados un remozado Proyecto de Estatuto, prácticamente reproducción literal del texto caducado [176]. Sobre la base del Informe elaborado por la Ponencia legislativa constituida al efecto [177], la Comisión Constitucional del Congreso aprobó su Dictamen [178]. El Pleno del Congreso procedería al debate y votación del Dictamen de la Comisión en su sesión de 25 de enero de 1983 [179]. En el trámite en el Senado el texto del Dictamen de la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial sería aprobado por el Pleno en su sesión del día 17 de febrero de 1983, con diversas enmiendas respecto del remitido por el Congreso [180]. El Congreso de los Diputados volvería a considerar el texto del Proyecto en su sesión de fecha 22 de febrero de 1983, procediendo a la aprobación de todas las enmiendas introducidas por el Senado y a la ulterior aprobación definitiva del Estatuto [181].

Quedó así aprobado el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mediante la ya referida Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, surgiendo lo que, certeramente, García de Enterría ha definido como «una Comunidad Autónoma particular, quizá la que exhibe un cortejo de títulos históricos de menor entidad, pero no por eso la que puede invocar en su favor menos razones objetivas» [182]. Al respecto ha de recordarse que el vigen-

---

[175] El Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso, Serie H, núm. 100-I, de 31 de agosto de 1982.

[176] Su texto fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso, Serie H, núm. 5-I, de 3 de diciembre de 1982.

[177] El Informe de la Ponencia se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso, Serie H, núm. 5-I-1, de 15 de enero de 1983.

[178] El Dictamen de la Comisión fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso, Serie H, núm. 5-II, de 24 de enero de 1983.

[179] El texto aprobado se insertó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso, Serie H, núm. 5-III, de 29 de enero de 1983.

[180] Resultó publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Senado, Serie II, núm. 2(e), de 22 de febrero de 1983.

[181] La versión definitiva del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid figura en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso, Serie H, núm. 5-V, de 1 de marzo de 1983.

[182] Cfr. García de Enterría y Martínez Carande, en el Prólogo a la obra colectiva *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, *op. cit*., pp. 12 y 13.

Para el análisis detallado de su contenido *vid*. dos obras colectivas: Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid,* Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1987, y Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit*.

te artículo 1 del Estatuto, en su apartado 1, sintetiza el hecho diferencial en que se basa la voluntad fundadora de esta «Comunidad Autónoma particular»: *«Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica»* [183].

No puede cerrarse este epígrafe sin recordar que está pendiente la articulación de un régimen especial para la villa de Madrid, capital del Estado. Reténgase a este respecto que el propio Preámbulo de la meritada Ley de autorización disponía que la capitalidad *«exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid»*; declaración programática que, en términos prescriptivos, se complementa con lo dispuesto por el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual: *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»*

6.5.B). *El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia*

De la cláusula del artículo 144.*c)* —norma de cierre del sistema— hicieron uso las Cortes Generales, asimismo, para dar respuesta al singular supuesto de Segovia, única provincia que no se había integrado en el proceso autonómico y había intentado su constitución como Comunidad Autónoma uniprovincial, frustrada la cual, Segovia se habría convertido en un supuesto singular en el marco de la organización territorial española, restando como una Corporación local sometida al régimen común de las entidades de dicho género en un Estado conformado territorialmente en su totalidad.

Ante dicha alternativa, mediante la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de incorporación a la Comunidad Autónoma de Castilla y León [184], las Cortes Generales acordaron su incorporación al proceso autonómico de Castilla y León, región a la que, afirma su Exposición de Motivos, *«está, conforme a los*

---

[183] La redacción del precepto transcrito es la introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. El texto originario, mucho más lacónico, se limitaba a afirmar lo que sigue: *«El pueblo de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la nación española.»*

Sobre el hecho diferencial madrileño y las peculiaridades que justifican la constitución de la Comunidad Autónoma, véase Fernández Rodríguez, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», Capítulo 1 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit*., pp. 1 a 15.

[184] La Ley Orgánica 5/1983 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 52, de 2 de marzo de 1983; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León,* núm. 5 (extraordinario), de 10 de marzo de 1983.

criterios del artículo 143.1 de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos y de cuyo régimen provisional de autonomía forma parte».

La Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre, concluiría la plena conformidad a la Constitución de la referida decisión, procediéndose así al cierre del mapa autonómico. Su Fundamento Jurídico 3 declaró al respecto: «La raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad, pues el componente diferenciador, sin el cual "no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías", tiene límites establecidos por el Constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad, sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 2.*a)*], y otras en función de un interés nacional, que aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad. Siendo, como es, esto así en la relación potencialmente conflictiva entre tal o cual Comunidad y el Estado o la Nación, con mayor motivo existirán límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener de configurarse como Comunidad Autónoma uniprovincial, puesto que las provincias *uti singuli* no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del art. 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica, como ya dijimos al final del fundamento anterior. En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales del 143.2 de la CE, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional. La facultad del 144.*c)* de la CE es así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la CE, «una norma de cierre del sistema» [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 3.*a)*], esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico. La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional. Bien entendido que tampoco esta facultad del 144.*c)* de la CE es ilimitada, pues en el juego de contrapesos propio de la regulación de la autonomía este mecanismo tiene también sus límites, ya que sólo cabe que las Cortes lo ejerzan respecto a las Corporaciones del 143.2 de la CE, esto es, no respecto a los territorios citados en las disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta y sólo por motivos de interés nacional.

6.5.C). *La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León*

La prescripción contenida en el artículo 143 de la Constitución dejaba sin resolver algunas cuestiones de especial relevancia práctica. Quizás la más significativa era la relativa a la titularidad de la iniciativa autonómica y, por ende, la eventual capacidad de disposición sobre la misma una vez constituida la asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución.

Cabe recordar al respecto que no se trata de una mera hipótesis de laboratorio, habida cuenta de que la Diputación Provincial de León suscitó una cuestión del género, como consecuencia de la revocación que, mediante Acuerdo de 13 de enero de 1983, hizo de su previo Acuerdo, de 16 de abril de 1980, con el que había ejercido la iniciativa del proceso autonómico a que alude al artículo 143.2 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, empero, zanjó la cuestión en su Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre. Su Fundamento Jurídico 5, sin dejar lugar a la duda y exonerándonos de ulterior comentario, afirma que: «5. De acuerdo con el art. 143.2 de la Constitución Española, regla común en la materia y de aplicación en el presente caso, «la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla». Quiere esto decir bien a las claras que se atribuye a la Diputación Provincial y a los Municipios, estos últimos en la cuantía que se acaba de indicar, la facultad de impulsar la constitución de la provincia en Comunidad Autónoma o la de constituir una tal Comunidad con otras provincias que manifiesten asimismo una voluntad concordante. Esto es precisamente lo que hicieron en el mes de abril de 1980 una mayoría suficiente de municipios leoneses y la misma Diputación Provincial. Con los acuerdos adoptados en tal sentido se produce, por tanto, un impulso del proceso de constitución de la Comunidad Autónoma, impulso sin el cual ésta no podría constituirse o no podría abarcar a la provincia en que faltan, a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede al art. 144.*c)* de la Constitución. Sin embargo, que tal impulso inicial sea necesario —salvo la hipótesis excepcional indicada— no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo y que, como pretenden los recurrentes, la revocación del acuerdo de la Diputación Provincial, o del de suficiente número de Ayuntamientos, haya de suponer que la provincia de que se trate tenga que considerarse excluida de la Comunidad Autónoma en cuestión. Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega: según el art. 146 una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas elaborará un proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley. El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión pre-

liminar, por las Diputaciones y Municipios, sino que es un nuevo órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto; y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus efectos. Admitir que tras la convocatoria de la asamblea a que se refiere el art. 146 de la Constitución cualquier provincia puede desvincularse del proceso sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede poner fin al proceso autonómico obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto también diferente. La ordenación del proceso obliga más bien a la conclusión contraria: los actos a que se refiere el art. 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase. En el caso que nos ocupa, el acuerdo de revocación fue adoptado por la Diputación de León en un momento, el 13 de enero de 1983, posterior no sólo a la convocatoria de la asamblea a que alude el art. 146 de la Constitución, sino posterior también a la recepción en el Congreso de los Diputados del proyecto que dicha asamblea adoptó y la publicación del mismo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso de los Diputados —que se publicó por primera vez el 26 de septiembre de 1981 y por segunda, tras las elecciones generales de octubre de 1982, el día 2 de diciembre de 1982— tras el examen por la Mesa a que alude el art. 136 del Reglamento correspondiente. Ello significa que a las consideraciones hechas hasta aquí cabría añadir otras que tuviesen en cuenta las consecuencias a derivar de la conversión del proyecto de la asamblea en proyecto de Ley que la Cámara ya ha hecho suyo. Lo que ya se ha dicho es, sin embargo, suficiente para concluir que, en el momento en que se adoptó, el acuerdo de 13 de enero de 1983 ya no podía privar al de 16 de abril de 1980 de una eficacia que se había agotado tiempo atrás».

6.5.D). *El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*

Los «Pactos Autonómicos de 1981», al margen de la generalización del sistema y de la articulación de un concreto mapa territorial conformando un modelo institucional común, comportaron el impulso, primero, de un texto normativo destinado a racionalizar el proceso de regionalización, vía armonización, y, segundo, en los términos del artículo 158 de la Constitución, de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión.

El referido Fondo de Compensación Interterritorial había sido previamente establecido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas [185], concretamente en mérito

[185] La Ley Orgánica 8/1980 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 236, de 1 de octubre. Con posterioridad ha sido modificada en diversas ocasiones, concretamente por la Ley Orgánica

de su artículo 16, en el que se establecieron los principios generales y las reglas básicas de dicho Fondo, remitiendo a una Ley ordinaria su normativa específica. Con dicho objeto se procedió a la promulgación de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, por la que se regula el Fondo de Compensación Interterritorial [186], donde se establecía que todas las Comunidades autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado. Una segunda etapa se inició con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que derogó la anterior [187], en mérito de la cual dejan de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo sólo las más desfavorecidas, cuya relación se establecería cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A su vez, la misma ha sido sustituida por la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial [188].

Por su parte, la opción armonizadora respondía al criterio manifestado en el *«Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías»*, que había aconsejado la oportunidad de elaborar «una posible Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico». La «Comisión Enterría», en efecto, estimaba que «la Constitución no permite interponer entre ella y los Estatutos de Autonomía una Ley general que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe —y aun reclama— la previsión de normas que, dejando a salvo la libertad dispositiva de aquéllos, ordene el imprescindible proceso de ajuste de las estructuras del Estado».

A partir de dicho criterio se elaboró un Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —la «LOAPA»—, con la finalidad de armonizar determinadas cuestiones y de definir el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afirmando así vía legislativa una concreta interpretación de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, empero, por la vía del extinto recurso previo de inconstitucionalidad, tuvo ocasión de conocer del Proyecto, oponiéndose frontalmente a la opción del Legislador, habida cuenta de que el rol de Intérprete Supremo de la Constitución sólo a él le corresponde, sin que vía legis-

---

1/1989, de 13 de abril —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 90, de 15 de abril—, por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 313, de 28 de diciembre—, por la Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 302, de 18 de diciembre—, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 299, de 14 de diciembre—, y por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado,* núm. 313, de 31 de diciembre—.

[186] La originaria Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 80, de 3 de abril de 1984.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1988, de 13 de octubre, declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de dos referencias contenidas en sus artículos 7.4 y 10.2.

[187] La Ley 29/1990 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 310, de 27 de diciembre; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 71, de 23 de marzo de 1991.

[188] La Ley 22/2001 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 313, de 31 de diciembre de 2001; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 123, de 23 de mayo de 2002.

lativa puede imponerse una concreta interpretación de la Carta Magna. La celebérrima Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, vino así a declarar la inconstitucionalidad de catorce de sus preceptos, negando al Proyecto de Ley tanto su carácter orgánico —*ex* art. 81—, como su naturaleza armonizadora —*ex* art. 150.3—.

El resultado fue la final aprobación de la pírrica Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico [189], circunscrita al establecimiento de técnicas de colaboración, de escasa relevancia operativa —afectadas por la ulterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [190], concretamente por las prescripciones de su Título I, modificadas parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero [191]; de las que, posteriormente, nos ocuparemos [192]—.

6.6. El quinto impulso: la unificación de los procesos electorales (1991)

La conformación del mapa territorial, generalizando la regionalización, planteó inmediatamente una cuestión operativa de notable relieve: la eventual proliferación de procesos electorales en el territorio español.

Los principales partidos de ámbito nacional, conscientes de las disfuncionalidades que podrían generarse —manifestadas ya en los «Pactos Autonómicos de 1981», que acordaron no reconocer la facultad de disolución anticipada del Parlamento al Presidente de la Comunidad; interdicción ora vulnerada ora modulada por algunas leyes autonómicas—, llegaron al acuerdo de racionalizar los respectivos procesos electorales de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 —todas menos el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía—, habilitando la celebración simultánea de las elecciones autonómicas y municipales.

Con dicho objeto se procedió a la modificación del artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General [193], median-

---

[189] La Ley del Proceso Autonómico fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 247, de 15 de octubre de 1983; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 251, de 20 de octubre de 1983.

[190] La capital Ley 30/1992 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 285, de 27 de noviembre de 1992; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 311, de 28 de diciembre de 1992, así como en el *Boletín,* núm. 23, de 27 de enero de 1993.

[191] La Ley 4/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 12, de 14 de enero de 1999; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 16, de 19 de enero, así como en el *Boletín,* núm. 30, de 4 de febrero.

[192] Sobre el particular, *vid*. Alberto Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», en *Documentación Administrativa,* núm. 254-255, mayo-diciembre 1999, monográfico sobre *La reforma del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, pp. 59 a 89.

[193] El texto originario de la Ley Orgánica 5/1985 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de junio de 1985; corrección de errores en el *Boletín* de 20 de enero de 1986.

te la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo [194], que introdujo una nueva prescripción en mérito de la cual las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, terminando el mandado en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones [195].

La reforma electoral se concretaría, asimismo, en la modificación, vía ley orgánica, de los Estatutos de autonomía que lo requerían —siete en total; todas ellas con fecha de 13 de marzo de 1991: Región de Murcia —Ley Orgánica 1/1991—, Comunidad de Madrid —Ley Orgánica 2/1991—, Principado de Asturias —Ley Orgánica 3/1991—, Comunidad Valenciana —Ley Orgánica 4/1991—, Extremadura —Ley Orgánica 5/1991—, Castilla-La Mancha —Ley Orgánica 6/1991— y Cantabria —Ley Orgánica 7/1991— [196].

Finalmente, en mérito de la reforma, el 26 de mayo de 1991 se celebraron, de forma conjunta, las elecciones autonómicas y locales.

6.7. La renovación del Acuerdo político básico: los «Pactos Autonómicos de 1992» y la consecuente ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143

Una vez en funcionamiento los distintos regímenes autonómicos, transcurrido en bastante el plazo de cinco años establecido por el artículo 148.2

---

[194] La Ley Orgánica 8/1991 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 63, de 14 de marzo; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 65, de 16 de marzo. El precepto considerado ha sido posteriormente modificado, sin afectar a lo que aquí importa, por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

[195] *Vid*. Aguado Renedo, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 33, 1991, pp. 65 y ss.; y Aragón Reyes, «Reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, coordinados por el propio autor, t. II, Editorial Civitas, Madrid, 2001, pp. 281 y 282.

Me permito recordar la nada insignificante intervención que los Servicios Jurídicos de la Asamblea de Madrid tuvieron, de forma indirecta, en la conformación final del texto. En las palabras de quien, en aquel momento fue su Secretario General: «Una de las cuestiones a las que más tiempo hubo que dedicar a finales de 1990 y principios de 1991 fueron las modificaciones legislativas necesarias para poder celebrar elecciones autonómicas y locales en mayo de 1991, y evitar su deslizamiento hacia el mes de junio. Para alcanzar dicho objetivo hubo que modificar, casi a matacaballlo, la Ley Orgánica del Régimen Electoral de 1985. Como dijo la prensa, todo un "encaje de bolillos", que, además se vio complicado porque los redactores de la proposición de ley de modificación de la LOREL no tuvieron en cuenta que la Comunidad de Madrid había aprobado una ley habilitando a su Presidente a decidir la disolución de su Asamblea: el texto adelantaba las elecciones de aquellas Comunidades Autónomas cuyas Asambleas no podían ser disueltas anticipadamente por el Presidente. Redacté un informe explicando el problema y dando soluciones. El informe, como era de esperar, llegó a manos de la prensa y, durante algunos días, afortunadamente pocos, los medios se entretuvieron en señalar que el Secretario General de la Asamblea había descubierto un "agujero" jurídico. Como el roto no era difícil de arreglar, una vez superado ese pequeño problema mediante la modificación del proyecto en el Senado, todo se fue desarrollando sin mayores dificultades. La defensa ante el Congreso de la proposición de ley de reforma del Estatuto por la Presidencia de la Asamblea tuvo lugar el 5 de febrero de 1991.» Cfr. Gregorio Valero Jordana, «La Secretaría General de la Asamblea de Madrid (1990-1992)», en el monográfico de la revista *Asamblea, La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, *op. cit.*, p. 373.

[196] Las Leyes Orgánicas 1/1991 a 7/1991 fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

para la ampliación del techo competencial dentro del marco establecido en el artículo 149, comenzaron a generalizarse las demandas en este sentido, reivindicando la homogeneización del *quantum* de la autonomía.

Fueron dos las alternativas planteadas. De un lado, las Comunidades autónomas interesadas postulaban la necesaria reforma estatutaria, de conformidad con el artículo 148, en orden a incorporar nuevos títulos competenciales. Por otro, el Gobierno de la Nación defendía el recurso a la técnica del artículo 150.2, esto es, la transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, que dejaba abierta la puerta a su eventual «reversión» en favor del Estado.

Finalmente, la puesta en marcha de las previsiones constitucional y estatutarias sobre la ampliación de competencias se abordó, concibiéndola como un proceso que afectaba a la esencia misma del Estado autonómico y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las instituciones que participan en el mismo. Como consecuencia de ello, de nuevo, el partido en el Gobierno, en este caso el PSOE, y la oposición mayoritaria, ahora el Partido Popular, llegaron al acuerdo de racionalizar el proceso de transferencias, tendiendo a la igualación competencial, por medio de los «Pactos Autonómicos» firmados el 28 de febrero de 1992, en los que se fijaban las bases para poner en práctica este proceso [197].

La opción reflejada en los mismos es ecléctica, por cuanto se resuelve aplicar, de forma sucesiva, las dos alternativas postuladas, con el doble objetivo de racionalizar el proceso, posibilitando un funcionamiento ordenado y estable del Estado autonómico en su conjunto, y de dar satisfacción a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de asumir las nuevas competencias mediante la reforma de sus Estatutos. Conforme ha significado Corcuera Atienza, «De este modo, se dicta una originaria norma de transferencia, procediéndose a la ulterior reforma estatutaria. El complejo procedimiento garantizaba que la modificación sería igual, y que distintos procesos de revisión estatutaria no establecerían nuevas diferencias» [198].

El recurso al artículo 150.2 se materializó en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 [199]. El tercer párrafo de su Exposición de Motivos —debería decir Preámbulo— precisaba al respecto: *«Presentando los Estatutos de Autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las Comunidades Autónomas, y en las dicciones con que, en concreto, aparecen formuladas en cada uno de ellos, su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus Entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el*

[197] Al respecto, Muñoz Machado, «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en *Revista de Administración Pública,* núm. 128, 1992, pp. 85 a 106.

[198] Cfr. «La "cuestión regional" es España y la construcción del Estado autonómico», *op. cit.*, p. 113.

[199] La Ley 9/1992 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas por todas las Administraciones Públicas.»

Desde estas premisas, por lo que se refiere al ámbito material de la ampliación de competencias, la Ley fundaba su contenido en los siguientes criterios:

1.º Con carácter general, procura una adecuación de los diferentes títulos competenciales, de tal manera que se evita la proliferación de enunciados que por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas no resultan necesarios.
2.º Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2, de la Constitución.
3.º Respecto de las competencias que aparecen como diferidas en los Estatutos de autonomía, teniendo en cuenta la falta de coincidencia entre ellos, efectúa un tratamiento homogéneo cuyo resultado es la consideración total del conjunto de materias que aparecen mencionadas, con independencia de que aparezcan en uno o en varios Estatutos.
4.º Asimismo, se incluyen de manera homogénea otras materias que aparecían recogidas en niveles competenciales diferentes y aquellas que, por suponer una extralimitación respecto de lo establecido en el artículo 148.2 de la Constitución, no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad.
5.º Contempla situaciones específicas que afectan a una sola Comunidad Autónoma —casos de Castilla y León, respecto de «denominaciones de origen», y de Baleares en materia de «protección de menores»—, o que únicamente afectan a una o varias Comunidades Autónomas en razón de sus condiciones geográficas.

En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluía: las interconexiones que se producen en diversas materias, exigiendo una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales; las condiciones y límites que para las mismas materias aparecen incorporadas con los Estatutos elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución; y, en algunas materias, aspectos de su ejercicio en los que resultaba conveniente prever la participación de las Comunidades Autónomas en la correspondiente Conferencia Sectorial.

Publicada y habiendo entrado en vigor la Ley Orgánica 9/1992, que da cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en los meritados «Pactos Autonómicos de 1992» y es título jurídico suficiente para dicha transferencia, procedía incorporarla al contenido mismo de los Estatutos de Auto-

nomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso. Así, en el año 1994 —no sin notables reticencias en Aragón y Canarias— se aprobarían en bloque las reformas de los distintos Estatutos:

— Principado de Asturias: Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de Reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, del Estatuto de Autonomía [200].
— Cantabria: Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [201].
— La Rioja: Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de Ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía [202].
— Región de Murcia: Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [203].
— Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [204]; complementada con la paralela, y ya citada, Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la que se procedió a la derogación de la conocida como «LOTRAVA».
— Aragón: Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [205].
— Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [206].
— Extremadura: Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [207].
— Islas Baleares: Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [208].

---

[200] La modificación del Estatuto del Principado de Asturias se publicó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 90, de 15 de abril de 1994, y en el *Boletín,* núm. 57, de 8 de marzo de 1995. Asimismo, se insertó en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia,* núm. 110, de 14 de mayo de 1994.

[201] La reforma del Estatuto de Cantabria se publicó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 90, de 15 de abril de 1994.

[202] La ampliación de competencias del Estatuto de La Rioja fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Asimismo, se insertó en el *Boletín Oficial de La Rioja,* núm. 40, de 2 de abril de 1994.

[203] La reforma del Estatuto de la Región de Murcia se publicó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

[204] La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana se publicó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

[205] La modificación del Estatuto Aragón fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Con posterioridad se insertó en el *Boletín Oficial de Aragón,* núm. 42, de 6 de abril de 1994.

[206] La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 90, de 15 de abril de 1994.

[207] La reforma del Estatuto Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Con posterioridad se insertó en el *Diario Oficial de Extremadura,* núm. 38, de 5 de abril de 1994.

[208] La modificación del Estatuto de las Islas Baleares se publicó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín,* núm. 90, de 15 de abril de 1994.

— Comunidad de Madrid: Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [209].
— Castilla y León: Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía [210].

Indudable consecuencia del proceso de ampliación competencial iniciado en 1992 son otras disposiciones sectoriales en las que no podemos aquí detenernos; permítasenos, empero, recordar que, con el intento nada velado de acallar las voces que, «clamando en el desierto», reclaman la reforma de la Constitución, la reforma del Reglamento del Senado aprobada por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 3 de mayo de 1994, aprobando el vigente Texto Refundido, se orientó en orden a reforzar la participación de las Comunidades Autónomas y, por ende, la propia configuración del órgano como «Cámara de representación territorial», mediante la disciplina de la «Comisión General de las Comunidades Autónomas» —arts. 55 a 56.bis.8—.

6.8. La culminación del mapa territorial de España (1995): Ceuta y Melilla y la expectativa de Gibraltar

El diseño territorial culminaría en 1995, de conformidad con la previsión establecida por la Disposición Transitoria Quinta del Texto Fundamental, en relación con su artículo 144, con la constitución de las poblaciones de Ceuta y Melilla en «Ciudades autónomas», operada mediante la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente [211].

Al respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 144.*b)* de la Constitución, como procedimiento excepcional de acceso a la autonomía, dada su inequívoca singularidad, preveía la eventualidad de que las Cortes Generales habilitaran para su constitución en Comunidades Autónomas a los *«territorios que no estén integrados en la organización provincial»*.

En una primera lectura, puede afirmarse que la referida locución elíptica del artículo 144.*b)* estaba pensada para las poblaciones de Ceuta y Melilla —hasta entonces integradas en las provincias de Cádiz y Málaga, respectivamente— y, en su caso, para Gibraltar, territorio respecto del cual el Constituyente quiso dejar abierta la puerta ante la eventualidad de su incorporación final al Reino de España. Esta circunstancia, por su singularidad histórica, habilitaría el establecimiento de un régimen especial de autogobierno, el cual debería formalizarse por el cauce referido.

---

[209] La reforma de la Comunidad de Madrid, que afectó a los artículos 26, 27, 28 y 30 de la norma institucional básica, derogando su artículo 31, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

[210] La reforma del Estatuto de Castilla y León fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 72, de 25 de marzo de 1994; insertándose ulteriormente en el *Boletín Oficial de Castilla y León,* núm. 66, de 7 de abril de 1994.

[211] Ambas leyes orgánicas fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 62, de 14 de marzo.

Ahora bien, no puede ignorarse, conforme nos narra Ruiz Robledo, que si bien la referida prescripción estaba pensada tanto para Gibraltar como para las «plazas de soberanía» norte-africanas de Ceuta y Melilla, una enmienda *in voce* de Unión de Centro Democrático, estableciendo la Disposición Transitoria Quinta, excepcionaría a Ceuta y Melilla del régimen del precepto ahora considerado, al ordenar que, para constituirse en Comunidades Autónomas, debían decidirlo por mayoría absoluta de sus respectivos Ayuntamientos y si así lo autorizaban las Cortes Generales mediante una ley orgánica. De esta forma se impide, como sí permite el artículo 144.*b)* para el eventual supuesto de que Gibraltar se integre en el ámbito territorial de soberanía española, que el Estatuto de Ceuta y Melilla dependa exclusivamente de la voluntad del Parlamento nacional.

En efecto, en los términos de la referida Disposición Transitoria Quinta del Texto Constitucional, para los supuestos de Ceuta y Melilla: *«Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.»*

Lo cierto es, sin embargo, que ambos Estatutos se presentan formalmente como tributarios de la vía del artículo 144.*b)* de la Constitución, Así, los dos primeros párrafos del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/1995, disponen: *«El presente Estatuto de Autonomía, establecido de acuerdo con lo previsto en el artículo 144.*b) *de la Constitución Española, es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España. Con su aprobación, Ceuta accede a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española.»* En términos absolutamente idénticos se manifiestan los dos primeros párrafos de la Ley Orgánica 2/1995, para el supuesto de Melilla.

Constituidas las dos Ciudades autónomas, mediante el Real Decreto 1411/1995, de 4 de agosto, para Ceuta, y el Real Decreto 1412/1995, de 4 de agosto, para Melilla, se procedió a desarrollar la Disposición Transitoria Cuarta de sus respectivos Estatutos, estableciendo normas de traspaso de servicios del Estado y de funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en las referidas prescripciones estatutarias [212].

Los comicios electorales a sus Asambleas se celebraron con fecha de 28 de mayo de 1995.

Presupuesto lo anterior, aunque no podemos detenernos en su consideración, ha de tenerse presente que, no obstante su rúbrica, las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla son auténticos poderes locales que carecen de la potestad legislativa. Así lo ha destacado expresamente el Tribunal Constitu-

[212] Los dos reales decretos fueron insertados en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 213, de 6 de septiembre de 1995; el de Ceuta fue objeto de corrección de errores en el *Boletín,* núm. 225, de 21 de septiembre.

cional en el Auto 201/2000, de 25 de julio, respecto de Ceuta, y en el Auto 202/2000, de 25 de julio, respecto de Melilla, no admitiendo a trámite los respectivos recursos de inconstitucionalidad presentados por la Asamblea Legislativa de la primera y por el Consejo de Gobierno de la segunda contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La argumentación, en ambos supuestos, es idéntica: los órganos recurrentes carecen de legitimación para promover el recurso de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 162.1.*a)* de la Constitución y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que Ceuta y Melilla no constituyen una Comunidad Autónoma, siendo su naturaleza institucional la de municipios —poderes locales— dotados de Estatuto de Autonomía.

6.9. Las reformas posteriores en el marco del consenso constitucional: los «Acuerdos de 1996»

La dinámica del sistema autonómico pronto desbordó las previsiones iniciales más optimistas sobre el desarrollo de la vocación de autogobierno. Y no sólo por la incesante demanda relativa a la asunción de competencias —esencialmente en materia de sanidad y de educación, las grandes cuestiones pendientes; pero sin olvidar tanto el traspaso de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia como lo concerniente a la política de empleo—, sino, asimismo, por lo que respecta al rol asumido por las respectivas instituciones de autogobierno. Buena prueba de esto último es, desde la perspectiva actual, la ingenuidad de algunos de los criterios postulados en su día por la «Comisión Enterría»; de forma significada la limitación de los períodos de sesiones de los Parlamentos a cuatro meses al año y la interdicción de la percepción de retribuciones fijas y periódicas por sus miembros, compensados por el desarrollo de su función vía dietas [213], así como la restricción del número de miembros del Consejo de Gobierno y la privación al Presidente de la Comunidad de la capacidad de disolución anticipada del Parlamento [214].

Si a lo anterior se suma el cambio en la mayoría parlamentaria registrado en las elecciones generales de 1996 —con la victoria, sin mayoría absoluta, del Partido Popular; lo que obligó al pacto con las fuerzas «nacionalistas»—, lógico es colegir que, de nuevo, las exigencias operativas desbordaron las previsiones racionalizadoras, conduciendo a una nueva operación de *aggiornamento* de las prescripciones estatutaria.

---

[213] A la cuestión me he referido ya en otras ocasiones. Véase Arévalo Gutiérrez, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 43, enero-abril de 1995, p. 128; ídem, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 422, y 488 y 489.

[214] *Vid*. Arévalo Gutiérrez, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 466 a 468.

El paso previo —en orden a la adaptación de su Estatuto, tardía, al proceso de ampliación competencial abierto en 1992— lo había dado ya un año antes Galicia, cuyas reivindicaciones autonomistas, en comparación con las otras Comunidades Autónomas, se concretaron en la aprobación de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia [215]. La finalidad de la Ley queda patente en su Exposición de Motivos —debería decir Preámbulo—. En efecto, los dos primeros párrafos de su apartado 1 afirman: *«Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 iniciaron la puesta en práctica de un proceso de equiparación competencial entre las diferentes Comunidades Autónomas, que se concretó en la aprobación de 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, y en la posterior reforma de los distintos Estatutos de Autonomía. La Comunidad Autónoma de Galicia asumió competencias en virtud de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia, pero no se incluían en el mismo algunas de las competencias de las que actualmente se recogen en todos los Estatutos de Autonomía.»*.Y añade ulteriormente, en su apartado 3, *«En cuanto al ámbito de la ampliación de competencias, la Ley basa su contenido en los siguientes criterios: 1. Incluye aquellos títulos competenciales que asumidos por las restantes Comunidades Autónomas no se recogen en la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia. 2. Incluye la equiparación en cuanto al contenido de las competencias, para aquellas que en la Ley Orgánica 1/1981 aparecen asumidas en niveles competenciales inferiores a los asumidos por las restantes Comunidades Autónomas. En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluye las interconexiones que se producen en diversas materias y que exigirían una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales.»*

Ya en 1996, como quiera que la Comunidad Valenciana había accedido al máximo nivel competencial por la citada Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, ante la insatisfacción, anteriormente constatada, tanto de la Comunidad Autónoma de Canarias —que había iniciado el proceso tendente a la reforma estatutaria en noviembre de 1991— como de la Comunidad Autónoma de Aragón, se afrontaría respecto de ambas la modificación de sus Estatutos, tendente, de un lado, a incrementar su nivel competencial y, de otro, a adaptar sus instituciones de gobierno. El proceso se concretaría con la paralela aprobación de la Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias [216], y de la Ley 5/1996, de 30 de diciembre,

---

[215] La Ley Orgánica 16/1995 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 310, de 28 de diciembre.

[216] La Ley Orgánica 4/1996 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; ulteriormente se insertó el texto reformado en el *Boletín Oficial de Canarias,* núm. 6, de 13 de enero de 1997; corrección de errores en el *Boletín* autonómico, núm. 61, de 12 de marzo de 1997.

Su Exposición de Motivos es expresiva de su finalidad: *«En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto, la Cámara*

de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón [217]. Es importante destacar que las prescripciones de ambas leyes comportaron una reforma en bloque de las originarias determinaciones estatutarias.

El proceso de «reforma global» continuaría en 1997, con la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio [218]. La misma incidió, especialmente, en las cuestiones que afectaban al techo competencial de la Comunidad Autónoma, al régimen de designación de Senadores, al sistema electoral y a las normas de funcionamiento de las Cortes y del Gobierno Regional.

En 1998 verían la luz las reformas globales de otros tres Estatutos de Autonomía, en concreto:

— Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de Reforma del Estatuto de la Región de Murcia [219], que tiende a profundizar en la capacidad de autogobierno de sus instituciones, asumiendo mayor número de competencias y reforzando el funcionamiento y papel del Parlamento regional.
— Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid [220]. Se trata de una reforma sustancial de la norma institucional básica de la Comunidad de Madrid —un nuevo Estatuto—, que tiene dos objetivos claros, afirmados en el párrafo tercero de su Exposición de Motivos: el *«marco institucional de la Comunidad de Madrid que afecta tanto al Gobierno autonómico y sus mecanismos de control como, fundamentalmente, a la Asamblea. Respecto de ésta, se trataba de reforzar sus funciones y de modificar algunas de las reglas bási-*

---

acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte, la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la "Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía", que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto. La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones.»

[217] La Ley Orgánica 5/1996, como la anterior, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; posteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Aragón,* núm. 2, de 8 de enero de 1997; corrección de errores en el *Boletín* autonómico, núm. 61, de 12 de marzo de 1997.

[218] Publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 159, de 4 de julio.

[219] La reforma del Estatuto de la Región de Murcia fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 143, de 16 de junio; insertándose posteriormente en el núm. 140 del *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, de 20 de junio de 1998.

[220] La nueva redacción del Estatuto de la Comunidad de Madrid se reproduce en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 162, de 8 de julio.

cas de su organización y funcionamiento y del estatuto de los Diputados, a fin de permitir a la misma desarrollar adecuadamente las funciones que le corresponden tanto en el ejercicio de la potestad legislativa como en el de las funciones de impulso y control del Gobierno autonómico. Esta adecuación era absolutamente inaplazable para permitir la elevación del nivel competencial de la Comunidad de Madrid que constituye el segundo objetivo básico de la reforma».

— Ley Orgánica 11/1998, 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Cantabria [221], que se endereza en orden a incrementar los mecanismos de autogobierno, clarificar el marco institucional y ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma.

Y finalmente, a comienzos de 1999, el proceso de *aggiornamento* afectaría a otras cinco Comunidades, esto es:

— Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de Reforma del Estatuto del Principado de Asturias [222]. El párrafo tercero de su Exposición de Motivos declara: *«Transcurridos, pues, quince años desde la promulgación del Estatuto de Autonomía y tres desde la última ampliación de competencias, resulta procedente abordar nuevos cambios institucionales y competenciales que permiten profundizar en nuestra capacidad de autogobierno y alentar la participación, procurando el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial del Principado de Asturias.»*

— Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma del Estatuto de La Rioja [223]. La misma afecta a las disposiciones generales del Estatuto, a las competencias de la Comunidad Autónoma reconocidas en el mismo, a la regulación de sus instituciones, a la administración autónoma, a las relaciones de la Comunidad Autónoma con otras Administraciones, tanto la local como la estatal, y a la economía y hacienda de la Comunidad.

— Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de Reforma del Estatuto de las *Illes Balears* [224], cuyo artículo 1.2, de forma insólita, adopta como denominación exclusiva de la Comunidad Autónoma la correspondiente a la lengua catalana, que, junto a la castellana, tiene el carácter de idioma oficial —*ex* art. 3—.

— Ley Orgánica 4/1999, de 13 de enero, de Reforma del Estatuto de Castilla y León [225], que no sólo afecta al ámbito competencial, sino que también profundiza en la capacidad de autogobierno de la Comunidad.

---

[221] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 313, de 31 de diciembre.

[222] La reforma del Estatuto del Principado de Asturias fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 7, de 8 de enero.

[223] La modificación del Estatuto de La Rioja se insertó en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 7, de 8 de enero.

[224] El texto del Estatuto de las *Illes Balears* fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 8, de 9 de enero.

[225] Publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 8, de 9 de enero; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León,* núm. 14, de 22 de enero de 1999.

— Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de Reforma del Estatuto de Extremadura [226]. Su Exposición de Motivos es bien expresiva, en su conjunto, de la orientación del proceso de reforma global aquí considerado, por lo que procedo a su reproducción: *«Transcurridos quince años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, desarrollada en este período con suficiente experiencia en la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, en la asunción y ejercicio de competencias previstas en el propio Estatuto, bien en su texto original o en la reforma derivada del pacto autonómico de 1992, en la organización, gestión y prestación de servicios y, en definitiva, en el proceso de aplicación del Estado de las Autonomías previsto en el Título VIII de la Constitución Española que sirve de marco y fundamento al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura; parece oportuno y conveniente proceder a una nueva reforma de la Ley institucional básica de Extremadura, en la que se trata de conseguir avances sustanciales en cuatro direcciones. La primera, clarificando las esferas correspondientes a los poderes legislativo y ejecutivo, de manera que permita un funcionamiento más correcto y mejor visualizado por los ciudadanos de la división de poderes en que se basa nuestro sistema político, abriendo, al mismo tiempo, la posibilidad de creación de nuevos órganos que coadyuven a esta mejora del funcionamiento institucional de la región. La segunda, ampliando las competencias susceptibles de ser asumidas, a través de los procedimientos permitidos por nuestra Constitución en materias tales como ferrocarriles, carreteras, centros de contratación, cultura, instituciones públicas de protección y tutela de menores, denominaciones de origen, protección del medio ambiente, defensa del consumidor y usuario, ordenación farmacéutica, ordenación del transporte de mercancías y viajeros, gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, etcétera. En tercer lugar, se abre el Estatuto de forma que permita a cualquier fuerza política desarrollar sus propios criterios de gobierno, sin que la Ley fundamental suponga un corsé impeditivo para las diversas alternativas de Gobierno. En este sentido se ha posibilitado la aplicación de los distintos modelos de financiación autonómica. Asimismo, se permite la ampliación de las competencias locales a través de la transferencia o delegación de competencias a municipios y provincias. Por último, se modifican sustancialmente los procesos de investidura del Presidente de la Junta de Extremadura, facultando al Presidente de la Cámara para proponer candidatos, lo que simplifica grandemente este proceso, se amplían los períodos de sesiones de la Asamblea, se contempla y regula con precisión los supuestos de delegación legislativa, se posibilita la disolución anticipada de la Asamblea, dentro de ciertos límites, y sin alterar la duración de la legislatura originaria. En definitiva, se ha abordado una reforma en profundidad que, recogiendo la experiencia acumulada, tanto desde el Gobierno como desde los Grupos Parlamentarios, trata de racionalizar e introducir mejoras técnicas en diversos preceptos que tenían escasa aplicación o habían perdido vigencia por el*

[226] La reforma del Estatuto de Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 109, de 7 de mayo.

cumplimiento de plazos previstos en la Constitución o en el propio Estatuto. Por todo ello, y en conclusión, la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura permite profundizar en la capacidad de autogobierno en orden a la homologación y consolidación del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución, asumir un mayor número de competencias, reformar el funcionamiento y papel tanto de la Junta de Extremadura como de la Asamblea.»

El proceso, finalmente, ha culminado —*hic et nunc*— con dos reformas de signo bien distinto.

De un lado, y en aras de la homogeneización competencial, la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia [227]. Mediante la misma, de acuerdo con el precedente de la referida Ley Orgánica 16/1995, se procede a una nueva ampliación competencial utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, transfiriendo a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, título competencial que ya había sido asumido por las demás Comunidades Autónomas.

De otro, la modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, determinada por estrictas exigencias funcionales, concretándose en la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo [228]. El objetivo de la misma, atendiendo a las disfuncionalidades constatadas en el pasado, expresión de las cuales fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, es establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos y eliminando el automatismo en favor del candidato que tenga mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se establece que para la designación del Presidente sea requisito imprescindible ostentar la condición política de Parlamentario de Navarra, y finalmente, que dicho Presidente esté investido de la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones, al margen de lo establecido al efecto para el supuesto de fracaso del proceso de investidura.

6.10. La incertidumbre de futuro y sus alternativas: la disyuntiva simetría y consenso constitucional *versus* asimetría y disenso político en la futura evolución del modelo de organización territorial

Después de todo lo andado, transcurrido más de un cuarto de siglo de convivencia democrática, lo lógico sería pensar que el modelo de organiza-

[227] La Ley Orgánica 6/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 84, de 8 de abril.

[228] Publicada en el *Boletín Oficial del Estado,* núm. 75, de 28 de marzo; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Navarra,* núm. 53, de 30 de abril de 2001.

ción territorial de España, a cuya definición total, exhaustiva y sistemática renunció el Constituyente, ha quedado conformado en su dinámica aplicativa de manera cierta y definitiva, cuando menos en sus rasgos estructurales.

La realidad del momento actual es, sin embargo, muy distinta. De tal modo que, con independencia de la orientación política que pueda defenderse e, incluso, de tomar conciencia de las exigencias derivadas del juego de las mayorías parlamentarias para formar gobierno —a tenor de la vigente legislación electoral—, lo cierto es que habrá de compartirse que el futuro parece ser incierto.

Así lo acredita, al margen de la insaciable reivindicación nacionalista —y/o separatista—, la tramitación, o su anuncio, en cadena de las reformas estatutarias, siguiendo los pasos de la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El resultado es que nos econtramos con una situación caracterizada por la disyuntiva entre, de un lado, la simetría y el consenso constitucional —de los que ha sido expresión la tramitación del Estatuto de la Comunidad Valenciana— y, de otro, la asimetría y el disenso político —acreditados durante el proceso de reforma del Estatuto de Cataluña—.

Sin querer jugar a adivinos, el proceso parece haber entrado en una dinámica en la que, presumiblemente, si no todas, la mayoría de las Comunidades Autónomas impulsará la adaptación de su Estatuto —en esta línea caminan ya decididamente Andalucía y Aragón—, reivindicando nuevas cotas de autogobierno, aunque ello suponga menoscabar la indeclinable estructura unitaria del Estado español. No resulta ocioso recordar que dicha reivindicación está aderezada con dos componentes, cuando menos, de compleja compatibilidad con la propia existencia de la unidad política básica: el blindaje de las competencias autonómicas, así como de su régimen financiero, y el carácter de pacto o bipolar que se pretende conferir a las relaciones Estado-Comunidad Autónoma.

Y de dicha situación difícilmente podrá salirse sin un acuerdo global sobre el orden constitucional, es decir, sobre la modificación de la norma básica de convivencia.

No hay otra salida, en consecuencia, que, desde una base técnica sólida y con el más amplio consenso social y político, afrontar la reforma de la Constitución, conforme ha sugerido el propio Consejo de Estado en enero de este año.

Poco más cabe decir, en términos estrictamente jurídicos, dada la incertidumbre del momento.

Quizás apuntar que las exigencias de los partidos nacionalistas presentan un panorama que nos conduce a un pretendido federalismo de doble estrato, articulado sobre la base de la existencia de dos tipos de colectividades políticas diferentes —las nacionalidades y las regiones— que se superponen sobre un mismo territorio, dando lugar a asimetrías institucionales muy acusadas y a relaciones de naturaleza dual o bipolar con el aparato central.

El problema radica en que dicha pretensión nos aleja del federalismo cooperativo. Dicho con otras palabras, si bien aún no pueden conocerse los per-

files concretos del resultado del proceso histórico al que asistimos, y aunque las reformas estatutarias terminasen generalizándose y se afirmara la simetría competencial y financiera, todo parece indicar que el camino por el que vamos no se puede llamar, por mucho que queramos dotar de una acepción propia al modelo, «federalismo». La dinámica actual, por el contrario, nos aleja vertiginosamente de dicha categoría general —que es, por lo demás, en la que ya estamos—.

VII. UNA CONSIDERACIÓN ESTRICTAMENTE JURÍDICA DE LA EVENTUAL OPORTUNIDAD DE REFORMAR EL MODELO CONSTITUCIONAL

Concretados así la afirmación normativa de la vocación descentralizadora del Texto Constitucional y el proceso de conformación del Estado autonómico que ha decantado la dinámica política, sin poder detenerme en el marco interrelacional de las distintas Administraciones territoriales que coexisten en el Estado español con capacidad de gestionar sus respectivos intereses [229], lo relevante es que, llegados a este punto, se comparta o no, ha de asumirse una realidad: la situación «es la que es».

Esta constatación fáctica, nos agrade o no, implica dos consecuencias.

En primer lugar, es preciso reconocer que el bienintencionado y ambiguo modelo constitucional —no obstante los significativos avances que ha permitido; inimaginables en el momento en que se pergeñó—, de una parte, políticamente no ha dado satisfacción a las diferentes «sensibilidades» concurrentes, y, de otra, resulta hoy, desde una estricta consideración jurídica y dicho sin ambages, insostenible.

Así es, al margen de tendencias, corrientes, orientaciones o, incluso, banderías políticas, ha de compartirse que el texto de la Constitución española de 1978, *hic et nunc*, no ofrece una descripción real —normativa— del modelo territorial de organización del Estado; el cual, por lo demás, en absoluto puede definirse como un sistema cerrado que disponga de los pertinentes parámetros objetivos que garanticen un ámbito de seguridad a los operadores jurídicos.

A partir de dicha constatación, en segundo lugar y al margen de la opción ideológica que pueda sostenerse, también ha de compartirse que la dinámica política del último cuarto de siglo —exacerbada en los últimos años— no ha zanjado la *vexata quaestio* territorial. Antes al contrario, la cuestión no sólo sigue centrando el debate político, sino que ha entrado en una diáspora

[229] Me permito remitir a dos estudios anteriores. Cfr. Arévalo Gutiérrez: «Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional», en la obra colectiva, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz, *La Administración Pública española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 435 a 506; y «El sistema interrelacional de las Administraciones Territoriales», en el núm. 9 de *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* diciembre 2003, pp. 49 a 148.

mediática que precisa, y exige, dar una solución normativa a una realidad que se aparta meridianamente de las mínimas exigencias inherentes a la certeza y seguridad del Derecho.

El simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos, en efecto, demuestra que, ni la Constitución de 1978 refleja la realidad del modelo de organización territorial de España, ni los principales actores políticos —muy lejos, por desgracia, del consenso constitucional— están conformes con la situación vigente, discrepando abiertamente sobre cuál ha de ser su inmediata evolución.

Presupuesto lo anterior, lo relevante, jurídicamente, es que la ambigüedad del modelo constitucional, así como la del sistema decantado en su desarrollo aplicativo, aderezada por la indefinición de las fuerzas políticas —en ocasiones, obviamente, consciente—, no resulta operativa.

En esta tesitura, lo que sigue tiene por objeto, desde la estricta consideración jurídica —insisto y subrayo, *desde la estricta consideración jurídica*—, ponderar la oportunidad de proceder a reformar las prescripciones constitucionales que tienen por objeto el diseño del modelo de organización territorial del Estado.

Precisado lo anterior, obvio resulta, y soy consciente de ello, que la consideración jurídica no puede ser ajena al debate sociopolítico, especialmente en un momento en el que la configuración territorial constituye uno de sus elementos centrales. Puede afirmarse, en efecto, que si durante el debate constitucional la «cuestión territorial» asumió la condición de decisión política fundamental del Constituyente, hoy, prácticamente transcurrido el período más dilatado de convivencia democráctica y de estabilidad constitucional en España, le pese a quien le pese —o le agrade a quien le agrade (*sic*)—, sigue siendo el eje rector de la dinámica política.

Constatar dicha realidad requiere el elemental ejercicio de ser un ciudadano atento: cotidianamente los medios de comunicación nos «ofrecen» —o transmiten en actitudes perfectamente orquestadas y predefinidas—, desde el desayuno a la cena, un nuevo ejemplo del «debate» —por así llamarlo—; y la única conclusión segura es que las intenciones y los proyectos formulados por los distintos actores sociales y políticos no puede decirse que ofrezcan una claridad meridiana, registrándose desde posturas frontalmente opuestas entre las distintas fuerzas políticas y sociales, hasta «sensibilidades», «oscilaciones», «brechas», «versos sueltos» o simples opiniones propias y singulares, en absoluto insignificantes, en el seno de cada una de ellas. Y todo ello con el trasfondo de una pueril dinámica reivindicativa periférica que reclama y exige, vorazmente, todo y ya.

Pero no menos obvio es, y a esta preocupación responden las atrevidas reflexiones de este humilde observardor, que en el marco de un Estado de Derecho es preciso disponer de un *corpus* normativo cierto, esto es, de un conjunto de prescripciones constitucionales que, sean cuales sean, delimiten, en sus elementos configuradores, cual es la realidad territorial del España.

No se trata sólo de un mero anhelo intelectual y propedéutico que dulcifique la embarazosa situación de explicar, sobre la nada, el modelo territo-

rial en el foro universitario, sino que estamos ante una indeclinable exigencia jurídica: es insostenible la sensación de constante incertidumbre coyuntural, pues la primera y cabal función de toda norma es establecer unas pautas que garanticen un ámbito de seguridad en las relaciones sociales, entendida como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados; y la de todo texto constitucional, en su condición de *lex superior*, es codificar, de forma cierta, las reglas estructurales de organización y funcionamiento de los poderes públicos —en su calidad de poderes constituidos—.

Es en esta tesitura en la que cabe plantearse la eventual oportunidad de impulsar una reforma de la Constitución, cuestión que es preciso abordar sin dramatismos ni filias iconoclastas, ponderando, desde una actitud políticamente neutral, lo que la Norma Fundamental es y el papel que debe cumplir en el marco de las sociedades postindustriales, especialmente considerando el impacto de la integración del Reino de España en la Unión Europea. Eventual reforma que, en todo caso, ha de tener como presupuesto necesario —*condictio sine qua non*— el consenso entre las fuerzas políticas.

Desde esta perspectiva, y no desde ninguna visión política —que en absoluto ha de leerse entre líneas, pues ni es la intención ni responde a la vocación del autor—, es desde la que se plantea la oportunidad del *aggiornamento* del modelo constitucional de organización territorial del Estado. En esa clave, y sólo en esa clave, deben ser entendidas las reflexiones que siguen.

Por dicha razón, no se ofrece un hipotético contenido detallado de una eventual reforma constitucional, pues, en el marco de un sistema político democrático como el nuestro, a las pertinentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios corresponde su definición, limitándome a apuntar algunas líneas de tendencia que —como cualesquiera otras que con mejor criterio puedan formularse— permitan a la Constitución asumir de forma efectiva su rol de cúspide del ordenamiento jurídico y expresión del acto de autodeterminación democrática de una comunidad política.

7.1. *Ne variatur versus aggiornamento* del Texto Constitucional

En este orden de ideas, la eventualidad de un *aggiornamento* del Texto Constitucional, vinculado a la redefinición del tratamiento institucional del pluralismo territorial, ofrece una primera opción, que no es otra, obviamente, que la negación en absoluto de la reforma, en una suerte de aplicación de la regla *ne variatur*.

Necesario resulta reconocer —ora por el castigo que al espíritu de todo jurista ha infligido la acerada crítica respecto del carácter acientífico de su labor culminada con Von Kirchmann, ora por el dato fáctico de que las Constituciones no deben modificarse con frecuencia si se quiere que concierten aquel séquito de asentimientos que le proporcionan efectividad— que la idea de «tocar» el texto de la Constitución no resulta «atractiva»; y especialmente

poco atractiva parece si no existe una idea «acabada» del objeto de la reforma —cuando menos, a mí no me lo parece—.

Cabría así una alternativa conservadora —en términos jurídicos, que no necesariamente políticos— a la modificación formal de la Norma Fundamental: el mantenimiento íntegro de su tenor literal, agotando sus postulados, en la línea de interpretar sus determinaciones a partir de una «relectura constitucional» que tuviese como presupuesto la dinámica constitucional y estatutaria.

De esta forma, renovado el consenso político —elemento indefectible—, podrían alcanzarse resultados generalmente aceptables modificando los Estatutos de Autonomía y las restantes normas del bloque de la constitucionalidad que resultaran precisas, recurriendo, en su caso, al instrumento de las leyes previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. Correspondería al Tribunal Constitucional, si así se planteara, salvaguardar la decisión política fundamental del Constituyente.

Empero, con independencia de cualesquiera consideraciones ideológicas —legítimas, por supuesto—, transcurrido un cuarto de siglo desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 ha de afirmarse que las interpretaciones de que ya ha sido objeto, así como las mutaciones constitucionales operadas, han agotado —en términos racionales— las posibilidades hermenéuticas del vigente Texto Constitucional. Lo anterior sin perjuicio de que lo que se pretenda es que nos iniciemos en la compleja disciplina de la «acrobacia heurística». En efecto, a nadie se le oculta que de las primeras, segundas, terceras [...] y sucesivas lecturas y relecturas de la Constitución al «falseamiento o fraude constitucional» no hay sino un paso —quizás el que algunos estarían deseosos de dar para, desde la indefinición constitucional, seguir postulando *pro futuro* su falseamiento—.

Por lo demás, al margen de los problemas subrepticios —hoy ya patentes— acerca de cómo leer, interpretar y aplicar el modelo constitucional, la alternativa apuntada no parece ser la más adecuada, habida cuenta de que, primero, la misma tiene como presupuesto la existencia de consenso —como la reforma constitucional—, y, segundo, su punto de destino no es otro que una reinterpretación del texto constitucional para asumir los cambios que deberían afrontarse por el procedimiento formal de reforma.

Puede así concluirse —sin necesidad de recurrir a los tipos acuñados por Loewenstein— que afirmar la intangibilidad de la *Lex superior* responde, en estos momentos, a una postura maximalista de sacralización normativa, poco acorde con la necesaria armonía entre el ser real de la comunidad social organizada y la institucionalización política de la misma.

A partir de esta conclusión, frente al carácter sagrado e intangible de la Norma Suprema, son varios los argumentos que, entiendo, abonan la alternativa de la reforma constitucional.

Dichos argumentos pueden agruparse en dos bloques. En primer lugar, desde la óptica estrictamente jurídica: de un lado, las exigencias derivadas del indefectible principio de seguridad jurídica; de otro, la normalidad de la operación de reforma en la experiencia comparada; y, en tercer lugar, la defensa

de la propia Constitución, reivindicando sus posibilidades de modificación y reforma.

A los anteriores, desde la perspectiva política, ha de añadirse, primero, la dinámica de los hechos en el marco de una realidad ciertamente convulsa; segundo, la conveniencia de dotarnos de una «Constitución no accidental» que permita un debate político centrado en la gestión de los intereses de los ciudadanos; y, por último, la oportunidad de anticiparse a eventuales estrategias «rupturistas».

Lo que acaba de anticiparse ha de partir, en primer lugar, de una consideración de carácter general, cual es el «cuándo» de una reforma constitucional.

Sirva recordar al respecto la lúcida exposición de De Vega García.

«La reforma —afirma el profesor de la Universidad Complutense— no debe interpretarse como un capricho político, sino como una necesidad jurídica. Por ello la pregunta, desde el punto de vista político, sobre cuándo es el momento más oportuno para utilizar el procedimiento formal de reforma, sólo admite una respuesta; a saber: la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria» [230].

Y añade: «no acudir al procedimiento de reforma cuando las exigencias históricas, políticas y sociales así lo requieren, lejos de constituir una actitud de defensa del ordenamiento constitucional, lo que representa realmente es la creación de un divorcio entre la realidad jurídico-constitucional y realidad política, con la consiguiente pérdida de prestigio y capacidad normativizadora concreta del ordenamiento constitucional» [231].

Pues bien, si no se quiere romper el *hiatus* entre realidad jurídico-constitucional y realidad política, la reforma ha de reputarse una necesidad ineludible en la actual coyuntura, por cuanto, sencillamente, es jurídicamente necesaria.

En efecto, frente a la aceptación acrítica de las prescripciones constitucionales vigentes preciso es reconocer que, en un número nada desdeñable de preceptos, las previsiones del Constituyente únicamente pueden calificarse hoy de anacrónicas, en cuanto su operatividad se ha agotado por completo, contemplando procesos hace tiempo consumados.

Así es, sería inútil relacionar aquí en detalle las distintas prescripciones de la vigente Constitución que hoy, dicho lisa y llanamente, forman parte de la «Historia del Derecho español», por cuanto o bien no dicen nada o lo que dicen ha dejado de ajustarse a la realidad. *Ad exemplum*, prescindiendo de las nueve Disposiciones Transitorias —por su propia naturaleza—, así como de las Disposiciones Adicionales Primera, segundo párrafo, Tercera y Cuarta, y sin entrar en un examen exhaustivo, puede constatarse el desfase de los siguientes preceptos:

i. En primer lugar, al margen de que su apartado 1 sigue proclamando que *«el Senado es la Cámara de representación territorial» [sic]*, el

---

[230] Cfr. Pedro de Vega García, *La reforma constitucional y la problemática del Poder constituyente*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1985, p. 92.

[231] *Ibidem*, p. 93.

apartado 5 del artículo 69 prevé la eventualidad de la designación de los «Senadores autonómicos» por el *«órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos»;* previsión que ningún Estatuto de Autonomía ha acogido, correspondiendo la designación, en todo caso, a su Asamblea Legislativa.

ii. De otro lado, principiando el Título VIII, el artículo 137, expresión del principio dispositivo, establece que *«el Estado se organiza territorialmente […] en las Comunidades Autónomas que se constituyan»*. Indudable resulta que el mapa territorial está cabalmente delimitado y que la prescripción considerada no tiene otro carácter que el testimonial.

iii. En relación directa con lo anterior, ha de recordarse que la Constitución dedica tres preceptos a contemplar la iniciativa del proceso autonómico, cuales son los artículos 143 —régimen general de ejercicio del derecho a la autonomía—, 144 —regímenes singulares, como cláusula de cierre del sistema, habilitando al efecto a las Cortes Generales por motivos de interés nacional— y 151 —régimen especial de iniciativa reforzada y elaboración del Estatuto de Autonomía—; mientras que un cuarto precepto, el artículo 146, regula el procedimiento general de elaboración de los Estatutos de Autonomía. Obvio es que todas estas prescripciones —salvo el artículo 144.*b)* para la eventualidad de la incorporación final de Gibraltar al Reino de España— han agotado su contenido.

iv. En cuarto lugar, ha de recordarse que el artículo 148.1 delimita el régimen competencial de las denominadas «Comunidades de régimen general», estableciendo un límite inicial a las competencias de la mayoría de las Comunidades, con previsión en el apartado 2 de su ampliación transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos. La meritada determinación ni fue observada estrictamente en su momento —sirva recordar los supuestos canario (LOTRACA) y valenciano (LOTRAVA)— ni tiene contenido normativo alguno en nuestros días tras el proceso de transferencias abierto a raíz de los Acuerdos autonómicos de 1992 y 1996.

v. A mayor abundamiento, el artículo 149.1 afirma el elenco de competencias exclusivas del Estado a través de un listado que, dicho lisa y llanamente, no se corresponde con la realidad, pues, de un lado, determinados títulos se han transferido, vía artículo 150.2, a las Comunidades Autónomas, y, de otro, la entrada del Reino de España en la Unión Europea ha determinado la absorción comunitaria de la competencia.

vi. En el apartado 3 del propio artículo 149, la ambigua configuración de la cláusula de prevalencia, cuya operatividad depende del indeterminado concepto de la exclusividad de las competencias autonómicas, ha tenido una prácticamente insignificante virtualidad.

vii. Por su parte, la cláusula de la supletoriedad del Derecho estatal afirmada por el propio precepto, en mérito de la jurisprudencia constitucional —en los términos consumados por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo—, ha sido objeto de una evidente mutación constitucional, negándose al Estado la posibilidad de que dicte normas meramente supletorias, por carecer de título competencial, cuando la materia ha sido asumida de forma exclusiva por todas las Comunidades Autónomas; lo que determina una «reviviscencia» de la legislación preconstitucional y deja, en la práctica, en una tierra de nadie a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

viii. Lo mismo puede concluirse de la previsión de las leyes de armonización que establece el artículo 150.3, vaciada de contenido por una cicatera interpretación del Tribunal Constitucional.

ix. Por su parte, cabe recordar que el artículo 152.1 prevé el modelo institucional de las Comunidades cuyos Estatutos hayan sido aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, imponiendo un sistema de representación proporcional; en una operación lógica elemental, el artículo anterior no puede ser otro que el artículo 151. Indiscutible resulta que el modelo perfilado se ha generalizado a todas las Comunidades Autónomas, en una nítida mutación constitucional.

x. Asimismo, el artículo 154 sigue atribuyendo al Delegado del Gobierno la imposible función de coordinar la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad Autónoma —función que la vigente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ha reducido al papel de cauce de información e instrumento de impulso—.

xi. Por último, en esta enumeración no exhaustiva, el artículo 158 sigue declarando que se constituirá «un» Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión. Como es sabido, a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprobó el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, el sistema de Fondo único ha sido sustituido por la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, en los términos concretados por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Si se pondera cabalmente lo inmediatamente expuesto, habrá de colegirse que —sea o no sentimentalmente seductora la idea— las exigencias derivadas del indefectible principio de seguridad jurídica imponen —en términos de racionalidad— una modificación formal del Texto Constitucional, salvo que se pretenda generar un divorcio entre la realidad jurídico-constitu-

cional y la realidad política, con la consiguiente pérdida de prestigio y capacidad normativizadora concreta del ordenamiento constitucional.

Hay, en segundo lugar, un factor que reputo relevante en el contexto comparado, donde los textos constitucionales son reformados con «normalidad», renovándose así el Poder constituyente.

Los ejemplos de la Constitución italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución francesa de 1958 y la Constitución portuguesa de 1976, por no hablar de la Constitución belga de 1831, son suficientemente expresivos de esta normalidad de la operación de reforma para adaptar las prescripciones constitucionales y resolver problemas estructurales.

Es más, no puede ignorarse que uno de los principales objetivos perseguidos al acudir al procedimiento de reforma constitucional en la mayoría de los países citados ha sido, precisamente, el del tratamiento institucional del pluralismo territorial.

Un tercer argumento no me parece desdeñable.

Así es, presupuesta su necesidad jurídica y en la línea de normalidad que la operación de reforma constitucional ha observado en los países de nuestro entorno, hora es ya de quebrar la tradición del constitucionalismo histórico español, más proclive a los momentos constituyentes que a las modificaciones regulares de las Constituciones vigentes [232], dando así lugar a la rancia imagen de que «una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito».

Recuerdan García Escudero y García Martínez, con la finura intelectual propia de su obra, la siguiente anécdota del escritor romántico francés: «Teófilo Gautier hizo su famoso viaje a España en 1840. Entró por Irún, y allí en un palacio antiguo convertido en Ayuntamiento, vio por primera vez la plancha de yeso con la inscripción "Plaza de la Constitución"; y el viajero anotó: "No podía elegirse mejor símbolo. Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito".» Y no me resisto a transcribir el comentario de los citados autores sobre la anotación: «Durante siglo y medio, sobre la dura piedra del pueblo español se han ido depositando las pelladas de yeso con las que cada fracción de ese pueblo ha querido asegurar su dominio sobre el futuro. Sólo consiguieron mantenerlas el mínimo tiempo indispensable para que la fracción rival echase abajo la orgullosa inscripción y pusiera en su lugar la suya, destinada a sufrir idéntica suerte.» Y añaden: «Nunca los españoles se pusieron de acuerdo sobre lo que había que escribir encima del granito [...] El montón de sucesivas prescripciones deshechas es la triste historia del constitucionalismo español» [233].

Pues bien, preciso es reconocer que si el sistema de organización territorial abierto y flexible diseñado por el Constituyente de 1978 es, conforme se ha reiterado sin cesar, el error técnico más notable de la *Lex superior*, transcurrido un cuarto de siglo de su entrada en vigor puede afirmarse que en la

[232] Sobre el particular, Javier Pérez Royo, «Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 69, septiembre-diciembre de 2003, pp. 215 a 235.

[233] Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, *op. cit.*, p. 9.

«ambigüedad constitucional» ha radicado, en buena medida, el germen de su éxito en la práctica: nada más y nada menos que ofrecer la base normativa precisa para articular una solución operativa a un secular conflicto y permitir que, paulatinamente, se difume la rancia imagen de nuestro constitucionalismo. Nada mejor para fundar lo afirmado, respecto del objeto de nuestra atención, que ponderar, con Aja, que «la transformación ha sido espectacular: España era hace veinticinco años el Estado más centralista de Europa y hoy es uno de los más descentralizados, con la particularidad de que presenta además un reconocimiento de los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran» [234].

Presupuesto lo anterior, obvio es que el transcurso del tiempo ha determinado que las circunstancias se hayan ido alterando, de tal forma que si preciso es reconocer que la ambigüedad constitucional ha resultado «útil», no menos preciso es proclamar que hoy ya no es «operativa» —cuestión sobre la que posteriormente se volverá—.

En este orden de ideas y en el actual estado de la cuestión —por llamarlo de algún modo—, frente a quienes entienden que modificar el texto de la Constitución de 1978 constituye un ataque al sistema —o a «España»—, ha de afirmarse que postular su reforma no responde a un capricho político, sino a una necesidad jurídica, enderezada a defender el ordenamiento constitucional.

Así es, la defensa de la Constitución implica también afirmar las posibilidades de su modificación y adaptación, y es por ello por lo que la propia *Lex superior* prevé de forma expresa su reforma y establece los pertinentes procedimientos al efecto. Es más, *pro futuro*, consumados ya distintos cambios gubernamentales bajo su imperio —UCD (1978-1982), PSOE (1982-1996), PP (1996-2004) y PSOE (2004-?)—, quizás la reforma de la Constitución conforme a los cánones establecidos por la misma pueda constituir el hito que las generaciones futuras señalen como cierre definitivo de la Transición política española: un punto sin retorno de afirmación sobre el granito del pluralismo democrático en España.

No resulta ocioso recordar aquí que fue mérito del texto de la Constitución de 1978 resolver el problema de la articulación de la Jefatura del Estado, otra de las seculares cuestiones en la conformación del Pacto constituyente. La Constitución, en efecto, previa adopción de los oportunos acuerdos políticos —en absoluto sencillos—, supo racionalizar y expresar en Derecho escrito lo que había sido el resultado de una dilatada tradición histórica consuetudinaria en el Derecho comparado, ofreciendo una disciplina de la «monarquía parlamentaria» que ha sido acatada con lealtad constitucional por parte de los distintos actores políticos. Deseable es que, asentada la convivencia democrática, otro aspecto estructural de singular relevancia como el aquí considerado siga ahora el mismo proceso: primero, consenso político en su formulación; segundo, racionalización normativa en el Texto Constitucional;

---

[234] Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, *op. cit.*, p. 53.

y, ulteriormente, acatamiento de sus prescripciones con la debida lealtad al sistema.

Si, desde la óptica jurídica, la reforma se impone como una necesidad, ha de ponderarse que a favor de la misma concurre un hecho político irrefutable: el mantenimiento en sus términos del Texto Constitucional y el recurso a la relectura de sus prescripciones podría tener pleno sentido desde la constatación de una impecable lealtad al modelo territorial definido por el mismo.

Sin embargo, es un secreto a voces que ésa no ha sido la actitud que ha presidido la dinámica política. Así lo acredita el mero recordatorio de que el nuestro ha sido acertadamente definido como un «Estado autonómico jurisdiccional», en el que, ante la excesiva juridificación de la dinámica política, el Tribunal Constitucional se ha visto avocado a asumir un papel capital en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas [235].

Al margen del referido dato de la prolija institucionalización en sede constitucional de conflictos, la práctica diaria es suficientemente ilustrativa de una realidad, cuando menos, convulsa como para obligarnos a proporcionar ejemplos al respecto: sirva la mera referencia a la palpitante actualidad, en la que, en ejercicio de un supuesto *ius secessionis* que no tiene acomodo constitucional [236], se suceden distintos proyectos «soberanistas», «independentistas» o de «libre asociación» conocidos por todos.

A cuanto se ha argumentado cabría oponer —no sin fundamento—, de un lado, que el Título VIII de la Constitución ha podido ser acertadamente definido como una disposición transitoria y, de otro, que el dinamismo del singular sistema autonómico ha acreditado cumplidamente su utilidad, de tal forma que su funcionamiento global no puede sino ser objeto de una valoración abiertamente positiva. Es más, y así se ha afirmado, en la actualidad disponemos de un modelo de organización territorial definido en sus líneas esenciales por el bloque de la constitucionalidad, con un grado de concreción que excede en bastante el ofrecido por el marco constitucional, pudiendo hablarse de una progresiva «constitucionalización» del sistema.

---

[235] Opinión distinta a la afirmada, que puede considerarse generalmente asumida, la han defendido recientemente Aja Fernández y Viver Pi-Sunyer, *Valoración de 25 años de autonomía*, *op. cit.*, p. 80, para quienes, al analizar la afirmación del especial protagonismo del Tribunal Constitucional, «que constituye hoy un lugar común entre nosotros e incluso en alguna ocasión ha sido elevada a la categoría de rango distintivo de nuestro sistema, debe matizarse cuidadosamente ese protagonismo, ya que el papel desempeñado por el Tribunal ha sido mayor en términos cuantitativos, que cualitativos». Y añaden, «en definitiva, a nuestro juicio, puede concluirse que el Tribunal Constitucional no ha desempeñado un papel primordial en la definición del modelo de Estado».

[236] Sobre el particular, las interesantes consideraciones formuladas por Francisco Caamaño Domínguez, Francesc de Carreras i Serra, Miguel Herrero de Miñón, José Ramón Parada Vázquez, Javier Ruipérez Alamillo y Vernet i Llovet, con ocasión de la Encuesta sobre «El derecho de autodeterminación» publicada por la revista *Teoría y Realidad Constitucional,* núms. 10-11, 2.º semestre 2002-1.er semestre 2003, pp. 11 a 137; especialmente las respuestas a las preguntas 2.ª y 3.ª, del siguiente tenor: *«¿Es posible deducir del Derecho internacional un derecho de autodeterminación para territorios integrantes del actual Estado de Derecho español?»* y *«¿Es compatible con el art. 1.2 de la Constitución española, y con la teoría del poder constituyente sobre la que descansa la misma, el derecho de autodeterminación de una parte del pueblo?»*

Pero si lo anterior es cierto, no menos cierto es que se ha de ser consciente de que, en palabras de Cruz Villalón, «la nuestra es hoy una Constitución *accidental* en el sentido de que es el resultado final de un proceso no programado *ab initio* en el que han intervenido muchas y muy diversas manos» [237].

Pues bien, a estas alturas del desarrollo constitucional, la provisionalidad debe cerrarse, aunque sólo se atendiera al hecho de que hemos celebrado ya el vigésimo quinto aniversario de nuestra Carta Magna. Consecuentemente, desde la madurez constitucional y con la amplia legitimación popular de que goza nuestro sistema político, hora es de dotarnos de una «Constitución no accidental», zanjando la cuestión territorial mediante la delimitación de un modelo cabalmente cerrado que evite una sensación continua de presión, en la que la definición del concepto y el ámbito de la autonomía dependen de la capacidad de negociación determinada por el juego de las mayorías parlamentarias. Frente a la incertidumbre coyuntural, la delimitación del modelo territorial, en cuanto elemento estructural del Estado, ha de resultar, en sus premisas esenciales, definitivamente fijada.

En el contexto actual, además, se trataría de evitar que, en cada campaña electoral —y acabamos de atravesar un período caracterizado por la proliferación de comicios que ha marcado huella— el debate político —ya sea estatal, autonómico, local e, incluso, europeo— se siga centrando en torno a la articulación territorial del Estado. Sencillamente porque con ello se difumina la atención del ciudadano y se desatiende la cuestión de la gestión de sus intereses, que es, en definitiva, lo que a éstos importa y da sentido al sistema, con independencia, en última instancia, del tipo de Administración que atienda sus necesidades y cumplimente sus expectativas. Y es que, frente a un debate sosegado de ideas y proyectos, articulado a partir de las propuestas alternativas que las distintas fuerzas políticas formulen a los ciudadanos, la sensación que se tiene es la de una situación de reivindicación continua, en la que, paulatinamente, se va redefiniendo el denominado «hecho diferencial» y, asimismo, por mimetismo —agravio comparativo o justa reivindicación— la reclamación competencial se extiende a las restantes Comunidades. El resultado es una suerte de «carrera autonómica» que no comporta sino perjuicios para la colectividad, esto es, el Pueblo español, titular —todavía— de la soberanía nacional.

Por último, absurdo sería ignorar que más vale que la reforma sea «propuesta» —en los términos prescritos constitucionalmente al efecto— antes de que resulte «impuesta» por la pueril estrategia reivindicativa de determinados nacionalismos, que —con fundamento en un sistema electoral, cuando menos, «desproporcionado»— parecen exigir «todo y ya», cuando, de un análisis pausado y objetivo —especialmente si se pondera el Derecho comparado— se colige que apenas quedan ámbitos de poder que resulten suscepti-

---

[237] Cfr. Cruz Villalón, «La Constitución accidental», en la obra colectiva coordinada por Francesc Pau i Vall, *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 27.

bles de ser transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas; salvo que objetivo final sea que el Estado, permítasenos la expresión, sea reducido a una mera «carcasa institucional».

Por ende, frente al modelo de las «defensas numantinas» —que ya se sabe cómo acaban—, consumada la institucionalización y consolidación de la democracia en España, parece oportuno impulsar una reforma de la Constitución de 1978, la cual no ha de tener por objeto habilitar un cambio sino asegurar la propia permanencia de la Constitución.

En conclusión, con la evidente y necesaria prudencia que toda operación del género exige, el cambio —positivo— de circunstancias operado entre 1978 y 2006 y el sólido asentamiento del sistema democrático de convivencia compelen a no desestimar la necesidad de superar la ingenuidad del Constituyente y la flexibilidad del sistema constitucional, pues hoy sus imperfecciones técnicas no lo hacen operativo.

En coherencia con lo que acaba de apuntarse, no parece aventurado afirmar que la opción de reformar la Constitución en orden a adecuar el Texto constitucional a la evolución hasta aquí registrada y permitir que la Norma Fundamental —desde el concepto racional-normativo en el que se inserta— sea un reflejo de la realidad —norma descriptiva de presente y prescriptiva de futuro— resulta sin duda acertada. Así se colige de las propias consideraciones del Consejo de Estado.

Lo anterior ponderando, en todo caso, que se trata de una decisión política que a los correspondientes actores corresponde adoptar, calibrando el momento oportuno y con el pertinente sosiego y el más amplio consenso social y político.

En consecuencia, la operación de reforma parece deseable, pero no puede abrirse sin más; el proceso exige el oportuno pacto entre las distintas fuerzas políticas que representan a la sociedad —con un amplio acuerdo de los Partidos de ámbito estatal y participación activa de los Partidos nacionalistas periféricos—.

Por ende, primero, habrán de recabarse las oportunas opiniones técnicas —a semejanza de como se operó el cierre del mapa autonómico en su día— y, a partir de las mismas, deberá abrirse la negociación política con la pertinente disposición a transigir que toda negociación exige. Sentados los principios de la reforma y en orden a formalizar los acuerdos alcanzados, el siguiente paso habrá de ser la puesta en marcha del procedimiento de reforma, con observancia escrupulosa del cauce prescrito constitucionalmente, culminando con un inexcusable *referendum* para su ratificación. Por último, pero no menos importante, una vez aprobada la reforma, los distintos operadores sociales y políticos habrán de observar escrupulosamente el texto resultante, sometiéndose a sus determinaciones —más allá del principio *nemine licet adversus sua pacta venire*— desde una lealtad constitucional efectiva, pues obvio es que no todas las reivindicaciones respectivamente planteadas podrán verse satisfechas, y ello no ha de ser argumento para desvincularse del remozado Pacto constituyente.

A contrario, abrir formalmente el procedimiento de modificación del Texto Constitucional sin previo análisis técnico y subsiguiente negociación política en la que se fijen las orientaciones básicas de la misma sería, cuando menos, una insensatez; iniciar la tramitación parlamentaria de la reforma sin voluntad de transigir y con el único ánimo de ver reconocidas las propias pretensiones resultaría, en todo caso, un absurdo destinado al fracaso; y recibir el texto definitivamente aprobado como una imposición que inmediatamente se cuestione o pretenda alterar, la expresión de un pueril egoísmo.

7.2. La delimitación de la naturaleza jurídica del modelo territorial

La considerada eventualidad de un *aggiornamento* del Texto Constitucional está íntimamente vinculada a la redefinición —en sentido estricto, definición— del tratamiento institucional del pluralismo territorial, presupuesto el carácter abierto del mismo o, si se prefiere, la desconstitucionalización de la estructura territorial del poder político en la vigente redacción, la cual adolece de la ausencia de una proclamación solemne de la categoría en que nuestro Estado se inserta desde un punto de vista territorial.

Lo anterior plantea una cuestión inmediata: desde la perspectiva jurídica, ¿es relevante el *nomen iuris* del modelo?

El fértil planteamiento de Santamaría Pastor es suficientemente concluyente como para exonerarme de ulterior comentario: «El problema de la naturaleza jurídica de nuestro Estado se encuentra indudablemente mal planteado. Pero, ¿es irrelevante? Pese a todas las apariencias, debo decir que no, en absoluto, siempre que lo situemos en el terreno adecuado, que no es el puramente jurídico. Aunque los modelos del Estado (unitario, regional, federal) sean imprecisos y flexibles, ofrecen una serie de rasgos mínimos comunes que poseen una cierta utilidad: ofrecen, cuando menos, un paradigma difuso que puede servir de orientación propedéutica para ordenar la evolución de cada uno de los sistemas. Dicho con más sencillez: en momentos de incertidumbre, la calificación de un Estado como unitario o federal, por ejemplo, puede orientar válidamente a los operadores políticos para trazar unas reglas de orden que encaucen racionalmente la evolución del sistema, reglas tomadas de la experiencia de otros Estados pertenecientes a la misma categoría. Su utilidad, pues, aunque limitada, se centra en proporcionar al debate político puntos válidos de referencia, permitiendo excluir las improvisaciones y las locuras de algunos» [238].

Presupuesta la relevancia de la calificación formal del modelo de Estado, ha de recordarse que el nivel de descentralización territorial que se ha alcanzado en el período 1978-2006 es de una intensidad ciertamente notable, hasta el punto de que, conforme se está convirtiendo en un lugar común afir-

[238] Cfr. Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», *op. cit.*, pp. 143 y 144.

mar, «en definitiva, igual que aquel personaje de Molière que hablaba en prosa sin saberlo, el Estado español es, en la práctica, un Estado federal sin conciencia de tal».

En efecto, desde una consideración mínimamente objetiva es preciso afirmar, sin ambages, que España es un «Estado federal» tanto desde una perspectiva estructural como desde un punto de vista funcional, gozando las Comunidades Autónomas de un poder político propio caracterizado por un nivel competencial que excede en bastante del que disponen la mayoría —si no su totalidad— de los Estados miembros de cualquier Estado del género.

En absoluto puede, por ende y al margen de coyunturales estrategias políticas, calificarse de irreverente la pretensión de asumir la realidad y denominar a nuestro Estado Social y Democrático de Derecho como lo que efectivamente es, de conformidad con una de las categorías clásicas acuñadas en el constitucionalismo comparado: un Estado federal —categoría, por lo demás, suficientemente heterogénea para no admitir pautas unitarias y uniformes—.

No puede omitirse, por lo demás, que la proclamación del modelo federal ha acreditado en su aplicación práctica un consolidado éxito en la gestión de los servicios públicos, en el marco de una profunda lealtad entre todas las partes implicadas y en todas las direcciones y, en consecuencia, una correlativa y notable disminución de tensiones entre las distintas entidades territoriales.

Si la apuntada fuera la opción del Constituyente, se plantea inmediatamente la cuestión de cuál ha de ser la norma institucional básica de cada «Estado miembro» o «Comunidad miembro» —en la eventualidad de optar por mantener una denominación del género—.

Preciso es recordar que en la vigente disciplina constitucional, frente al modelo ofrecido por otros sistemas en el Derecho comparado, las entidades territoriales no disponen de un Poder constituyente propio para, en el marco de la Constitución estatal, proceder a la aprobación y eventual reforma de su norma institucional básica, la cual está configurada como una ley estatal —con las peculiaridades que se quiera—, cuya aprobación y modificación es competencia exclusiva de las Cortes Generales, mediante Ley orgánica —artículos 81.1 y 147.3 de la Constitución—.

Por ende, el paso hacia un Estado federal compelería al reconocimiento a las entidades territoriales de la capacidad para la determinación de su norma básica de organización y funcionamiento, previendo la existencia de Constituciones de los Estados o Comunidades miembros, aprobadas de forma exclusiva por cada uno de ellos.

Dos precisiones parece oportuno formular respecto de esta eventualidad.

La primera, de orden meramente terminológico: dado su asentamiento en nuestra cultura jurídico-político, no parece existir inconveniente para que dicha norma siguiera recibiendo la denominación de «Estatuto»; sabido es que existen otras disposiciones normativas donde la tradición ha comportado el mantenimiento de su *nomen*, aunque el mismo no se ajuste al verdadero carácter de la disposición —paradigmático es el ejemplo de los «Reglamentos parlamentarios», disposiciones que no tienen de «reglamento» sino el

nombre, por cuanto se trata de normas con rango, valor y fuerza de ley que regulan la organización y funcionamiento interno de los Parlamentos—. Por lo demás, al margen de su consolidación en nuestro acervo cultural, el término Estatuto evitaría la confusión con la Constitución del Estado federal.

Una segunda cuestión es la relativa a la eventual intervención del Estado en el procedimiento de elaboración de las Constituciones o Estatutos internos.

No parece, por obvias razones, que dicha posibilidad pueda ser recibida en el Texto Constitucional. Lo anterior, sin embargo, no es óbice para que, dada la función constitucional de las distintas normas institucionales básicas y sin mermar el carácter exclusivo del Poder constituyente interno de los Estados miembros, el Texto constitucional pudiera afirmar, de forma expresa, la capacidad del Estado en orden a impugnar ante el Tribunal Constitucional la Constitución o Estatuto de un Estado o Comunidad miembro cuando la misma pudiera comportar una vulneración de las prescripciones de la Constitución de España.

En este último orden de ideas, y en orden a evitar la consolidación de situaciones no amparadas por el bloque de la constitucionalidad, con la dificultad que plantean en sede constitucional los efectos retroactivos, quizás resultaría de utilidad establecer un plazo de *vacatio legis* amplio. La funcionalidad del mismo radicaría en habilitar, tras la pertinente aprobación por la Asamblea Legislativa, Cortes o Parlamento correspondiente, un trámite de ratificación por parte de las Cortes Generales o, en nueva y auténtica configuración como efectiva Cámara de representación territorial, sólo del Senado. El efecto de la misma sería, caso de ser afirmativo, permitir constatar la manifestación de la voluntad de la representación del pueblo español en su conjunto sobre la nueva norma territorial o su reforma, reforzando así, obvio es, su legitimidad. En caso contrario, el criterio discrepante podría llevar implícito el acuerdo de proceder a la impugnación de la disposición ante el Tribunal Constitucional, el cual, antes de la fecha de su entrada en vigor, y sin prejuzgar el fondo, debería resolver sobre la eventual suspensión de la vigencia de la nueva norma. Las ventajas de un mecanismo como el que se apunta, o de cualquier otro que con mayor sosiego y criterio pudiera formularse, son indudables en orden a evitar la compleja situación que podría plantearse con los efectos *pro preterito* en el supuesto de una resolución anulatoria.

Si, por el contrario, se optase por no dar el «paso» —o el «salto»— al Estado federal, la alternativa sería calificar y configurar, en los términos acuñados por el Derecho comparado, un auténtico «Estado regional» —si es que, verdaderamente, sigue existiendo alguno del género, como nos enseña la práctica italiana—.

El problema que esta alternativa plantea es la propia indefinición de la categoría, una especie de «cajón de sastre» donde se encuentran mezclados todos aquellos modelos que se han apartado del molde del Estado unitario clásico, articulando el tratamiento institucional del pluralismo territorial sin dar el salto al Estado federal. La propia constatación de que Italia y España

constituyen el arquetipo de Estado regional exonera de ulterior comentario; dicho lisa y llanamente, para este viaje no hacen falta las alforjas de una reforma constitucional.

Sea cual fuere la opción adoptada, en la concreta afirmación del modelo resulta indudable que habrá de proclamarse de forma expresa la existencia y posición de superioridad del «Estado» —Federal o Central—.

Cabe recordar al respecto que, en el vigente marco autonómico, así lo ha afirmado el Intérprete Supremo de la Constitución desde su primer pronunciamiento sobre la cuestión, la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, concretamente en su Fundamento Jurídico 3, en el cual se afirma: «Y debe hacerse notar que la Constitución contempla la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155 entre otros), como a los Entes locales (arts. 148.1.2.ª).» Surge de este modo en favor de la Administración Central lo que la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, acertó a calificar como «potestad de vigilancia».

Si hemos afirmado que España es hoy un Estado federal, la racionalización normativa del sistema que se postula ha de asumir esta realidad, proclamando de forma expresa la posición de superioridad del Estado —que en ningún caso puede extenderse hasta el punto de anular el ámbito de decisión reconocido constitucionalmente a los Estados o Comunidades miembros—, habida cuenta de que la misma no es tributaria de un principio de jerarquía ni de una eventual capacidad de tutela, sino consecuencia de que al Estado le corresponde la indefectible posición de ser el garante del sistema de organización territorial en su conjunto y en el marco de la Unión Europea, de donde se colige una posición preeminente. Políticamente parece que así ha de ser, pero es que también lo es, en los términos afirmados por el Tribunal Constitucional, desde la perspectiva jurídica.

A mayor abundamiento, lo expuesto resulta absolutamente irrenunciable, pues, desde el punto de vista sustantivo, el Estado no puede declinar su papel en la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, correspondiéndole la concreción normativa de la regulación uniforme de los derechos fundamentales y libertades públicas.

La considerada delimitación de la naturaleza jurídica del Estado ha de venir acompañada, asimismo, de la definitiva fijación del mapa territorial de España.

Como es sabido, en defecto de determinación constitucional, a partir del Informe evacuado por la Comisión de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981, el entonces Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) —que era la formación política mayoritaria en la oposición—, en línea con el originario consenso constitucional, suscribieron los denominados «Pactos Autonómicos»,

formalizados con fecha de 31 de julio de 1981. En mérito de los mismos se procedió a la delimitación del «mapa autonómico», generalizando el proceso descentralizador a todo el territorio nacional, resolviendo así situaciones singulares, como la de las provincias de Santander y Logroño, escindidas de Castilla y León para formar, como entes uniprovinciales, las Comunidades de Cantabria y La Rioja, o la de la incorporación de la provincia de Madrid al proceso autonómico. El mapa así diseñado fue complementado en 1995 con la configuración de Ceuta y Melilla como «Ciudades Autónomas», debiendo reputarse consolidado por la experiencia de los años transcurridos.

No parece ocioso, en lógica consecuencia, que el Texto Constitucional proceda a una delimitación, en sus actuales términos, de los distintos Estados o Comunidades miembros que conforman el Estado español.

Tampoco parece ocioso recordar, aun siendo conscientes de que su naturaleza de norma de Derecho intertemporal implica que su proclamación se ajustaba a las condiciones del año 1978 —no siendo aplicables en la actualidad—, que no tiene sentido mantener en el Texto Constitucional una prescripción del género de la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, prevista para el supuesto alternativo de que Navarra, en lugar de acogerse a la vía del amejoramiento del fuero prevista por la Disposición Adicional Primera, hubiera decidido en su día incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ociso resulta insistir en los problemas que evitaría la supresión de dicha Transitoria.

7.3. La racionalización del sistema de distribución de competencias y la resolución de la dialéctica simetría-asimetría competencial

En línea con lo que acaba de afirmarse, la concordancia del modelo con la realidad se eleva jurídica y políticamente al grado de exigencia si, al margen de la, hasta la saciedad, reiterada necesidad de reformar la configuración del Senado para que cumpla efectivamente su función de Cámara de representación territorial —cuestión que ha generado una literatura prácticamente inabordable—, se tienen en cuenta otros factores, cuando menos, de la misma trascendencia.

En efecto, la opción por un concreto *nomen iuris* definidor de la naturaleza jurídica del Estado español resultaría indiferente y no pasaría de ser una declaración programática si la reforma constitucional no viniera acompañada de lo que en la práctica es sustancial, esto es, la racionalización del sistema de distribución de competencias, necesidad primera e inaplazable, habida cuenta de que el carácter accidental del vigente régimen no resiste una consideración racional: su conformación no responde al yunque de la razón, sino que es tributaria de su proceso de gestación, fruto de sucesivos «empellones» en el intento de apaciguar la inveterada cuestión territorial.

En este sentido, en primer lugar, la reforma habría de comportar la supresión del artículo 148, restando un único precepto, del tipo del artículo 149,

que estableciera una lista única de materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado y actuara como límite exclusivo al ámbito competencial de los Estados o Comunidades miembros. Dicho con otras palabras, en el mismo habrían de sentarse los principios del reparto competencial a partir de la afirmación de las competencias de la Federación o del Estado central.

Presupuesto dicho elenco, para aprehender la concreta distribución competencial habrían de tenerse en cuenta dos factores.

De un lado, que, sin perjuicio y con observancia de la delimitación constitucional, a las respectivas Constituciones internas o Estatutos les correspondería la trascendental función de concretar las competencias específicas de cada Estado o Comunidad miembro, atendiendo al singular carácter de cada uno.

De otro, que el elenco competencial hoy establecido ha de adaptarse a la realidad, no sólo por las funciones y servicios que se han transferido a las Comunidades Autónomas, sino, muy especialmente, por las que ha absorbido la Unión Europea; a título de ejemplo, seguir afirmando, sin mayor precisión, que al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de régimen aduanero y arancelario o del sistema monetario no pasa de constituir una declaración que rezuma el concepto de soberanía acuñado por Bodino.

Al margen de lo anterior, la delimitación de títulos competenciales ha de realizarse con el suficiente grado de concreción, mediante el establecimiento de criterios objetivos que permitan a cada Administración —a tenor de parámetros perfectamente determinados o fácilmente susceptibles de determinación—, apreciar *icto oculi* su propio ámbito competencial, evitando la proliferación de conflictos y, en el eventual supuesto de que los mismos se produjeran, habilitando los suficientes elementos de valoración a los órganos jurisdiccionales como para hacer previsible su resolución.

Frente a dicha necesidad, una mera lectura de las circunstancias que conforman el vigente artículo 149.1 acredita el grado de indeterminación con que están configurados los títulos competenciales, lo que ha determinado que los distintos poderes públicos dicten disposiciones que pretenden interpretar su contenido en el sentido de defensa y ampliación de su propio ámbito competencial, sin que tampoco el Tribunal Constitucional haya dispuesto de los elementos necesarios para resolver con criterios previsibles y ciertos.

Por otro lado, respecto del contenido sustantivo de la eventual reforma, no puede omitirse que la racionalización competencial debería comportar un doble orden de consecuencias.

De un lado, una constricción de las competencias del Estado, el cual, en mérito de los títulos competenciales actualmente asumidos puede llegar a ocupar una posición, cuando menos, cuestionable, no sólo en mérito del ejercicio de sus competencias exclusivas sobre materias o funciones que perfectamente podrían ser descentralizadas, sino, y muy especialmente, porque a través del establecimiento de la legislación estatal básica y de las competencias compartidas o concurrentes puede llegar a condicionar de forma efectiva, vía normativa, el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas. Quizá la referencia a algunas disposiciones legales recientes nos exonere de ulterior

comentario sobre la capacidad del Estado de constreñir el autogobierno: véanse, en efecto, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, o la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

De otro, lo que quizás, desde posturas maximalistas, podría considerarse como un «recorte» del actual ámbito propio de las Comunidades Autónomas en determinadas materias y, esencialmente, respecto de concretas funciones y servicios. Dicho con otras palabras, el funcionamiento ordenado del sistema impone la «recuperación» por el Estado de ciertas competencias, de igual forma que, en esta línea ascendente, la implantación del sistema comunitario europeo ha exigido la cesión de competencias derivadas de la Constitución por parte del Estado, es decir, de competencias soberanas, cuyo ejercicio por los órganos de la Unión Europea, en medida no desdeñable, ha afectado al ámbito de decisión propio de las Comunidades Autónomas —sin que ello haya provocado «rozadura» alguna—.

El meritado «recorte» o, para ser exactos, «reajuste», resulta absolutamente imprescindible, por cuanto no tiene otra finalidad que una recuperación uniformadora de títulos competenciales en manos del conjunto, presupuesto que no puede haber relación de antagonismo entre las respectivas identidades colectivas y la Nación española, expresión y resumen de un pueblo o nación por encima de las diferencias específicas de sus componentes.

Es urgente, en efecto, una reconsideración del listado de títulos competenciales en manos del Estado. Ya se ha indicado que el vigente artículo 149.1 y su aplicación práctica acreditan que hoy el poder central conserva en su haber, sin lógica alguna, funciones y servicios sobre ciertas materias, pero, de igual modo, ha de afirmarse que el Estado se encuentra, en otros aspectos, desprovisto de las competencias mínimas e indispensables para asegurar la integración del conjunto. Por no poner sino un ejemplo que no resulte políticamente «exagerado» —podrían añadirse otros muchos, como el ámbito de la planificación económica o el régimen de la expropiación forzosa—, resulta insostenible la privación al Estado de toda atribución en materia de ordenación del territorio, competencia que el Constituyente identificó con el urbanismo y la vivienda, generando una situación ciertamente, por no decirlo de otro modo, inaudita. No me resisto a añadir —consciente de que lo que sigue sí puede resultar polémico— la vigente situación de otros sectores, como la seguridad ciudadana, el régimen sanitario o, especialmente, por referirme a algún ejemplo de patente actualidad, el sistema educativo, que ha generado lo que, sin exageración alguna, puede calificarse de auténticos «reinos de Taifas», en contraposición, en el marco de un Estado social, con la competencia estatal de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Si urgente es la reconsideración racional de los títulos competenciales, no menos lo es afrontar, de forma decidida, la dialéctica «simetría-asimetría» competencial, evitando que continúe siendo expresión de una dinámica dispositiva: la Norma Fundamental ha de configurar la opción por la que se opte con un diseño consciente e inequívoco.

A partir de la misma, si así se resolviera, el Texto Constitucional debería proceder al reconocimiento expreso de ciertas singularidades, pudiendo gozar algunos Estados o Comunidades miembros —los determinados expresamente por la Constitución o susceptibles de determinación a través de los cauces establecidos por la misma— de un tratamiento diferenciado. Dicho *status* habría de ser respetado por las restantes entidades territoriales, evitando incurrir en el recurso a la constante reivindicación o a la aplicación de cláusulas que afirman el «yo también lo quiero».

Por el contrario, si la asimetría no fuera la decisión política —en la línea de igualación plasmada en los Acuerdos autonómicos de 1992 y concretada, primero vía Ley orgánica de Transferencias y luego mediante la respectiva reforma estatutaria—, habría de procederse a la afirmación concluyente de que el objetivo final del modelo federal o regional se fundamenta en la homogeneidad básica de las distintas entidades territoriales.

Lo anterior sería, sin embargo, perfectamente compatible con el reconocimiento de obvias peculiaridades, como las derivadas de los denominados «hechos diferenciales» intrínsecos al carácter de las autonomías correspondientes; a título de ejemplo, la concurrencia de los Derechos civiles forales o, impropiamente, calificados de «especiales» —pues lo que son es Derechos «particulares»—, concretando el alcance de la libertad de configuración normativa *ex novo* en la materia; la cooficialidad lingüística; el reconocimiento de un régimen económico singular basado en el Concierto o Convenio —si se opta por su mantenimiento—; o las particularidades derivadas del hecho insular y del carácter discontinuo del territorio de los archipiélagos balear y canario, que determinan un específico régimen de autogobierno en cada isla, articulado a través de los Cabildos y Consejos insulares.

Es ésta una cuestión ineludible en el proceso constituyente, pues a nadie se le oculta que si no fuera por la reivindicación constante de determinados regionalismos periféricos quizás estas reflexiones carecerían de sentido.

7.4. La integración del Estado: afirmación de cauces para la efectividad del principio de lealtad al sistema

Preciso es advertir que la concreción del *nomen iuris*, la racionalización del sistema de distribución de competencias y la resolución de la dialéctica simetría-asimetría podrían quedar vacías de contenido por la dinámica ulterior si no se complementara su afirmación con una concreción efectiva del principio de «lealtad autonómica o federal». En lógica consecuencia, más allá de su proclamación, en el Texto Constitucional ha de procederse al establecimiento de los pertinentes cauces para su cabal operatividad.

La consumación del modelo autonómico —o federal, si se opta por su afirmación— no ha de llegar, consecuentemente, de la mano de una nueva cesión de competencias del Estado en favor de las actuales Comunidades Autónomas, sino de la definición de la posición del Estado y de la ulterior afirmación de cauces de participación y cooperación de éste con los Estados

o Comunidades miembros en el desarrollo de funciones hasta ahora de la competencia exclusiva estatal.

En otras palabras, lo que el interés general exige y los ciudadanos demandan es potenciar el autogobierno en un marco integrado en la globalidad del Estado español y, por extensión integradora, de la Unión Europea, lo que exige configurar una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos: las partes conforman el todo y ese todo es una expresión esencial de las partes, en un sistema de mutua lealtad entre unos y otros.

En este orden de ideas, en primer lugar, es ineludible la adaptación del Texto Constitucional *ad extra*, esto es, en el marco comunitario europeo.

En este ámbito, como es sabido, el Estado español ocupa la posición de una instancia de intermediación, tanto en la línea ascendente —participación regional en la toma de las decisiones comunitarias— como en la línea descendente —ejecución de las políticas comunitarias por parte de la Administración interna competente—. Pues bien, esta cuestión ha de afrontarse sin dilación: en términos gráficos, el Estado, única personalidad jurídica internacional, no puede circunscribirse a asumir la posición de un conglomerado institucional, pues le corresponde el papel de auténtica unidad integradora de acción y decisión; lo que en absoluto ha de comportar una ablación de la descentralización territorial.

No se trata ya sólo de que, *hic et nunc*, el Estado responda de políticas sobre las cuales, de conformidad con el sistema interno de distribución de competencias, no tiene atribución alguna, sino que, y fundamentalmente, es preciso, de un lado, articular debidamente la participación de los Estados o Comunidades miembros en el proceso de adopción de las decisiones comunitarias respecto de los asuntos que conforman su círculo de intereses respectivo, así como, de otro, definir su responsabilidad en el supuesto de inejecución de la política comunitaria.

La delimitación de dichos aspectos no puede quedar remitida al legislador ordinario o a la buena voluntad de las distintas Administraciones, manifestada en la institucionalización de Conferencias sectoriales —que no otra cosa es la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas—, y en la formalización de los oportunos convenios. El Texto Constitucional ha de decir algo al respecto, en su condición de Norma suprema, y cuando menos debe establecer las bases para fortalecer la cooperación horizontal entre los diversos Estados o Comunidades miembros —que faculte la adopción de acuerdos entre ellos al margen de la unanimidad— y la vertical de todos ellos con el Estado —y parece que no en la línea del modelo alemán—.

Tampoco puede omitirse que sería deseable, en orden a evitar el actual vacío normativo, que el Texto Constitucional estableciera una previsión enderezada a evitar que las autoridades regionales pudieran obstaculizar la ejecución de las políticas comunitarias en su territorio. En la actual configuración del modelo, siendo responsable el Estado ante la Unión Europea, es éste el que responde ante «Bruselas». Parece aconsejable en este sentido, de un lado, que se afirme una responsabilidad en vía de regreso por la inejecución

del Derecho comunitario, evitando así que el Estado asuma responsabilidades sobre un incumplimiento que no le es en absoluto imputable y respecto del cual carece de medios para impedirlo. De otro, en orden a evitar actuaciones conscientes tendentes a bloquear la ejecución de las decisiones comunitarias, con una prescripción análoga a la contenida en el artículo 76.2 de la vigente Constitución, parece oportuno que el Texto Constitucional prevea que la ley regulará las sanciones que puedan imponerse a las autoridades de los Estados o Comunidades miembros como consecuencia del incumplimiento del ordenamiento comunitario —y esas sanciones, como todas las que han de imponerse a las autoridades competentes, han de ser personales, si se quiere que sean efectivas—.

De forma similar, no puede ignorarse que, en el plano interno, pese a constituir un auténtico presupuesto del pluralismo territorial, la Constitución guarda silencio sobre los cauces que han de permitir la cooperación entre las distintas instancias territoriales. Y es éste, conforme se anticipó, uno de los problemas más relevantes que tiene planteado el vigente modelo descentralizador en orden a garantizar la integración del Estado.

Con la experiencia suministrada por la práctica, hora es ya de que en la misma, aun sin carácter exhaustivo, se reciban de forma expresa aquellas técnicas de colaboración y cooperación que han acreditado su eficacia, potenciando así la participación de todas las entidades políticas primarias en la gestión de los asuntos cuya responsabilidad directa incumbe a una pero se proyecta sobre el ámbito competencial de las demás.

De igual modo, *ad intra*, convendría ponderar, respecto de las técnicas de control interterritorial —ámbito obviamente más problemático que el de los instrumentos de colaboración y cooperación— que hoy el Estado prácticamente se encuentra desprovisto de mecanismos que le permitan afirmar, en el supuesto de eventuales conflictos con alguna Comunidad Autónoma, su preeminencia.

Cabalga por el Texto Constitucional el «llanero solitario» del artículo 155, del cual, obvio es, no puede en absoluto prescindirse; empero, aunque no han faltado voces que pretenden desdramatizar el supuesto e, incluso, quienes han invocado su pertinencia en el marco de la lucha antiterrorista, entiendo que la coacción federal o autonómica ha de ser un último remedio por cuanto, de un lado, comporta desapoderar a las instituciones de gobierno territoriales, democráticamente elegidas, y, de otro, indudable resulta que no todos los posibles conflictos tienen la misma intensidad y naturaleza —a mi juicio, se trata de una de esas técnicas que está establecida para no tener que ser nunca utilizada: en su sola previsión radica su funcionalidad—.

Por ende, junto a la previsión de las medidas extraordinarias del artículo 155 —pues así ha de calificarse la suplantación de las autoridades legítimamente elegidas en una Comunidad Autónoma—, es preciso, presupuesta la posición de superioridad del Estado y la potestad de vigilancia inherente a la misma, diseñar otros mecanismos que permitan al Estado reaccionar eficazmente ante eventuales conflictos que no revistan un grado especialmente intenso de gravedad pero tampoco resulte oportuno, en aras del adecuado

funcionamiento unitario del conjunto, canalizar por la vía judicial ordinaria o, en su caso, constitucional, con las dilaciones inherentes a su lógico funcionamiento.

En este orden de ideas, presupuesto que la autonomía no se garantiza en la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación, no parece existir inconveniente para potenciar los controles de legalidad en sede judicial, acudiendo al modelo de los instrumentos establecidos en el marco de las relaciones entre las Administraciones territoriales superiores y las Entidades locales por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, y siempre a partir de su configuración como procedimientos preferentes y sumarios.

Obvio es que los mecanismos lo serían de control judicial, como es propio de un Estado de Derecho, en absoluto fruto de un eventual control político, y que su articulación se presentaría como complementaria de los mecanismos de control jurisdiccional especializado o constitucional establecidos para dirimir los conflictos competenciales, cuyo volumen ha determinado una dilación que en determinados supuestos no resulta operativa [239].

7.5. La definición constitucional de la autonomía local

Otro aspecto que parece ineludible abordar si se opta por la adaptación del modelo de organización territorial diseñado por la Constitución es el de la posición institucional que ha de corresponder a las Entidades locales.

En efecto, el *aggiornamento* constitucional debe afrontar, necesariamente, una «segunda descentralización territorial» en favor de las Entidades locales, cuestión hoy remitida al Legislador ordinario —con el resultado ya conocido—.

Como muestra sirva un botón. Las entidades locales son las principales propietarias de montes en nuestro país y, sin embargo, tradicionalmente el ordenamiento jurídico no les ha reconocido sino pírricas competencias sobre

---

[239] En palabras de Aja Fernández y Viver Pi-Sunyer: «Ciertamente, a la hora de valorar la trascendencia de esa dilación debería tenerse en cuenta que las sentencias que resuelven problemas competenciales suelen tener tanta o más importancia por la doctrina que sientan *pro futuro*, que por la resolución de los casos concretos enjuiciados. Sin embargo, también es cierto que este argumento es sólo parcialmente atendible en la práctica, ya que con cierta frecuencia los poderes públicos orillan la aplicación de esa doctrina y dictan disposiciones que se separan de la misma, a sabiendas quizás de que la nueva sentencia constitucional tardará años en dictarse y, normalmente, no tendrá efectos *pro preterito* (es paradigmático el ejemplo de las sentencias que anulan subvenciones estatales en materia de competencia autonómica). En cualquier caso, el retraso es hoy un problema grave, cuya solución debería pasar, entre otras alternativas, por una mayor precisión de los criterios utilizados en la distribución de competencias, un fortalecimiento de mecanismos de relación entre el Estado y las CCAA, una autocontención de las instancias legitimadas para recurrir, evitando convertir los procesos constitucionales en la prolongación de los debates políticos habidos en sede parlamentaria y un cambio en el sistema de trabajo del Pleno del Tribunal, propiciando la deliberación por escrito y fomentando la cultura del voto particular, que no sólo reportaría ventajas en cuanto a la celeridad del trabajo jurisdiccional, sino también en otros aspectos, como, por ejemplo, el de la coherencia lógica e incluso estilística de las resoluciones.» Cfr. *Valoración de 25 años de autonomía*, *op. cit.*, tomándose la cita de las pp. 80 y 81.

la ordenación y gestión de su Patrimonio forestal. De hecho, sólo la normativa contra incendios forestales y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, han amparado alguna actuación en este sentido, al afirmar como competencia local la protección del medio ambiente. Indudable resulta proclamar la participación municipal en la conservación y recuperación de los montes y, de manera especial, la utilización de técnicas que trasladen a los vecinos los beneficios de los recursos forestales. La realidad, empero, es muy otra, conforme lo acredita el contenido del artículo 9 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de cuyas prescripciones no puede colegirse un tratamiento generoso del ámbito de la autonomía local, quedando condicionada su esfera competencial a lo dispuesto en la legislación forestal de la Comunidad Autónoma u otras leyes que resulten de aplicación [240].

En todo caso, lo verdaderamente relevante a nuestros efectos es que esa descentralización tiene una premisa ineludible: sustituir las crípticas prescripciones en las que se proclama la autonomía local, preservada por la técnica de la garantía institucional [241], por una delimitación de la sustancia competencial de los entes locales, con el mismo grado de detalle, cuando menos, que el dedicado por el Texto Constitucional a la definición de las competencias de las actuales Comunidades Autónomas.

En efecto, *de lege data*, no sólo ha de tenerse en cuenta que de las diecisiete ocasiones en que la Constitución recoge la palabra «autonomía» sólo dos hacen referencia a las Entidades del género —arts. 137 y 140—, empleándose el vocablo «autónoma», ora en singular ora en plural, como calificativo de las Comunidades en un total de setenta y cinco ocasiones, mientras que tan sólo los artículos 137, 140 y 141.2 lo refieren a la Administración autónoma municipal y provincial.

Al margen de lo anterior —que no puede reputarse meramente anecdótico—, por lo que se refiere a su contenido dispositivo no puede ignorarse que, frente a los dieciséis artículos que, en el seno del Título VIII, conforman el Capítulo III, *«De las Comunidades Autónomas»*, y al margen de las cuatro disposiciones adicionales y las siete, de las nueve, transitorias que tienen por

---

[240] Una descripción del contenido de la Ley de Montes la he realizado en dos trabajos anteriores. Véase Arévalo Gutiérrez, «La Ley básica de Montes y la protección del Patrimonio forestal en la Comunidad de Madrid», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid,* núm. 18, enero-abril de 2004, y «La legislación básica protectora del Patrimonio Forestal: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes», en la *Revista Gestión Ambiental,* núm. 66, junio de 2004, pp. 1 a 28.

[241] Sobre el particular resulta ineludible la, ya clásica, aportación de Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981. Del propio autor, recientemente, «La autonomía local en la Constitución», Capítulo I de la obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 2.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 2003.

Asimismo, fructífera resulta la consulta de Marazuela Bermejo, «El principio de autonomía local en el ordenamiento español», en la obra colectiva, ya citada, *La Administración española*, pp. 341 a 393; estudio ulteriormente publicado, revisado, actualizado y ampliado, en el núm. 8 de *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* junio de 2003, con el título «El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español», pp. 215 a 276.

objeto su disciplina, el Texto Constitucional dedica a la regulación de las Entidades locales tan sólo tres preceptos, los artículos 140, 141 y 142, agrupados bajo la rúbrica *«De la Administración Local»*, propia del Capítulo II del Título VIII. En los mismos el Constituyente se limita, respecto del Municipio, a establecer su autonomía de forma genérica —*«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios»*, proclama el art. 140—, conteniendo una referencia aún menos específica en relación con la Provincia —*«El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo»*, dispone el art. 141.2—.

Esta parquedad es expresiva de que si bien la Norma Fundamental reconoce distintos niveles de autonomía, la discusión sobre las Comunidades Autónomas absorbió todo el interés del debate constitucional, con la consecuencia de que en los meritados preceptos el Constituyente se limitó a reconocer la autonomía local para la gestión de sus intereses respectivos —art. 137—, imponer las bases de un modelo de organización democrática —arts. 140 y 141— y afirmar su autosuficiencia financiera —art. 142—, ofreciendo, de este modo, una especial protección de estas Entidades a través de la técnica, acuñada por la Dogmática germana, de la «garantía institucional», ulteriormente recibida por nuestro Tribunal Constitucional.

La Norma Suprema, por ende, tan sólo garantiza la existencia de la institución local en cuanto tal —Provincia, Isla y Municipio—, es decir, en términos que permitan que la misma sea reconocible, pero no precisa los elementos esenciales del contenido de dicha autonomía, cuya definición es objeto de remisión a su configuración por ley, a la que corresponde definir en concreto el *quantum* —*ex* arts. 140, 141, 142, 148.1.2.ª, 149.1.18.ª—.

Frente a esta protección de las Entidades locales mediante la técnica de la garantía institucional, configurándose como una autonomía de contenido constitucionalmente indeterminado, lo cierto es que ha de reconocerse que, de un lado, a las Entidades locales, fundamentalmente a los Municipios, les corresponde desarrollar el grueso de las funciones típicamente administrativas y, de otro, constituyen el cauce exponencial de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Este carácter inmediato compele a ponderar lo que ha convenido en llamarse la segunda descentralización, en orden a potenciar el rol de los Ayuntamientos y, en su función de cooperación, de las Diputaciones Provinciales.

La cuestión parece exigir, *de lege ferenda*, una reconsideración del tratamiento constitucional de las Entidades locales, más allá del parco contenido del Capítulo II del Título VIII, especialmente si se pondera el volumen presupuestario del que disponen y el nivel de gestión que desarrollan los Ayuntamientos de las grandes capitales de provincias, pudiendo afirmarse que, a tenor del papel que a los Municipios de gran población reconoce la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, nos encontramos ante una exigencia indeclinable. Lo mismo ha de afirmarse, en su ámbito, respecto de los Cabildos y Consejos insulares. No resulta ocioso recordar que en el archipiélago balear el propio Estatuto de Autonomía se articula a partir de una descentralización muy intensa, atribu-

yendo a los Consejos la mayor parte de las competencias propias de la Comunidad, a las que han de sumarse las que en el resto de España son propias de las Diputaciones Provinciales. Por su parte, aunque el nivel de descentralización no es tan intenso, en el archipiélago canario los Cabildos ostentan todas las competencias que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a las Diputaciones provinciales, al margen de las que le han sido transferidas, delegadas o encomendadas por la propia Comunidad Autónoma, con un criterio ciertamente amplio. Un dato fáctico abona esta realidad, pues no puede omitirse que el volumen presupuestario que manejan es, en determinados supuestos, superior al que corresponde a la propia Comunidad Autónoma.

Parece, pues, oportuno concluir que, al igual que ocurre hoy respecto del supuesto de las Comunidades Autónomas, la autonomía de las Entidades locales, no obstante su naturaleza administrativa y, por ende, la ausencia de potestad legislativa, ha de recibir idéntica garantía constitucional, prescribiendo la *Norma normarum* sus elementos configuradores.

Lo anterior exigiría, cuando menos, integrar en el Texto Constitucional los elementos nucleares de su nivel de autonomía. Estos elementos podrían sintetizarse en los siguientes cinco:

i. definir el contenido mínimo de la autonomía local, precisando los servicios propios e indispensables que han de prestar al ciudadano;
ii. diseñar los elementos estructurales del modelo organizativo de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales;
iii. precisar las bases del sistema relacional con las Administraciones territoriales superiores;
iv. determinar el sistema de control de la actividad de los órganos locales; y
v. concretar las bases para el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

7.6. La financiación de las entidades territoriales

Un último aspecto que parece ineludible considerar, aunque sea de forma sincrética, es que las entidades territoriales, sea cual sea su concreta configuración, precisan del oportuno soporte financiero para que su ámbito de actuación sea, de forma efectiva, propio y exclusivo.

Es éste uno de los aspectos en los que la oportunidad del *aggiornamento* del Texto Constitucional resulta más evidente, por lo que son precisas pocas consideraciones.

En efecto, sirva recordar que la materia puede afirmarse que está, *de facto*, desconstitucionalizada, pues las escuetas determinaciones de los artículos 156 y 157 de la Constitución respecto de la Hacienda autonómica no pasan de diseñar un marco genérico y ambiguo capaz de acoger cualesquiera soluciones, cuya articulación concreta se remite a su concreción vía ley orgánica —prescripción que se cumplimentó con la entrada en vigor de la Ley

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

La situación es aún más evidente en el ámbito de las Entidades locales, donde el artículo 142 no pasa de contener una declaración de intenciones —la cual se concretó en el originario texto de la, hoy derogada, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales—.

La carencia de un parámetro constitucional cierto ha determinado sucesivas reivindicaciones y consecuentes reformas en el modelo de financiación autonómica y local y en sus normas reguladoras.

Con dichos precedentes, indiscutible es que el Texto Constitucional debe fijar los elementos esenciales del sistema financiero, preservándolo así de una constante reivindicación, sin perjuicio de que la concreción del mismo se remita a la legislación orgánica u ordinaria. E, igualmente, indiscutible ha de ser que el referido sistema ha de basarse en el irrenunciable principio de la solidaridad colectiva e interterritorial. No resulta ocioso recordar, en este orden de ideas, que la evolución y el desarrollo que hemos registrado durante los últimos años debe mucho a las aportaciones que otros Estados miembros de la Unión Europea han realizado al Reino de España, lo que a medio y largo plazo revertirá en el conjunto comunitario. De dicha enseñanza debemos, sin duda, aprender los españoles, para comprender que sólo desde la solidaridad de los distintos territorios avanzará el conjunto y cada uno de ellos. La «ceguera insolidaria», especialmente en un nuevo marco comunitario ampliado, podría lastrar el desarrollo que han capitaneado los distintos y sucesivos gobiernos democráticos.

Presupuesto lo anterior, en el marco autonómico no puede omitirse que, en la actualidad, coexisten el peculiar modelo foral navarro y vasco con el régimen general, singularizado respecto del archipiélago canario, al margen del que previsiblemente regirá para Cataluña.

Pues bien, a partir de esta realidad —difícilmente modificable; aunque la opción le corresponde, en todo caso, al Poder constituyente—, el Texto Constitucional debe concretar necesariamente dos extremos.

En primer lugar, en un sentido u otro, si se asume la reivindicación capitaneada por algunas Comunidades Autónomas en orden a superar el régimen general y acceder al modelo del concierto o convenio.

Segundo, el establecimiento de cauces que, respecto de los Estados o Comunidades miembros regidos por el régimen de convenio o concierto, garanticen que las aportaciones correspondientes efectivamente se realizarán, atribuyendo al Estado los correspondientes instrumentos para, en caso de incumplimiento, liquidar las cuantías pertinentes.

Por último, una de las cuestiones que singularmente han de afrontarse es un nuevo modelo de financiación local, más allá de las previsiones del vigente Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Andamos a vueltas con el precio de la vivienda y con la repercusión del coste del suelo sobre la misma, indicando —cuando no acusando— a los Ayuntamientos como principales factores de la elevación del precio. Empe-

ro, sin hipocresía, ha de reconocerse que la actividad urbanística es el único medio de financiación del que disponen hoy las entecas Haciendas locales, principales prestadores de servicios públicos a la Comunidad. Si se quiere —de verdad y en serio— que el precio del suelo y la vivienda se rebajen, la única vía ha de ser la de dotar a las Entidades locales de efectivos instrumentos de financiación que, conforme hoy impone el artículo 142 de la Constitución, les permitan disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones locales; el resto no serán sino dulces cantos de sirena que nos conducirán al naufragio.

2.3. Estado Autonómico y Tribunal Constitucional

Germán Fernández Farreres ⋆

Estado Autonómico y Tribunal Constitucional: reflexiones sobre la vinculación del legislador estatutario a la Constitución y a la Jurisprudencia Constitucional

Sumario: I. LA CONCRECIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO Y, EN PARTICULAR, DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: UNA VALORACIÓN DE CONJUNTO.—II. LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.—2.1. Contenido competencial de la propuesta de modificación.—2.2. Fundamentación jurídico-constitucional. 2.3. Valoración crítica.

I. LA CONCRECIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO Y, EN PARTICULAR, DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: UNA VALORACIÓN DE CONJUNTO

El Tribunal Constitucional ha sido una pieza fundamental en el proceso de configuración del Estado Autonómico. Su doctrina ha coadyuvado decisivamente a aclarar y perfilar el Título VIII de la Constitución. Se trata de algo indiscutible. Con ocasión de los numerosos recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias de los que ha tenido que conocer, ha desentrañado los fundamentos del sistema autonómico, ha concretado el significado de los principios con arreglo a los cuales se articula y ha precisado las características de las técnicas y conceptos al servicio de la distribución de compe-

⋆ Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.

tencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico* [1], he sistematizado esa doctrina y creo que su lectura confirma plenamente lo que acabo de afirmar. Como he dicho en la introducción de ese libro, tan relevante ha sido la contribución que, con razón, se ha podido calificar a la nueva estructura territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978 como «Estado autonómico jurisdiccional».

La jurisprudencia constitucional logró perfilar con prontitud las diversas piezas de un complejo entramado que, desde las previsiones del famoso Título VIII de la Constitución, a duras penas podía entreverse. En sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las reglas ordenadoras de las nuevas relaciones interordinamentales [2]; precisó el significado del principio dispositivo y de la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado [3]; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía [4]; alumbró, asimismo, el concepto material de bases esta-

---

[1] Publicado por Iustel, Madrid, 2005. Ya anticipé en parte esa sistematización, de manera más concisa y con menor alcance temporal, en «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* núm. 2, 1999, pp. 21 y ss.

[2] Así, desde las iniciales SSTC 4/1981 y 25/1981, y, poco después, SSTC 35/1982 y 16/1984.

[3] Las SSTC 1/1982, 44/1982 y 82/1984 señalaron que el principio dispositivo en la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas supone que las competencias autonómicas no son todas las que el texto constitucional no ha reservado al Estado, ya que sólo lo serán aquellas que, pudiendo ser asumidas, lo hayan sido efectivamente en la correspondiente norma estatutaria. De manera que ese principio dispositivo puede abocar a muy diferentes situaciones competenciales (SSTC 76/1983 y 16/1984), si bien nada impide que no sea así, tal como, en líneas generales, ha sucedido tras las reformas estatutarias de 1996-1998.

En cuanto a la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado, las SSTC 1/1982, 18/1982 y 38/1982 ya advirtieron que se trata de un mecanismo de cierre del sistema competencial que opera en estrecha relación con el principio dispositivo, habiéndose observado, por ello, una marcada tendencia a interpretar y fijar en términos amplios y expansivos el alcance de las diversas materias enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución y correlativamente en los Estatutos cuando ha estado en juego su aplicación, de manera que prácticamente no ha desplegado ninguna consecuencia (*vid*., por ejemplo, SSTC 132/1989, 149/1991, 208/1999 y voto particular, etc.; la única excepción en SSTC 32/1982 y 12/1985, aunque en estos casos resultaba innecesario recurrir al argumento de la cláusula residual para declarar la titularidad de la competencia controvertida a favor del Estado).

[4] En la STC 18/1982 se rechazó taxativamente que los Estatutos sean los únicos textos que deban tenerse en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial, pues «[...] si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma [...]». Por eso, la Sentencia concluyó con la fundamental afirmación de que «el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma». Esta doctrina se ha reiterado en innumerables ocasiones (entre otras, SSTC 58/1982, 69/1982, 71/1982, 77/1985, 20/1988, 56/1990, etc.).

tales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional [5]; o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía [6].

El progreso fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) no podía promulgarse ni como Ley orgánica, ni como Ley armonizadora, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, apenas tuvo mayores consecuencias que la de garantizar la «reserva de Constitución» y, por tanto, la reserva a favor del propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. Pues es lo cierto que la inconstitucionalidad resultante del hecho de que se incorporaran en forma de ley determinadas interpretaciones del texto constitucional que sólo al Tribunal —según su propia doctrina— correspondía efectuar, nada prejuzgó materialmente sobre las mismas, que justamente eran, en líneas generales y con la excepción, si acaso, de la referida al valor prevalente de las normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1 CE, las que la propia jurisprudencia constitucional ya había avanzado y que, además, poco después, completaría y consolidaría definitivamente.

A partir de la sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complejos aspectos del sistema. Entre otros, se ha fijado la posición del legislador estatal en relación con la atribución y delimitación de las competencias [7] y se ha avanzado en perfilar el juego de las leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 CE [8]; se han precisado los conceptos de legislación

---

[5] Muy tempranamente, en la STC 32/1981, quedó formulado el concepto material de bases: «[...] la noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (f.j. 6). Concepto que, aunque complementado con la noción formal de bases, se ha mantenido a lo largo del tiempo (por ejemplo, SSTC 48/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992, 197/1996, etc.), si bien el contenido material de lo básico pueda variar (entre otras muchas más, SSTC 235/2000), incluso, sin necesidad de que medie una declaración formal en tal sentido (SSTC 45/2001 y 95/2001).

[6] Entre las primeras declaraciones, SSTC 18/1982, 64/1982, 71/1983 y 76/1983.

[7] En la STC 76/1983 se precisó que la regla general de que el orden competencial queda fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, admite excepciones, pues en ese orden pueden incidir algunas leyes estatales, lo que ha sido reiterado en muy diversas ocasiones (entre otras, SSTC 29/1986, 197/1986, etc.). De ahí los supuestos de reenvío a la ley estatal para la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas en algunos supuestos (SSTC 26/1982, 44/1982, 21/1988, 49/1993, etc.), o el juego de las cláusulas subrogatorias (por todas, STC 56/1990), o la propia incidencia indirecta de las leyes básicas estatales en la delimitación del alcance de las competencias autonómicas (SSTC 69/1988, 163/1995, 166/2002 y 109/2003).

[8] La STC 56/1990 dio respuesta a la cuestión de si los Estatutos de Autonomía podían actuar como instrumentos de transferencia o delegación de competencias estatales. La declaración fue rotunda: «Los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 de la Constitución [...].»

y de ejecución, aunque no ha dejado de producirse alguna notable inflexión [9]; se ha concretado la llamada doctrina formal de las bases estatales, manteniéndose con rigor hasta que la interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal ha limitado el alcance de la misma, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad [10]; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha insistido en los conceptos de coordinación y de colaboración, perfilando sus diferencias y efectos [11]; o, sin alargar ahora más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1.ª del texto constitucional [12], o en la incidencia que en el sistema autonómico presenta la integración comunitaria [13].

En suma, la contribución del Tribunal a la construcción del Estado de las Autonomías ha sido decisiva. Un análisis exhaustivo y minucioso de toda esa jurisprudencia pone al descubierto, inevitablemente, pronunciamientos discutibles e incoherencias [14]. Sin embargo, en una visión de conjunto, esas defi-

---

[9] El problema central de determinar si el ejercicio de la potestad reglamentaria debe considerarse incluido en el concepto de legislación a los efectos del reparto competencial, fue resuelto definitivamente en la STC 18/1982, al afirmarse que el concepto de legislación debe ser entendido como un concepto material y no formal, englobándose en el mismo no sólo las leyes y disposiciones con fuerza de ley, sino también las normas reglamentarias que, junto con la ley, completan la regulación unitaria de la materia. Esta doctrina se ha mantenido inalterable, sin perjuicio de las dificultades existentes en algunos casos para determinar el carácter reglamentario o no de la actuación causante de la controversia competencial (*vid*. diversos supuestos en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional…, op. cit*., pp. 228 y ss.). En cuanto al alcance de las competencias ejecutivas, baste ahora decir que la doctrina de la STC 196/1997, ciertamente discutible, no ha tenido continuidad.

[10] La llamada doctrina formal de las bases quedó formulada de manera definitiva en las SSTC 69/1988 y 80/1988, manteniéndose desde entonces con todo rigor (por ejemplo, STC 197/1996, que contiene una completa síntesis de la doctrina del Tribunal sobre las bases). No obstante, tras la interpretación de la cláusula de la supletoriedad del Derecho estatal fijada en las SSTC 118/1996 y 61/1997, y dado que prácticamente se han igualado los niveles competenciales de todas las Comunidades Autónomas, la doctrina en virtud de la cual el legislador estatal debe declarar expresamente los preceptos que tienen carácter básico, no sólo ha dejado de ser operativa, sino que su observancia vendrá a evidenciar la inconstitucionalidad de los preceptos no declarados básicos. He analizado esta cuestión con cierto detalle en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional…, op. cit*., pp. 433 y ss.

[11] La diferencia entre coordinación y colaboración se esbozó en la STC 76/1983 (f.j. 13), ratificándose la distinción apuntada con mayor claridad en las SSTC 80/1985 (f.j. 2) y, sobre todo, 214/1989 [f.j. 20.*f*)].

[12] El Tribunal ha tendido en líneas generales —lo que no excluye alguna excepción— a interpretar flexiblemente el principio o cláusula de igualdad como límite de las competencias autonómicas (por ejemplo, SSTC 87/1985, 102/1985, 37/1987, 46/1991, 186/1993, 227/1993, 337/1994, etc.). La STC 37/2002, tras advertir, una vez más, que la expresión «condiciones básicas» del artículo 149.1.1.ª de la Constitución no es sinónima de las locuciones «legislación básica, bases o normas básicas» que se utilizan en distintas cláusulas del mismo precepto constitucional (una precisión ya formulada en Sentencias anteriores, como, por ejemplo, la STC 61/1997), ha insistido en que el principio de igualdad no puede interpretarse de una manera uniformizadora que cercene las competencias autonómicas.

[13] Desde la fundamental STC 252/1988 ha quedado establecido que la ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas constitucionales, las cuales para nada han previsto una competencia específica a favor del Estado para proceder a esa ejecución (doctrina reiterada en SSTC 76/1991, 79/1992, 80/1993, 213/1994, 112/1995, 146/1996, 21/1999, 96/2002, etc.). Sobre la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, *vid*., por todas, SSTC 165/1994 y 45/2001.

[14] En un análisis de conjunto, aunque circunscrito a las controversias competenciales entre el Estado y Cataluña, algunas de esas incoherencias y pronunciamientos discutibles han sido advertidos por

ciencias, difícilmente evitables en tan amplio cuerpo doctrinal, para nada pueden empañar el trascendental papel que ha desempeñado el Tribunal en el desarrollo y concreción de la nueva estructura territorial del Estado y, sobre todo, en la fijación del sistema de reparto de competencias [15].

De este modo, la premonición de García de Enterría, que ya en 1982 señaló que «en el caso español, parece evidente que la articulación final del sistema autonómico tendrá que ser también la responsabilidad última del Tribunal Constitucional» [16] puede decirse que se ha cumplido. Salía así al paso, con toda razón, de la tesis de la «desconstitucionalización» de la estructura del Estado, según la cual «este país carece de Constitución en un aspecto tan fundamental como en el de la estructura del Estado» [17], pues las indeterminaciones y ambigüedades del Título VIII de la Constitución, paso a paso, han sido superadas por la interpretación que de las mismas ha realizado el Tribunal Constitucional en su condición de intérprete supremo de la Constitución. Y, junto a ello, la posible heterogeneidad de la estructura territorial a la que podría haberse llegado como consecuencia del principio dispositivo, también ha quedado frustrada al generalizarse un modelo organizativo y competencial sustancialmente idéntico para todos los territorios que podían acceder a la autonomía, sin que, como es notorio, ninguno dejara de hacerlo [18].

El modelo territorial y, en particular el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puede decirse que, en sus aspectos sustanciales, quedó completado con las reformas estatutarias de 1996-1998 y los subsiguientes traspasos de competencias en las materias de enseñanza y sanidad. En 1998 concluyó, en efecto, el proceso de reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución que

---

M. Carrillo, «La conflictivitat competencial», en vol. col. *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005, pp. 147 y ss.

[15] La aportación del Tribunal a la conformación de la nueva estructura territorial del Estado ha sido, sobre todo, «doctrina competencial». Como ha señalado P. Cruz Villalón, «La jurisprudencia constitucional sobre autonomías territoriales», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 3350, «más allá, sin embargo, de las definiciones conceptuales de la autonomía, que el TC no se considera particularmente llamado a asumir, más allá también de las intervenciones en el proceso autonómico, que han tenido un carácter marcadamente puntual, es claro que la jurisprudencia constitucional sobre autonomías territoriales es, ante todo y sobre todo "doctrina competencial": es en este ámbito [...] donde los conflictos competenciales han convertido al TC en una pieza esencial del sistema, como consecuencia de una labor constante de interpretación y concreción de lo que se ha dado en llamar "bloque de la constitucionalidad"».

[16] *Vid*. su trabajo, «La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución», *REDA,* núm. 33, 1982, posteriormente recogido en *Estudios sobre Autonomías Territoriales…*, *op. cit*., p. 105, en el que recuerda que las insuficiencias de la Constitución norteamericana de 1787 son bastante más notorias que las de nuestra Constitución y, sin embargo, en sus aspectos más importantes, el Tribunal Supremo ha logrado conformar un modelo estructural y organizativo definitivamente asentado. Como dice García de Enterría, «la existencia de una justicia constitucional [...] ha sido, sin duda, la pieza decisiva».

[17] *Vid*. P. Cruz Villalón, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid,* núm. 4, 1982, pp. 53 y ss.

[18] Una precisa cronología del proceso autonómico hasta las reformas estatutarias de 1996-1999, que supuso la práctica equiparación competencial de todas ellas, puede verse, entre otros, en el detallado trabajo de A. Arévalo Gutiérrez, «Regionalización y conformación del Estado autonómico», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* núm. 8, 2003, pp. 19 y ss.

había comenzado en 1996 con las reformas de los Estatutos de Aragón y de Canarias. Y con ello, sin perjuicio de algunas singularidades derivadas directamente de determinados hechos diferenciales reconocidos por la propia Constitución (lengua, derechos históricos, derecho civil, insularidad, etc.) y de algunas diferencias también en muy concretas competencias (por ejemplo, en materia de policías autonómicas y establecimientos penitenciarios), se alcanzó una igualación sustancial de niveles competenciales y de organización institucional entre todas las Comunidades Autónomas. Unos niveles competenciales, además, que, en líneas generales, parecían haber agotado todas las posibilidades que ofrecía la Constitución, al corresponder a las Comunidades Autónomas prácticamente todas aquellas competencias no reservadas al Estado. Se explica así, por referir ahora un par de testimonios bien significativos, que, en el *Informe Comunidades Autónomas 2001* [19], se dijera que «se impone ya debatir a fondo sobre la gestión, y sobre el autogobierno, entendido ahora no como reclamación de mayores cotas de poder político y administrativo, sino como rendición de cuentas de los gobiernos autónomos ante la población a la que sirven». Y es que, como afirmara A. Embid Irujo [20], «en el ámbito competencial no resulta sencillo imaginar nuevas zonas de intervención de las Comunidades Autónomas que precisaran, por tanto, de presencia estatutaria específica para asumir la competencia a no ser que se decidiera entrar de lleno en el ámbito de las transferencias de competencias en «materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación» (del art. 150.2 CE), lo que plantearía la necesidad de fijar ámbitos y límites de la titularidad estatal y de la naturaleza de lo susceptible de cesión».

En definitiva, la consolidación del sistema podía considerarse prácticamente lograda en sus principales aspectos estructurales, a partir de lo cual sólo quedaban por abordar cuestiones puntuales: esencialmente la reforma del Senado y la articulación de los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de las relaciones del Estado con los órganos comunitarios, así como otros más coyunturales, vinculados sobre todo a las transferencias o delegaciones de competencias de titularidad estatal al amparo del artículo 150.2 de la Constitución. Jurídicamente no cabía formular otra conclusión y políticamente era razonable esperar que la ordenación alcanzada no se cuestionase. Pero la estabilidad alcanzada ha durado poco.

[19] Se trata del Informe anual que publica el Instituto de Derecho Público sobre el Estado autonómico, bajo la dirección del profesor J. Tornos Mas. La referencia concreta en p. 22.

[20] *Vid.* «¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», *Justicia Administrativa. Lex Nova,* núm. 22, 2004, p. 15.

II. LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

El modelo territorial fraguado a lo largo de veinticinco años de Constitución ha sido puesto en entredicho, primero con la propuesta de modificación del Estatuto de Autonomía del País Vasco (el llamado «Plan Ibarretxe») y algo más tarde con la propuesta de modificación del Estatuto de Cataluña. Dejando al margen la primera de esas propuestas, en cuanto que finalmente no fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados, la remitida por el Parlamento de Cataluña, que sí lo ha sido [21], plantea una reforma en profundidad del vigente Estatuto con la finalidad, entre otras, de incrementar las competencias autonómicas y asegurar con mayor solidez y efectividad las posibilidades de autogobierno.

2.1. Contenido competencial de la propuesta de modificación

En lo que ahora interesa —la cuestión competencial—, las novedades que presenta la propuesta de reforma no son pocas. Una de ellas, a la que se van a ceñir las consideraciones siguientes, tiene que ver con la singular técnica que se adopta para la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma. Una técnica consistente en definir el significado y alcance funcional de las competencias (exclusivas, compartidas y legislativas/ejecutivas) y en especificar los contenidos de las diversas materias sobre las que las mismas se proyectan. Se trata de un cambio trascendental, por cuanto que, rectificando en profundidad los criterios seguidos en el vigente Estatuto para la determinación de las competencias de titularidad autonómica, termina por afectar directamente a las propias competencias estatales y al propio sistema constitucional de distribución de competencias.

Para valorar mejor la trascendencia del cambio, conviene recordar que, con arreglo al Estatuto vigente —y lo mismo puede decirse de los demás Estatutos de Autonomía—, el listado de competencias autonómicas se presenta, con carácter general, como el «negativo» del listado de competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución. Al amparo del principio dispositivo (art. 149.3 de la Constitución), se han atribuido a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en aquellas materias en las que la Constitución reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las normas básicas o, más ampliamente, la competencia legislativa plena, y, asimismo, la totalidad de competencias (legislativa y ejecutiva) en materias distintas de las tomadas en consideración por el artículo 149.1 de la Constitución. Aunque las calificaciones estatutarias

[21] Resolución del Pleno del Congreso de los Diputados de 2 de noviembre de 2005.

dadas a las competencias no siempre resulta exacta, pues difícilmente pueden ser exclusivas cuando se refieren a materias competencialmente compartidas con el Estado [22], lo destacable es que el vigente Estatuto no define las competencias autonómicas, ni tampoco especifica el contenido y extensión de las materias a las que se vinculan las distintas clases de competencias.

Pues bien, lo que la referida propuesta de reforma trata de remediar es justamente esa indefinición estatutaria, procediendo, en consecuencia, a la especificación del alcance de las competencias que se atribuyen a Cataluña. En concreto, tras clasificar las competencias en tres tipos, las exclusivas, las compartidas y las ejecutivas [23], cada una de ellas se definen funcionalmente.

Así, según el artículo 110.1 de la propuesta, las competencias exclusivas atribuidas a la Generalidad de Cataluña suponen que a ésta le corresponderán «[…] de forma íntegra y excluyente, con el único límite que el de respetar las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva».

En cuanto a las competencias compartidas, el artículo 111 establece que «en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalidad la potestad legislativa y la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley, salvo en los casos que establecen expresamente la Constitución y el presente Estatuto», y añade que «en el ejercicio de estas competencias, la Generalidad puede establecer políticas propias» y que «el Parlamento debe concretar a través de una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales».

Por último, el alcance funcional de las competencias ejecutivas queda fijado en el artículo 112 en los siguientes términos: «Corresponde a la Generalidad, en las materias en que el presente Estatuto le atribuye la función ejecutiva, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de regla-

---

[22] Se trata de un defecto, no obstante, que el Tribunal Constitucional ha corregido con facilidad, en aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución. Así, desde la inicial STC 37/1981, que ya advirtió del «[...] sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo "exclusivo" se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados» (f.j. 1). Entre otras muchas, conviene recordar los rotundos términos de la STC 20/1988 (f.j. 3): «[...] la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia».

[23] Como tal tipología no suscita ninguna objeción, pues, aun cuando no aparece expresamente establecida en la Constitución, fácilmente se puede deducir de los diversos supuestos competenciales previstos en su artículo 149.1. Por eso no tiene mayor relevancia que el Consell Consultiu de la Generalitat, en el dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, haya considerado que nada cabe objetar a esa clasificación.

mentos de desarrollo y la ejecución de la normativa del Estado para establecer la ordenación general de la materia, así como la integridad de la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración, las actividades de planificación y programación, las facultades de intervención administrativa, la actividad registral, las potestades inspectoras y sancionadoras, la ejecución de las subvenciones y todas las demás funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública.»

Definidas las potestades correspondientes a cada tipo de competencia, la propuesta procede a especificar los contenidos de las materias —en una operación de «despiece» o desagregación de las mismas— a las que tales competencias quedan referidas [24]. Con ello, no sólo quedan mejor precisadas las competencias autonómicas, sino que, a la vez, se trata de constreñir el posible alcance material de las correlativas competencias estatales.

Como se ha reconocido expresamente [25], a través de esta nueva forma de determinar las competencias de la Generalidad de Cataluña, se espera corregir la tendencia expansiva de las competencias estatales, tanto en lo que se refiere al contenido material de las exclusivas, como en lo que atañe al alcance funcional y material de las básicas y ejecutivas. Y, además, se aspira a limitar la utilización de los denominados títulos transversales u horizontales resultantes de las competencias que al Estado le atribuyen las cláusulas 1.ª y 13.ª del artículo 149.1 de la Constitución.

La trascendencia del cambio es más que notable. Sin embargo, no me parece que lo sean menos los problemas de constitucionalidad que plantea. Pues, con carácter general y, por tanto, con independencia ahora de las concretas definiciones dadas a cada tipo de competencia, ¿acaso puede un Estatuto de Autonomía incidir de esa forma en el sistema constitucional de distribución de competencias? Los patrocinadores de la fórmula han defendido con diversos argumentos su viabilidad constitucional [26]. Pero, como trataré de

---

[24] No es extraño, por eso, que la parte competencial alcance una extensión desmedida, ya que las materias genéricas del artículo 149.1 de la Constitución se desglosan en múltiples apartados que vienen a especificar —en líneas generales de manera muy minuciosa— las diversas cuestiones y aspectos reconducibles al ámbito competencial autonómico, a la vez que se amplía el catálogo de rúbricas materiales al incorporarse otras nuevas al amparo del artículo 149.3 del mismo texto constitucional.

[25] Entre otros, A. Bayona, «La delimitació de competències de Catalunya i el traspàs de serveis», en vol. col. *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005, p. 103.

[26] *Informe sobre la Reforma del Estatuto*, elaborado por el Institut d'Estudis Autonòmics con la colaboración y el apoyo de una Comisión académica integrada por Enoch Alberti, Enric Argullol, Joaquim Ferret y Carles Viver, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003, 207 páginas, así como los dictámenes a propósito del referido Informe de L. López Guerra, A. Saiz Arnaiz, J. Barnes, R. Jiménez Asensio, J. Leguina Villa, J. A. Xiol Ríos, F. Velasco Caballero, P. Pérez Tremps, J. Pérez Royo y M. Carrasco Durán, F. Pérez Royo y M. Medina Guerrero, recogidos en *La reforma del Estatuto*, IEA, Barcelona, 2004. Especialmente destacada y relevante, dada su condición de magistrado constitucional emérito y exvicepresidente del Tribunal Constitucional, ha sido la intervención en defensa del nuevo sistema de C. Viver Pi-Sunyer [*vid*. «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 1, 2005, pp. 97 y ss].

demostrar seguidamente, las razones esgrimidas carecen de la consistencia necesaria para superar las objeciones que pueden formularse.

2.2. Fundamentación jurídico-constitucional

El argumento central, sin perjuicio de otros complementarios, con el que se ha tratado de fundamentar la propuesta resulta bien simple. Dado que la Constitución no define ni concreta el significado de las competencias que atribuye al Estado, ni tampoco el de las que permite asumir a los Estatutos de Autonomía, y dado que a esas competencias se les puede asignar distinta amplitud y funcionalidad, nada impide que lo que la Constitución no ha hecho, puedan hacerlo los Estatutos de Autonomía [27]. Así de sencillo.

En concreto, si la Constitución no precisa qué debe entenderse por norma básica, ningún impedimento existe para que los Estatutos puedan hacerlo en su condición de normas institucionales de cada Comunidad, las cuales, de acuerdo con el artículo 147.2.*d)* de la Constitución, deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». O si tampoco concreta qué potestades integran la competencia legislativa estatal, los Estatutos bien podrán especificar las que quedan englobas en la correlativa competencia ejecutiva. Un planteamiento, por lo demás, que el Consell Consultiu, en el dictamen antes citado, ha avalado plenamente. Dice así: «Al permitir la Constitución distintos entendimientos de las diversas competencias, la norma estatutaria puede especificar y asumir cualquiera de los constitucionalmente posibles: por eso, tal como hace la propuesta de reforma, puede establecerse que la competencia ejecutiva autonómica sobre una determinada materia comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria, o,

[27] Las indefiniciones constitucional y estatutaria, o, si se quiere, las plurales interpretaciones que admiten y el carácter contingente de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, ha sido también la premisa de la propuesta que, con anterioridad a que cuajara la propuesta de reforma estatutaria, formuló E. Argullol en diversos trabajos recogidos en su libro *Desarrollar el autogobierno*, Península/HCS, Barcelona, 2002. No obstante, esa propuesta se ciñe a una «relectura» (por añadidura «asimétrica» o «heterogénea») del marco constitucional que, en lo fundamental, debería traducirse en un cambio en la política legislativa estatal y también en un cambio jurisprudencial, pues las decisiones del Tribunal Constitucional son siempre contingentes y las orientaciones apuntadas en un momento dado pueden ser revisadas posteriormente. Así pues, en forma alguna estimaba que fueran necesarias las reformas estatutarias para potenciar el autogobierno de Cataluña, dudando, incluso, de que ésa debiera ser la solución. Valgan al respecto las dos siguientes manifestaciones, en claro antagonismo con el sentido de la propuesta de reforma estatutaria por la que finalmente se ha optado. En p. 34 del referido libro puede leerse: «En definitiva, no es aceptable la hipótesis de una definición acabada y permanente de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pretender que ésta fuera realidad sería una seria contribución a la desestabilización del propio pacto constitucional, puesto que la rigidez que se generaría no daría salida a los procesos reales, que son variables y dinámicos». Y en p. 47, en relación con la dimensión o alcance material de las competencias, dice: «Pretender que los enunciados competenciales del Estatuto deben describir exhaustivamente el contenido de los ámbitos que quedan bajo la responsabilidad de la Generalidad es, además, de un planteamiento tacaño de la autonomía, un enfoque incorrecto desde el punto de vista jurídico, puesto que las reglas competenciales deben interpretarse en forma institucional e integradora en la dirección constitucional de dar nacimiento a unas nuevas entidades dotadas de autonomía política.»

por ejemplo, puede disponer que la competencia autonómica legislativa en las materias en las que al Estado se le ha reservado la competencia sobre las bases deberá exclusivamente ajustarse a los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley. Así pues, en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la misma Constitución (lo que hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un Estado políticamente descentralizado) y en defecto también de una reforma constitucional en el mismo sentido, debe concluirse que no hay impedimento constitucional explícito para que esa tarea de concreción la asuma el Estatuto de Autonomía».

Complementariamente, lo mismo se mantiene desde la perspectiva material de las competencias. En cuanto que la Constitución tampoco detalla el contenido de las diversas materias genéricas que toma en consideración para establecer las competencias estatales, también los Estatutos pueden realizar esa especificación, evitando con ello futuras interpretaciones expansivas de tales materias que tendrían como consecuencia la ampliación del ámbito competencial del Estado.

En definitiva, como quiera que lo que la Constitución ha dejado abierto lo viene cerrando el legislador estatal y, por tanto, buena parte de la definición del sistema de distribución de competencias queda en manos de uno de los poderes constituidos, el cual, mediante las leyes básicas actúa en la práctica como poder constituyente, es esta situación, en forma alguna impuesta por el texto constitucional, lo que se quiere corregir. De ahí que la propuesta de reforma se presente como una rectificación de la interpretación que, dada la indefinición de las previsiones constitucionales relativas al reparto de competencias, realiza el legislador estatal ordinario [28].

Hasta aquí, en lo esencial, la fundamentación de la reforma en lo relativo a la redefinición de las competencias autonómicas e, inevitablemente, también estatales.

2.3. Valoración crítica

A) Para valorar en sus justos términos la viabilidad constitucional de este nuevo diseño competencial, conviene recordar, como punto de partida, que, en el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el reenvío de la Constitución a los Estatutos de Autonomía para concretar las competencias autonómicas no permite a éstos otra cosa que «disponer» de las competencias que constitucionalmente no

[28] C. Viver, «En defensa...», *op. cit.*, pp. 102 y 108. También el Consell Consultiu ha ratificado este planteamiento en su integridad, al afirmar que «hasta la fecha, esa función de definición o concreción de los aspectos materiales y funcionales que caracterizan a cada una de las competencias la han realizado las leyes básicas estatales, desconstitucionalizándose el proceso de descentralización política. De ahí que nada impida que la tarea de definición competencial la lleven a cabo los propios Estatutos, en su condición de normas institucionales estatales a través de las cuales se concretan los mandatos constitucionales en materia de competencias».

han quedado reservadas al Estado. El principio dispositivo del artículo 149.3 de la Constitución permite, ciertamente, una desigualdad o «asimetría» —así se ha dado en llamar— competencial entre las Comunidades Autónomas. Pero no es menos cierto que esa desigualdad sólo puede producirse, en su caso, por relación a las competencias del Estado residuales o no necesarias, es decir, por relación a las que no aparecen expresamente mencionadas en el artículo 149.1 de la Constitución como competencias estatales.

B) Es verdad, asimismo, que en el momento de concretar las competencias autonómicas, el legislador estatutario ha de proceder a una interpretación *a sensu contrario* del artículo 149.1 de la Constitución. En la medida en que éste marca un límite infranqueable a los Estatutos de Autonomía, la dimensión funcional y material de las competencias autonómicas podrá ser distinta según cuál sea la que se reconozca a las competencias que la Constitución atribuye directamente al Estado. De ahí, por tanto, que la concreción de las competencias autonómicas dependa directamente de la interpretación que de las competencias estatales se haga. Según cuál sea esa interpretación, mayor o menor será el ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía.

C) Debe reconocerse, por otra parte, que la Constitución no define el alcance de las competencias que reserva al Estado. Nada dice, por ejemplo, sobre si la competencia para establecer las bases en determinadas materias se ha de ceñir exclusivamente al establecimiento de normas, ni nada dice tampoco sobre la naturaleza y características de las mismas. Lo mismo cabe decir sobre la atribución de competencia legislativa en otras materias, pues ninguna precisión se hace acerca de si esa competencia comprende estrictamente el ejercicio de la potestad legislativa o si, por el contrario, engloba también el ejercicio de la potestad reglamentaria. Incluso, cuando se atribuye a la competencia estatal el ejercicio de la totalidad de potestades (legislativa y ejecutiva), tampoco la indeterminación desaparece, por cuanto su alcance —y con ello, la posible extensión de las competencias autonómicas— dependerá del contenido que se asigne a la materia a la que dicha competencia se vincula.

D) Ahora bien, ¿significa todo esto que la Constitución ha dejado «abierto» el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que, por tanto, los Estatutos de Autonomía pueden «cerrarlo» o, si se quiere, concretarlo dentro de las distintas posibilidades que, en principio, encuentran cobertura constitucional? O, en otros términos, ¿puede decirse de ese sistema que está «desconstitucionalizado» y que, en consecuencia, los Estatutos pueden y deben proceder a su «constitucionalización»? Evidentemente, no.

a) La pretendida «desconstitucionalización» no es tal. El hecho de que el alcance funcional y material de las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado sea susceptible de variar en función de la aplicación o ejercicio que de las mismas se haga, no pasa de ser una característica de la propia configuración constitucional de esas competencias. No por ello queda «desconstitu-

cionalizado» el sistema, ni el Estado queda ajeno a cualquier límite en el ejercicio de dichas competencias.

El supuesto de la competencia estatal para el establecimiento de las bases en determinadas materias evidencia con claridad que la configuración constitucional de este tipo de competencia presenta la especificidad de que es el propio titular de la competencia —el Estado— el que, en cada caso, con ocasión del ejercicio de la misma, concreta y delimita su alcance y extensión, aunque con ello, inevitablemente, la amplitud de las correlativas competencias autonómicas quede afectada. Aunque ese ejercicio no carece de límites, pues, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, no puede ser de tal intensidad que impida a las Comunidades Autónomas ejercitar sus competencias [29], lo cierto es que éstas quedan en cierto modo condicionadas a lo que el Estado decida en cada caso dentro del margen de disponibilidad que le permite una competencia de tales características. Lo diré con palabras prestadas: «El contenido final de las competencias legislativas depende, en algunas ocasiones, de las opciones que siga el legislador estatal al hacer uso de las que le corresponden. Este efecto es particularmente notorio en lo que concierne a las relaciones entre la legislación básica y la legislación de desarrollo. Es evidente que dependiendo de la amplitud con que el legislador estatal, dentro de los márgenes de discrecionalidad que la Constitución le permite (sometidos desde luego a revisión del Tribunal Constitucional), defina las bases o normas básicas de una materia determinada, las competencias autonómicas de desarrollo legislativo tendrán un contenido más o menos amplio y, desde luego, diferente. Por ello el contenido de la competencia no se estabiliza de una vez y para siempre por obra de la Constitución y el Estatuto, sino que está sometido a una dinámica continua vinculada, en muy buena medida, a la obra del legislador ordinario. El contenido de las competencias se ajusta, por tanto, con la dinámica de su ejercicio» [30].

b) Esta configuración de la competencia estatal podrá parecer inadecuada o inconveniente desde la consideración de las correlativas competencias autonómicas, ya que quedan en parte supeditadas a lo que resulte de su ejercicio. Pero, desde luego, es la configuración que la Constitución ha establecido. Una configuración flexible, que

---

[29] Desde la STC 1/1982, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, como regla, la regulación contenida en las normas básicas no puede descender a detalles que de hecho agoten por completo la materia, ya que, en tal caso, se vaciaría de contenido y dejaría sin campo posible de actuación a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas (entre las más recientes, SSTC 126/2002 y 306/2002). Con todo no faltan excepciones, tal como he señalado en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional…*, *op. cit.*, pp. 243 y ss.

[30] S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Madrid, Iustel, 2006, p. 241. De ahí que para T. de la Quadra-Salcedo Janini, *¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado*?, REDC núm. 72 (2004), pp. 135 y ss., la legislación básica tendría atribuida constitucionalmente en régimen de monopolio una función delimitadora de las competencias de desarrollo legislativo que los Estatutos no podrían ni limitar ni ejercer.

admite y permite que en el ejercicio de la competencia puedan establecerse regulaciones más o menos detalladas, de carácter meramente principial o incorporando reglas concretas, de naturaleza legislativa o reglamentarias, o, incluso, dando cobertura a la adopción de medidas estrictamente ejecutivas [31]. Opciones todas ellas constitucionalmente posibles siempre que no desapoderen a las Comunidades Autónomas de las correlativas competencias de desarrollo o complementarias, lo que, en su caso, sólo al Tribunal Constitucional corresponde determinar con eficacia *erga omnes*.

c) Así pues, en la medida en que el modelo competencial previsto por la Constitución presenta estas características, difícilmente puede admitirse que esté en la disponibilidad del legislador estatutario limitar las posibilidades de ejercicio de unas competencias que, sin embargo, constitucionalmente pueden serlo de formas distintas. La regulación del sistema de distribución de competencias ya está en la Constitución, sin que en ningún momento haya habilitado a los Estatutos para alterarlo. Por eso, no puede ser constitucional una norma infraordenada (como lo son los Estatutos) que trata de impedir lo que la Constitución ha querido permitir.

d) Por otra parte, no es cierto que el hecho de que las leyes básicas jueguen indirectamente como canon de constitucionalidad de las leyes autonómicas sea consecuencia de la desconstitucionalización del sistema, que, como acabamos de ver, no es tal. Antes bien, es precisamente la configuración constitucional de la competencia estatal en los términos indicados lo que explica y justifica la previsión del artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en virtud de la cual, para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una norma con rango, valor y fuerza de ley, el Tribunal Constitucional tendrá en cuenta, además de los preceptos constitucionales, aquellas leyes que, con arreglo a la Constitución, se hayan dictado «para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas» [32]. Pero es que, además, aunque se

---

[31] Aunque la fijación de las bases o aspectos básicos de una materia debe permitir a las Comunidades Autónomas diversas opciones o alternativas de desarrollo en el ejercicio de sus competencias, ello no quiere decir, según ha reiterado la jurisprudencia constitucional, que dentro del concepto de bases no queden englobados auténticos actos de simple ejecución. Por tanto, siquiera sea excepcionalmente, dentro de la competencia estatal para fijar las bases queda también incluida la posibilidad de ejercitar determinadas funciones ejecutivas. Se trata de una doctrina plenamente asentada desde la inicial STC 1/1982 (entre otras muchas más, SSTC 91/1984, 48/1988, 179/1992, 197/1996, 223/2000, etc.).

[32] Aunque mucho se ha discutido doctrinalmente sobre si entre esas leyes delimitadoras cabe incluir o no a las leyes básicas estatales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido claramente que dichas leyes también cumplen, al menos indirectamente, una función delimitadora de las competencias (SSTC 68/1984, 69/1988, 163/1995, 166/2002). Por eso, en la medida en que se ajusten a la Constitución, tanto material como competencialmente, las leyes básicas estatales terminan por integrar el canon de constitucionalidad de las leyes autonómicas. Sobre todos estos extremos, puede verse mi comentario al citado artículo 28 LOTC en vol. col. (coord. J. L. Requejo) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE-TC, Madrid, 2001, pp. 401 y ss.

restrinja la función de la competencia estatal básica, la ley básica que en ejercicio de la misma se dicte seguirá operando como canon de constitucionalidad, sólo que más limitada o restrictivamente de lo que, en principio, podría operar. Por tanto, sustancialmente nada cambia, lo que prueba por sí solo, una vez más, que el objetivo central que se persigue es restringir anticipadamente el alcance del ejercicio de la competencia estatal [33].

e) A todo esto, aún debe añadirse que la Constitución no puede permitir que un mismo concepto presente simultáneamente diversos significados en función de lo que decidan normas infraordenadas a la misma. Es decir, el concepto de norma básica no puede cambiar en función de lo que cada Estatuto determine. Tal vez, en la práctica, esa posible dispersión o divergencia pueda evitarse. Bastaría que los restantes Estatutos de Autonomía se modificasen en el mismo sentido que el Estatuto de Cataluña, con lo que se lograría homogeneizar el significado (sobre todo, funcional, pero también, incluso, material) de las competencias estatales [34]. Sin embargo, estamos ante algo contingente, que puede no producirse y que, en todo caso, vendría forzado a que se produjese una vez aprobado el Estatuto de Cataluña, justamente para impedir efecto tan distorsionante. Por eso, la respuesta que se da al problema planteado no resuelve la cuestión de fondo, sencillamente porque no puede resolverlo.

f) Debe concluirse, por todo lo expuesto, que la pretensión de «cerrar» el sistema competencial por vía estatutaria suscita serias dudas de constitucionalidad. Dudas no necesariamente porque se desconozca la doctrina de la LOAPA [35], sino, de manera más simple, porque vie-

---

[33] Según C.Viver, «En defensa...», *op. cit.*, p.104, «afirmar que las bases son principios, objetivos generales o estándares mínimos no equivale a decir cuáles son los principios, los objetivos y los estándares concretos que han de regir en las materias en las cuales el Estado tiene atribuidas competencias básicas». Pero, si así es, ¿en qué queda la «constitucionalización» del sistema de distribución de competencias que, según se afirma, conlleva la nueva fórmula estatutaria? Sencillamente, en nada. El problema de fondo sigue siendo el mismo y la situación no cambia: por eso, la estructura del sistema de reparto competencial seguirá igual de «desconstitucionalizada» —o más bien, igual de «constitucionalizada«— con o sin nuevo Estatuto de Autonomía. En realidad, lo que cambia —y no otra cosa es lo que importa— es el alcance de la competencia estatal, que indebidamente queda restringida.

[34] Reconoce C.Viver, «En defensa...», *op. cit.*, pp. 115-116, que la «constitucionalización» del sistema a través de las normas estatutarias podría desembocar en que las competencias estatales llegaran a tener en nuestro ordenamiento diecisiete concreciones diferentes, lo cual sería irrazonable en la práctica y bien podría ser considerado inconstitucional. Pero, a su juicio, ese resultado no ha de producirse necesariamente, pues también con el actual sistema de distribución de competencias es posible que se den diferentes concreciones de las competencias y, sin embargo, en la práctica no se ha producido esa dispersión, porque el sistema posee mecanismos suficientes para reconducir la posible diversidad jurídica al grado de uniformidad que las fuerzas políticas gobernantes consideren necesario o conveniente en cada momento. Por tanto, la uniformidad se puede conseguir mediante la generalización o la igualación más o menos importante de los contenidos estatutarios a todas las Comunidades Autónomas, o simplemente mediante interpretaciones constitucionales igualadoras de contenidos estatutarios diferentes, como lo han hecho el Estado, las Comunidades Autónomas y el propio Tribunal Constitucional.

[35] Ésa ha sido la principal objeción que ha planteado L. Ortega Álvarez, *La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, INAP/GOBERNA, documento de trabajo 25, MAP, 2005, pp. 11 y ss., ya que, a su juicio, la doctrina de la STC 76/1983,

ne a oponerse a la configuración constitucional de las competencias estatales; una configuración amplia y flexible, que se singulariza por el hecho de que permite a su titular diversas opciones que, sin embargo, mediante la modificación estatutaria, se pretenden reducir drásticamente.

E) Si cualquier redefinición funcional y material de las competencias autonómicas y estatales parece quedar fuera de la disposición de los Estatutos de Autonomía, las dudas de constitucionalidad aún adquieren más entidad si se tiene en cuenta que el contenido concreto que en la reforma proyectada se atribuye a dichas competencias se opone frontalmente a la interpretación que acerca de las mismas ha fijado el Tribunal Constitucional.

a) Desde luego, el Tribunal Constitucional «no es prisionero de sus decisiones anteriores para resolver nuevas controversias» y siempre está —debe estar— «abierto a evoluciones, incluso acentuadas, [...] cuando debe decidir fundamentalmente sobre la base de un texto, la Constitución, que lleva en su seno el requerimiento de un desarrollo diverso y plural» [36]. Pero la rectificación de la doctrina del Tribunal Constitucional no puede imponerle, en principio, norma estatutaria alguna. Sólo la modificación de la Constitución o el propio cambio en la interpretación que realice el Tribunal pueden determinar esa rectificación. Se trata de una regla indiscutible, por lo que no es preciso insistir en este extremo [37].
b) Es verdad que esa doctrina no siempre se refiere exclusivamente a la Constitución, en la medida en que, cuando se trata del reparto de

---

f.j. 4, impide que por vía estatutaria se defina con carácter abstracto y general —y aunque lo sea indirectamente— el alcance y contenido de las competencias (de ahí que atribuya al proyecto de reforma estatutaria una función de «LOAPA invertida»). Una objeción, sin embargo, a la que ha respondido C. Viver, «En defensa...», *op. cit.*, p. 114, afirmando que la *ratio decidendi* de la declaración de inconstitucionalidad de la STC 76/1983 fue la de que «"el legislador estatal trataba de imponer su interpretación de los conceptos constitucionales a los órganos de las distintas Comunidades Autónomas" (tal como precisó P. Cruz Villalón), y no, por tanto, el mero hecho de que interpretase o definiese con efectos pretendidamente vinculantes los conceptos constitucionales que sirven de base a la delimitación de competencias». Por eso, en su opinión, nada impide que los Estatutos de Autonomía, dada su peculiar naturaleza («normas paccionadas situadas en una posición *supra partes*»), lleven a cabo la función delimitadora que, sin embargo, queda fuera del alcance del legislador estatal ordinario.

[36] Son afirmaciones de E. Argullol, *Desarrollar el autogobierno*, *op. cit.*, pp. 34 y 184, a las que es obvio que nada cabe objetar. Cuestión distinta es que esa posible evolución trate de imponerse por el legislador estatutario al Tribunal Constitucional sin reformar previamente la Constitución.

[37] Por todos, S. Muñoz Machado, en *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Madrid, Iustel, 2006, p. 231: «... la jurisprudencia constitucional que, según el artículo 5 LOPJ, vincula a todos los demás órdenes jurisdiccionales y, en la medida en que expresa la posición del Tribunal Constitucional, que es el máximo intérprete de la Constitución, también vincula al legislador en cuanto a dichas interpretaciones concierne. Desde este punto de vista, por una parte, cabe reconocer a la jurisprudencia constitucional una posición superior a la de la ley en el ordenamiento, sin perjuicio de que también tenga una verdadera fuerza de ley activa en la medida en que es capaz de declarar la nulidad de normas con este rango, expulsándolas del ordenamiento». Y en p. 122, «... la preeminencia de la jurisprudencia constitucional sobre la ley procede de la Constitución misma, que será la norma interpretada y, en consecuencia, la que presta su propia fuerza a la interpretación sostenida».

competencias, el canon de constitucionalidad puede estar integrado no sólo por la norma constitucional, sino también por la correspondiente norma estatutaria e, incluso, por simples leyes estatales. De manera que, cuando así sea, el Tribunal no puede desvincularse de dicho conjunto normativo, razón por la cual, si parte del mismo (el famoso bloque de constitucionalidad) se modifica, su jurisprudencia no sólo no impedirá la modificación, sino que ella misma obligadamente habrá de reajustarse al nuevo canon de enjuiciamiento [38].

Sin embargo, ése no es el caso que ahora nos ocupa, concretamente el de la doctrina general que el Tribunal ha establecido acerca del concepto y significado de las competencias legislativas y de las competencias para el establecimiento de las normas básicas que la Constitución ha reservado al Estado.

c) Por lo que se refiere a las bases, la concepción de éstas como un denominador común normativo no es una concepción del legislador estatal que el Tribunal se haya limitado a aceptar como constitucional (en su función de «legislador negativo»), sin prejuzgar que otra concepción distinta también sea constitucionalmente posible. Sin perjuicio de que es el legislador ordinario y no el estatutario el que debe concretar en cada caso la naturaleza y alcance de la norma básica, por cuanto de no ser así quedaría limitado el ejercicio mismo de la competencia sin fundamento constitucional alguno [39], sin perjuicio de ello, digo, no se ajusta a la realidad la afirmación de que la doctrina del Tribunal Constitucional se ha establecido exclusivamente con ocasión de enjuiciar normas básicas estatales. Antes al contrario, esa doctrina del mínimo común denominador no ha venido a ratificar sin más una determinada interpretación o entendimiento de la competencia estatal por el legislador estatal, sino que se ha deducido directamente del propio concepto constitucional de bases o normas

---

[38] *Vid*. F. Velasco Caballero, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña», en vol. col. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, *op. cit*., pp. 283 y ss. Asimismo, C. Viver, «En defensa...», *op. cit*., pp. 120-121.

[39] Frente a la afirmación de C. Viver, «En defensa...», *op. cit*., pp. 122-123, de que no es verdad que una mayoría menos cualificada —la necesaria para aprobar el Estatuto— que la exigida para reformar la Constitución venga a alterar lo que la Constitución establece, y que, además, la interpretación estatutaria puede ser alterada por la misma mayoría, de manera que sólo cabría la crítica en el caso de que los Estatutos adquirieran la rigidez de la Constitución, es decir, si la fuerza pasiva de los Estatutos reformados pasase a ser idéntica a la de la Constitución, frente a ello no puede olvidarse que los Estatutos —y en particular el de Cataluña— no es que adquieran la rigidez de la Constitución, es que adquieren una rigidez distinta e, incluso, más fuerte, en tanto que para su modificación requiere no sólo la mayoría absoluta de las Cortes Generales, sino el acuerdo cualificado del Parlamento de Cataluña, además del referéndum. Basta, pues, que el Parlamento autonómico no acceda a la reforma del Estatuto para que éste sólo pueda ser reformado, indirectamente, mediante la modificación de la Constitución. Por tanto, claro que tiene gran trascendencia el que la norma estatutaria «cierre» la Constitución, porque ese cierre —en un determinado sentido y no en otro u otros también posibles, según la tesis de la «desconstitucionalización»— vincula tan intensamente a las Cortes Generales que, por sí mismas y al margen de la Comunidad Autónoma, sólo mediante la reforma constitucional podrán en el futuro rectificar la norma estatutaria. De ahí que el legislador estatutario no sea el legislador adecuado para determinar el sentido y alcance del ejercicio de las competencias reservadas al Estado por la Constitución.

básicas. Que así es lo prueba inequívocamente el hecho de que, en no pocas de las iniciales sentencias en las que quedó fijado el concepto de bases, éstas debieron deducirse de la normativa estatal preconstitucional, justamente para no impedir u obstaculizar el ejercicio de las competencias autonómicas hasta que el legislador estatal dictase las correspondientes bases. Fue de la normativa preconstitucional de donde se dedujo el mínimo común denominador normativo que delimitaba el ámbito reservado a la competencia del Estado y en el que, por tanto, no podrían penetrar las competencias autonómicas complementarias o de desarrollo.

Por consiguiente, a la objeción formulada de que con la nueva fórmula estatutaria se desconoce la doctrina del «mínimo común denominador normativo» no puede a su vez objetarse que esa doctrina jurisprudencial se ha limitado a ratificar o a aceptar «[...] una construcción doctrinal muy respetable aplicada frecuentemente por el legislador estatal [...]» [40], sencillamente porque no es cierto, ya que se trata de una construcción establecida por el propio Tribunal que el legislador estatal no ha dejado de tener en cuenta, con independencia de que no siempre haya acertado en su adecuada y correcta plasmación normativa. Baste recordar, a este respecto, que en la STC 1/1982, de 28 de enero (con el precedente de la STC 32/1981, de 28 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad), el Tribunal afirmó (f.j. 1) que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada […] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad en defensa del propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

Esta doctrina, en efecto, quedó establecida con ocasión de interpretar directamente los artículos 149.1.1.ª y 13.ª CE (como se dice en el f.j. 1, «[...] antes de analizar su aplicación al caso debatido hemos de fijar el significado del término "bases", que aparece en ambos»), sin que, por tanto, trajese causa del enjuiciamiento de ninguna norma estatal básica que hubiese asumido esa interpretación o entendimiento de lo básico. Y a partir de ese momento, la misma se ha reiterado incansablemente en innumerables ocasiones, como es bien notorio [41].

---

[40] C. Viver, «En defensa...», *op. cit.*, p. 118.

[41] Entre otras, SSTC 44/1982 (f.j. 2), 48 y 49/1988 (ff.jj. 3 y 16, respectivamente), 147/1991 (f.j. 4.C), 197/1996 (f.j. 5), etc.

d) Por otra parte, el que algunos preceptos básicos regulen objetos circunscritos a una parte limitada del territorio estatal, o, así mismo, que determinadas bases tampoco sean aplicables a ciertas partes del territorio, no son hechos que permitan relativizar, ni menos negar, que la competencia básica estatal tiene por finalidad el establecimiento de «una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación». La razón es clara. Esos supuestos, que, ciertamente, el Tribunal ha considerado legítimos [42], no pasan de ser supuestos excepcionales que sólo se justifican cuando existe una cobertura constitucional o cuentan, de acuerdo con la Constitución, «con un específico anclaje estatutario» (STC 109/1998, f.j. 5). Estamos, por tanto, ante supuestos que no pueden generalizarse, ni a una, ni, menos aún, a todas las Comunidades Autónomas [43].

e) Es claro, pues, que, en este caso, la reinterpretación estatutaria que se propone supone la rectificación de una jurisprudencia establecida en directa y exclusiva interpretación de la Constitución. Consecuentemente, en tanto no cambie ésta o, en su caso, se rectifique por el propio Tribunal la interpretación que de la misma ha establecido, el legislador estatutario queda vinculado por dicha jurisprudencia y cualquier previsión legal desconocedora de la misma incurrirá en inconstitucionalidad. El canon de constitucionalidad de las leyes, incluidos los Estatutos de Autonomía, no es únicamente la Constitución, sino también la interpretación que de la misma ha realizado el Tribunal. De tal manera que la jurisprudencia completa permanentemente el texto constitucional y su significado evoluciona según aquélla evoluciona. Por eso, la vigente Constitución no es exactamente la misma Constitución aprobada en 1978. Su letra es la misma, pero su significado no puede desentenderse del que en cada momento le atribuye el Tribunal Constitucional.

f) Por lo demás, ninguna duda cabe de que el Estado puede decidir, en el ejercicio mismo de la competencia para establecer las normas básicas en una determinada materia, dar a la correspondiente norma básica ese carácter meramente principialista y no parece que a esa opción pueda imputarse inconstitucionalidad ninguna, dada la amplitud y flexibilidad del propio concepto constitucional de bases o normas básicas. Pero —lo diré una vez más— una cosa es que el

---

[42] Por ejemplo, SSTC 214/1989 (f.j. 13, en relación con la disposición adicional cuarta de la LRBRL), 109/1998 (f.j. 5, en relación con el artículo 36.2 LRBRL), o 140/1990 (respecto de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de funcionarios).

[43] Dice C. Viver, «En defensa...», *op. cit.*, p. 119, que la propuesta, al configurar las bases como principios contenidos en leyes, no vincula esa configuración a ninguna especificidad de Cataluña, lo que permite su generalización a otras Comunidades Autónomas. De manera que «es evidente que el concepto principialista de bases se puede extender a otras Comunidades Autónomas, incorporándolo a sus estatutos o, simplemente, ejerciendo el Estado sus competencias básicas con este contenido para todo el territorio». Sin embargo, no sólo esa generalización no es posible, sino que no lo es la propia previsión estatutaria que se propone, al carecer de justificación constitucional vinculada a la especificidad de Cataluña.

Estado así lo decida en el ejercicio de la competencia que le corresponde y a la luz de cada caso concreto, y otra bien distinta es que, con carácter general, para todas las Comunidades Autónomas, o para una concreta, como Cataluña, necesaria y obligadamente tenga que darse ese contenido a la correspondiente norma. Tanto lo sea con carácter general, como con carácter singular, la realidad es que por vía estatutaria se altera profundamente el contenido de la competencia estatal.

g) Lo mismo cabe decir, en fin, respecto del alcance funcional que la propuesta de reforma da a las competencias autonómicas ejecutivas relacionadas con las competencias legislativas estatales. Frente a la jurisprudencia, que desde el primer momento ha mantenido un concepto material de legislación, con lo que la competencia legislativa comprende también el ejercicio de la potestad reglamentaria [44], la propuesta de reforma integra en el contenido funcional de la competencia ejecutiva el ejercicio de la potestad reglamentaria, restringiendo, por tanto, la correlativa competencia del Estado.

Pues bien, en defensa de la constitucionalidad de tan flagrante contradicción se ha esgrimido que el Tribunal, aunque parte de la distinción dogmática entre reglamentos ejecutivos y reglamentos organizativos o independientes, ha reconocido al mismo tiempo que ese concepto material de legislación «cuenta hoy con el apoyo de los Estatutos de Autonomía hasta la fecha promulgados», haciendo expresa referencia al artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en relación con las competencias ejecutivas dispone que la Generalidad habrá de someterse a las normas reglamentarias estatales (STC 18/1982, f.j. 5). De ahí que, según ha mantenido el Consell Consultiu, «la doctrina del Tribunal Constitucional no se fundamenta en la interpretación de la Constitución, sino en la de los Estatutos de Autonomía. Y si es así, puede añadirse que si se modifica el bloque de constitucionalidad (en concreto, el Estatuto de Autonomía, sin vulnerar el texto de la Constitución, que en ningún caso determina el alcance de la competencia estatal de «legislación»), esa doctrina podría ser modificada» [45]. Por eso, en definitiva, el concepto estatutario de competencia ejecutiva resulta plenamente constitucional, por cuanto, aunque es contrario a la jurisprudencia constitucional, ésta

[44] Iniciales SSTC 18/1982 y 35/1982, negando que la clásica distinción entre ley y reglamento pueda ser, por definición, criterio que delimite las competencias. Como se dice en la segunda de las Sentencias citadas (f.j. 2), «cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas». La referida doctrina se ha mantenido sin quiebra alguna. Cuestión distinta ha sido la determinación en cada caso de si la actuación causante de la controversia tenía o no carácter reglamentario (entre otras muchas más, SSTC 39/1982, 249/1988 o 223/2000).

[45] Dictamen del Consell Consultiu, *op. cit.*, pp. 32-33.

trae causa de un contenido estatutario que, una vez modificado, tendrá que reajustarse al cambio producido.

Sin embargo, el argumento es tan inconsistente que apenas merece atención. Que en la STC 18/1982, a mayor abundamiento, se hiciera alusión a que el Estatuto de Autonomía de Cataluña ratifica el concepto material de competencia legislativa, no permite otra cosa que acreditar el acierto en la caracterización de la competencia ejecutiva autonómica. Por tanto, resulta obvio que la rectificación que se pretende, una vez más, resulta inconciliable con la interpretación del Tribunal Constitucional.

F) Para concluir, baste una breve acotación acerca de la dimensión material de las competencias.

a) El ejemplo de los horarios comerciales que trae a colación C. Viver, a fin de demostrar que la jurisprudencia no supone obstáculo a la constitucionalidad de esa operación de detallar estatutariamente los contenidos de las materias y de configurar otras nuevas distintas de las previstas por el artículo 149.1 de la Constitución, es bien ilustrativo de que la pretensión de acrecentar y, a la vez, «blindar» las competencias autonómicas, carece de fundamento.

   La tesis es que, como los horarios comerciales se pueden encuadrar, en principio, tanto en la competencia de «ordenación general de la economía», como en la de «comercio interior», los Estatutos pueden establecer una concreción diferente a la realizada por el legislador ordinario, aunque la decisión de éste, apoyada en la competencia *ex* artículo 149.1.13.ª de la Constitución, haya sido avalada por el Tribunal Constitucional. Es decir, que si los horarios comerciales se reconducen estatutariamente a la materia «comercio interior», la competencia exclusiva autonómica para regularlos quedará mejor preservada y la propia jurisprudencia deberá ser corregida.

b) Pues bien, no creo excesivo afirmar que estamos ante una pretensión que no puede prosperar si el Tribunal no se desvincula de su propia doctrina, en la que, como ya he recordado, lugar tan destacado ocupa el principio de interpretación conforme a la Constitución. Y es que, en el ejemplo mismo de los horarios comerciales, es obvio que por mucho que el legislador estatutario incluya expresamente su regulación en la materia de «comercio interior» y, con ello, en la competencia exclusiva de la Generalidad, nada impide que el Tribunal pueda seguir considerando que, en determinados aspectos, corresponde al Estado intervenir en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.13.ª CE.

   Ese entendimiento de la competencia estatal podrá merecer juicios bien distintos, pero el sistema constitucional determina que, ante la posible —e inevitable en muchos casos— yuxtaposición de materias, sea el Tribunal quien fije el contenido particularizado de las mismas, como presupuesto necesario para reconducir la cuestión con-

trovertida a una u otra materias y, con ello, poder determinar a quién corresponde la titularidad de la competencia ejercitada. Así sucede en todos los asuntos —y no son pocos— en los que estando, en principio, la actuación objeto de conflicto aparentemente cubierta por una competencia exclusiva, sea estatal o autonómica, el Tribunal no deja de analizar la posible interferencia de otros títulos competenciales que pueden modular su alcance [46]. De manera que, en el ejemplo propuesto, la incidencia de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13.ª respecto de los horarios comerciales no puede quedar descartada por el hecho de que la norma estatutaria subsuma esa cuestión en la materia «comercio interior» o, incluso, más aún, por el hecho de configurarla como una nueva materia, independiente o al margen de todas las demás, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución.

G) Llegados a este punto, bien puede concluirse que el cambio de jurisprudencia sólo sería obligado a partir de una modificación de la Constitución que reconfigurara las competencias directamente atribuidas al Estado; pero mientras esa modificación no se produzca, la jurisprudencia constitucional no puede quedar condicionada, ni mucho menos rectificada, por un cambio estatutario. Por eso, la jurisprudencia constitucional marca un límite infranqueable a la proyectada reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En consecuencia, en lo que atañe a la cuestión analizada —la configuración estatutaria de las competencias autonómicas y estatales—, si la propuesta de reforma no se corrige por las Cortes Generales en profundidad —con tanta que prácticamente queden eliminadas las definiciones funcionales y materiales que de las mismas se hacen—, su aprobación, sin esos cambios, colocará al Tribunal Constitucional, dada su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuya jurisprudencia vincula a todos los poderes públicos sin excepción —incluido, por tanto, el propio legislador estatutario—, ante un reto de enorme magnitud. Ante el reto de tener que rechazar por inconstitucional una norma de especial importancia y singularidad, aprobada, además, en referéndum tras una compleja tramitación parlamentaria, como lo es el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sólo cabe esperar que sea capaz de superarlo.

Madrid, 16 de febrero de 2006

[46] He dado cuenta de diversos supuestos en mi libro *La contribución del Tribunal Constitucional…*, *op. cit.*, pp. 163 y ss.

2.4. El futuro del Estado Autonómico

J. Ramón Parada Vázquez ⋆

Crisis de estatalidad y descentralización política

«Lo que aquí se llama federar es desfederar, no unir lo que está separado, sino separar lo que está unido. Es de temer que en ciertas regiones, entre ellas mi nativo País Vasco, una federación desfederativa, a la antigua española, dividiera a los ciudadanos de ellas, de esas regiones, en dos clases: los indígenas o nativos y los forasteros o advenedizos, con distintos derechos políticos y hasta civiles.»

(Unamuno)

«Que los separatistas son los extremistas. Cierto hasta la perogrullada. Nada hay más delicado y difícil que el trazado de la frontera entre el separatista y el autonomista. A veces se trata tan sólo de talante. El autonomista, en un acceso de mal humor, se hace separatista. El separatista, en un momento de buen humor, se hace autonomista.»

(Salvador de Madariaga) [1]

«En el futuro, mientras Europa se vaya uniendo, los länder *alemanes irán alejándose. Necesitamos más centralismo, no menos.»*

(Joachim Käpner) [2]

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UNIDAD CULTURAL DE LOS ESPAÑOLES.—III. LA DESORGANIZACIÓN DE ESPAÑA COMO NACIÓN POLÍTICA.—IV. LA ÚLTIMA OFENSIVA PARA LA DESARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.—V. OTRA DESCENTRALIZACIÓN NO MENOS PELIGROSA: EL SOBERANISMO MUNICIPAL.—VI. LA DESORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DE LA MANO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES.—VII. HACIA UN ESTADO CONFEDERAL. EL MODELO DE LA MONARQUÍA AUSTRO-HÚNGARA.—VIII. UNA BATALLA DESIGUAL: PATRIOTISMOS NACIONALES CONTRA PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL.—IX. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA RECENTRALIZACIÓN PARA FEDERALIZAR EL ESTADO.

⋆ Catedrático de Derecho Administrativo.

[1] *De la angustia a la libertad. Memorias de un Federalista*, Espasa Calpe, Madrid, 1977.

[2] En el Süddeutche Zeitung (26/2/2005). A propósito de la reforma constitucional alemana, en el sentido de reducir las leyes que los *Länder* pueden vetar en el Bundesrat del 60 al 40 por 100, pero a costa de aumentar las competencias de aquéllos y reducir las estatales.

I. INTRODUCCIÓN

Andamos los españoles, entre 2005 y 2006 [3], como tantas otras veces [4], torturándonos sobre si España es una única nación o una nación de naciones y cuáles sean éstas y si las Comunidades Autónomas son regiones, comunidades nacionales o naciones o realidades nacionales o sabe Dios qué. Esta preocupación se traslada a la organización del Estado que se pretende proyectar para justificar una reforma de la Constitución y de los estatutos de autonomía o bien la modificación de aquélla a través de la reforma de éstos. Si existen varias naciones dentro de lo que llamamos España se podría, piensan y desean los nacionalistas periféricos, establecer un estado confederal o admitir, lisa y llanamente, la separación de algunas Comunidades Autónomas, creando nuevos estados.

Nada nuevo en la historia institucional de España que lleva dos siglos evolucionando en función de la comodidad o incomodidad que el régimen constitucional provoca a los nacionalistas vascos y catalanes. ¿Cómo no iba a ser incómoda para los vascos, los grandes privilegiados con la monarquía absoluta durante siglos, una Constitución como la gaditana o cualquier tipo de constitucionalismo que proyectaba un sistema de igualdad en lo jurídico, la unidad de códigos, y que forzosamente habría de liquidar los privilegios tributarios y las exenciones de servicio militar? Las guerras carlistas que asolan nuestro siglo XIX son, en sustancia, guerras, de vascos en defensa de sus fueros, contra la España liberal.

Pero el mismo régimen liberal, radicalmente centralista, no fue incómodo para los catalanes, sus grandes beneficiarios. Imposible rechazar un Estado que optó por el proteccionismo comercial, que desarrolló la industria textil frente al librecambismo inglés, que contuvo y reprimió los movimientos sindicales que amenazaban a sus nacientes empresas, que derramó en Cataluña su sangre, sangre liberal y centralista, para librarla de la involución carlista y que a *mes a mes*, con sus maestros nacionales, catedráticos de instituto y universidad (precisamente la Central de Barcelona), les enseñó el castellano, tan necesario entonces, como ahora el inglés, para sus viajantes de comercio. La verdad es que no hay que hacer profesión de marxista, para comprender que el gran desarrollo social y económico de Cataluña, que se visualiza en el gran prodigio de la Exposición Universal de Barcelona en 1888, no hubie-

---

[3] A propósito del Proyecto de Estatuto de Cataluña, aprobado por el Parlament en otoño de 2005, y pendiente de referéndum, tras su paso por las Cortes.

[4] Por todos, recordemos a Unamuno (periódico *El Sol,* el 14 de mayo de 1931): «Hay otro problema que acucia y hasta acongoja a mi patria española, y es el de su íntima constitución nacional, el de la unidad nacional, el de si la República ha de ser federal o unitaria. Unitaria no quiere decir, es claro, centralista, y en cuanto a federal, hay que saber que lo que en España se llama por lo común federalismo tiene muy poco del federalismo de Tite Fedendist o New Constitution, de Alejandro Hamilton, Jay y Madison. La República española de 1873 se ahogó en el cantonalismo disociativo. Lo que aquí se llama federar es desfederar, no unir lo que está separado, sino separar lo que está unido. Es de temer que en ciertas regiones, entre ellas mi nativo País Vasco, una federación desfederativa, a la antigua española, dividiera a los ciudadanos de ellas, de esas regiones, en dos clases: los indígenas o nativos y los forasteros o advenedizos, con distintos derechos políticos y hasta civiles.»

ra sido posible sin el riguroso centralismo que gobernó nuestro siglo XIX en favor de Cataluña.

Es lógico que, desde el abismo que separaba el desarrollo catalán y el resto de la España campesina, sumida en una pobreza medieval, y desde el renacimiento cultural que todo desarrollo económico engendra, la sociedad catalana aspirara a un autogobierno. Y así nace para Cataluña la primera excepción al centralismo, la regionalización administrativa, que se encarnó en la Mancomunidad Provincial (1907), tan magistralmente gobernada por Prat de la Riva, y que originó, como todo aperitivo, un mayor apetito de autogobierno. Para intentar saciarlo, Azaña inventó e incluyó en la Constitución Republicana de 1931 el estado integral con autonomías regionales que puso en pie la primera Generalidad de Cataluña. Y todo fue bien mientras gobierna Azaña con dos ministros catalanes Carner (Hacienda) y Companys (Marina). Pero derrotado Azaña en las elecciones de 1933, la incomodidad de los nacionalistas catalanes fue tal, que no dudaron, el 6 de octubre de 1934, en sublevar la Generalidad de Cataluña contra la II República, confiriéndole el triste honor de ser la primera institución en protagonizar por unanimidad un levantamiento cruento contra la democracia española en el siglo XX; deslealtad con la República, que tras la condena por rebelión militar a Companys y demás golpistas por el Tribunal de Garantías Constitucionales [5] y, subsiguientes indultos, todo ello en 1935, siguió en la guerra civil de lo que un defraudado Azaña dejó constancia indubitada [6].

Con la Constitución de 1978, los nacionalistas catalanes, y no digamos los vascos que ven reconocidos los fueros y derechos históricos que ninguna

---

[5] Sentencia en causa por responsabilidad criminal de 6 de junio de 1935.

(*Gaceta de Madrid,* núm. 163, de 12 de junio de 1935, pp. 2123-2131) 1. SÍNTESIS ANTECEDENTES. Causa de delito de Rebelión Militar contra el Presidente y Consejeros de la Generalidad de Cataluña con ocasión de los sucesos de octubre de 1934. 2. El 6 de octubre de 1934, el Presidente de la Generalidad, estando declarada huelga general en toda Cataluña y ante la formación de un nuevo Gobierno de la República, declaró, a través de un manifiesto, que el Gobierno de la Generalidad rompía toda relación con las instituciones falseadas y se proclamaba el Estado Catalán de la República Federal Española. Dicho manifiesto fue notificado a la Autoridad militar, requiriéndose de la misma que se pusiera a las órdenes de la Generalidad, al mismo tiempo que el Presidente de ésta ordenaba a los Mozos de Escuadra que defendieran la Generalidad contra quien fuera que la atacara. 3. El Gobierno de la República había declarado el Estado de Guerra en toda la Nación, recibiendo la Autoridad militar la orden de comunicarlo a la Generalidad y publicar el correspondiente Bando. 4. Obedeciendo órdenes de la Autoridad Militar, una columna militar, al mando de un Comandante de Artillería, se dirige a la Plaza de la República para tomar la Generalidad y el Ayuntamiento. En el transcurso de esta operación se produjeron diversos incidentes que ocasionaron numerosos heridos y dieciséis muertos. Finalmente, el Presidente de la Generalidad comunicó por radio a todo el país la rendición del Gobierno de la Generalidad.

Fallamos que debemos condenar y condenamos a cada uno de los procesados D. Luis Companys Jover, D. Juan Bautista Lluhí Vallescá, D. Martín Esteve y Guau, D. Martín Barrera Maresma, D. Pedro Zoilo Mestres Albert, D. Buenaventura Gassol Rovira y D. Juan Comorera Solé, como autores de un delito de rebelión militar, a la pena de treinta años de reclusión mayor, con las accesorias de interdicción civil durante el tiempo de la condena e inhabilitación absoluta, y al pago de las costas procesales en la proporción de una octava parte hasta el auto de apertura del juicio oral, y por séptimas partes las posteriores, siéndoles de abono, para el cumplimiento de la condena, todo el tiempo de prisión provisional sufrida.

[6] *Azaña y el Estatuto de Cataluña,* Estudio Preliminar de García de Enterría, Madrid, 2005.

Constitución española había tolerado ni mencionado, consiguen al fin sentirse algo más cómodos dentro de un Estado federal, que no otra cosa, y aún más descentralizado, es el Estado de las autonomías. Precisamente en reclamación de Estado federal frente al integral con regiones autónomas, se había sublevado la Generalidad de Cataluña contra el Gobierno legítimo de la República en 1934: «*En esta hora solemne en nombre del pueblo y del Parlamento, el Gobierno que presido, asume todas las facultades del poder en Cataluña, proclama el estado catalán de la República federal española»* (Discurso de Companys desde el balcón del Palacio de la Generalidad el 6 de octubre de 1934*)*. Pero ahora lo federal no es suficiente. El apetito nacionalista se ha hecho descaradamente confederal.

Lo que esta crisis política (sólo crisis porque venturosamente nunca llegará a guerra civil) pone de relieve es la debilidad del Estado nacional, que, como en otros Estados, unos interpretan como simple cansancio del Leviatán [7] y otros ven como un proceso hacia su disolución. Una degradación que deriva, además de la vampirización de su soberanía desde instancias supraestatales, de haber satanizado los principios del Derecho público que hicieron posible su creación y formidable desarrollo, y, entre otros, el fundamental de la centralización, principio hoy desplazado en la dinámica política por la voracidad de su contrario, la descentralización sin límites. Entre nosotros esta involución no se apoya, en razones técnicos de una mayor eficacia y eficiencia de las organizaciones centralizadas frente a las descentralizadas, lo que desmiente *a radice* la realidad de las grandes organizaciones privadas, las multinacionales; ni menos aún la defensa del principio de igualdad de los ciudadanos en la esfera pública, que sólo el centralismo garantiza, razón por la cual fue siempre signo distintivo del progresismo político, y lo sigue siendo, como muestra la radical oposición en Italia de toda la izquierda a las reformas descentralizadoras de Berlusconi, los separatistas del Norte y los ex fascistas. Como advierte Félix de Azúa [8], se trata de «*una actitud ideológica perfectamente consecuente con la tradición de la izquierda europea. En España, con unas regiones mucho menos diferenciadas que las italianas, la izquierda apoya a los nacionalistas vascos y catalanes de herencia católica y autoritaria*». Ciertamente, la descentralización española, ahora confederal, es decir, más profunda que la italiana, es abanderada por la izquierda junto con los separatistas, y se apoya en la falacia de la supuesta diferenciación cultural entre los españoles que haría de España una nación de Naciones. Comencemos, pues, por aquí.

---

[7] Justamente éste es el título del libro sobre *Cansancio del Leviatán: Problemas políticos de la mundialización*, edición a cargo de Juan Carlos Monedero (Editorial Trota, Madrid, 2005). Este trabajo recoge interesantes trabajos sobre este fenómeno y, sobre todo, una bibliografía muy actualizada a la que nos remitimos.

[8] *Dime, niño, de quién eres, El País,* 10 de marzo de 2006.

II. LA UNIDAD CULTURAL DE LOS ESPAÑOLES

Como ya expuse en otra ocasión [9], mientras España como nación cultural está más cohesionada que nunca lo estuvo en su historia, aunque perdiendo sus valores tradicionales en favor de la «californicación» [10] universal. Por el contrario, España como nación política, es decir, el Estado español, se rige ahora por principios contrapuestos a aquellos que posibilitaron su nacimiento y desarrollo, y fundamentalmente, a la centralización, lo que es causa primordial del actual proceso de desorganización [11]. La paradoja es que a más nación en términos sustanciales de identificación cultural entre los españoles menos nación política, menos o peor estado.

Ciertamente, en relación con España como nación cultural puede concederse a los nacionalistas periféricos que, incluso, se quedan cortos cuando ven en la Historia de España, distintas culturas (salvo en el decisivo factor religioso que siempre soslayan) y, desde luego, organizaciones políticas diferenciadas para unos y otros reinos o regiones, antes del Decreto de Nueva Planta de 1714. Pero a partir de aquí los españoles quedaron sujetos a una misma estructura jurídico-política que posibilitó un proceso acelerado de unificación cultural que, como en Francia, los igualó por las buenas y por las malas. Amén de la concurrencia de otros factores preexistentes o sobrevenidos, y en un parto de tres siglos, la unidad cultural de los españoles, como en Francia, como en Italia, Alemania, es hechura de esa nueva estructura política que nace en la Ilustración y prosigue con el Estado liberal que la afianza en los siglos XIX y XX. Ninguna diferencia sustancial, aparte de diversos calendarios, separa ese proceso en España de otros países europeos. De diversidad de naciones culturales y en parte políticas, a una sola nación alemana francesa, italiana, inglesa o española.

Pero más atrás, la unidad cultural de los españoles, es hechura, en primer lugar, de la dominación religiosa de la Iglesia Católica, omnipresente desde antes de la Edad Media en todo el territorio, que nos sujetó, mediante una férrea organización centralista, temporal y espiritual, que llegó con la parroquia a las mas recónditas aldeas, a las mismas creencias y pautas de conducta. Los españoles venimos durante siglos asintiendo a las mismas creencias y, hoy, a las mismas descreencias. Hemos orado ante las mismas imágenes todo ese tiempo y ahora, al mismo ritmo, caminamos hacia un agnosticismo en constante progreso. Tenemos por ello las mismas explicaciones, religiosas o agnósticas, para las tragedias que todo ser humano tiene por el hecho de nacer y morir y la misma ética, la misma moralidad e inmoralidad, en nuestros comportamientos.

---

[9] «España: ¿una o trina? Hacia el Estado de las Padanias de la mano de Herrero Rodríguez de Miñón», en *Revista Política Exterior,* núm. 53, septiembre de 1996.

[10] Y es que, como advirtió Woody Allen en una de sus películas: «*Los Ángeles es la ciudad más limpia de América porque convierten directamente la basura en películas y programas de televisión.*»

[11] Tomo los conceptos de nación política y nación cultural de Heller: nación política es aquella que vive bajo una misma dominación estatal; nación cultural es el pueblo formado por los mismos o similares factores culturales.

La unidad cultural de España es producto, en segundo lugar, de la unidad jurídico-política, creada por una mantenida dominación monárquica desde hace cinco siglos. El proceso de unidad cultural fue acelerado por los ilustrados de la Monarquía borbónica, con la imposición como lengua oficial del castellano y un primer centralismo, consecuencia todo ello de la guerra de Secesión.

Pero fueron los liberales del siglo XIX quienes con el centralismo napoleónico, al igual que en Francia, Bélgica o Italia, lo impulsaron decisivamente al crear un aparato institucional y normativo uniforme que nos gobierna desde hace dos siglos: una misma Constitución, los mismos códigos, las mismas leyes, los mismos impuestos, la misma moneda, el mismo servicio militar, la misma lotería, los mismos servicios públicos, la misma burocracia y sobre todo la misma educación y el mismo idioma. La Administración Pública española de los dos últimos siglos, al igual que la francesa belga, o italiana, con sus estructuras organizativas, con sus burocracias hizo de apisonadora cultural que borró las diferencias, antes muy visibles, entre unos y otros españoles. España, entendiendo por tal la unidad cultural y social es por ello más obra de militares, funcionarios y clérigos, sobre todo de éstos, que de Reyes y políticos.

En las últimas décadas se han producidos otros aceleradores culturales que han reforzado la unidad social y cultural. Me refiero a los espectáculos culturales de masas, que suponen las ligas deportivas y el disfrute o padecimiento de los medios de comunicación, en especial la radio y la televisión. Una radio y una televisión que tienen a todos los españoles alimentados de los mismos partidos de fútbol, cónclaves pontificios, catástrofes, lecturas de quijote, tertulias políticas o programas basuras.

¡Y el turismo interior! Por primera vez en nuestra historia los españoles han podido viajar no sólo para hacer el servicio militar de una región a otra, sino con pasión lúdica y cultural por toda la geografía española. Asistimos a desplazamientos masivos en los fines de semana en las más nimias vacaciones. Es en nuestros días cuando los españoles han visto, paseado comido y bebido en toda España y se han conocido y tratado de verdad sin que se hayan detectado signos de rechazo entre unos y otros, sino todo lo contrario.

Las diferencias económicas interregionales producidas en el próximo pasado y causa de las emigraciones interiores, han originado un efecto culturalmente unificador en aquellas regiones que se creían cultural o racialmente más diferenciadas: País Vasco y Cataluña. Por lo demás, los españoles hemos compartido las mismas miserias y carencias y al mismo tiempo nos hemos librado de la servidumbre de los trabajos más duros y convertido en los nuevos ricos que ahora somos; por primera vez en la Historia todos los españoles nos sentimos diferentes de una emigración multirracial que nos inunda, pero que necesitamos para servirnos de ellos en los más modestos y duros trabajos y para el progreso de nuestra economía.

A resaltar el porcentaje de cultura norteamericana que todos los españoles hemos absorbido por igual en las últimas décadas, y cuya imparable penetración y crecimiento no hay excepción cultural que la frene. Como en

otros países europeos, Norteamérica se ha convertido en la meca científica de los españoles más ilustrados que peregrinan a sus famosas universidades y no ya a las alemanas o francesas como antaño; de allí vienen todos los movimientos sociales (la liberación de la mujer, el respeto por la homosexualidad, la crisis familiar) y los referentes costumbristas en el vestir (vaqueros), en el comer (comida basura), en el beber (cocacola), y nuestros principales entretenimientos de música o espectáculo los importamos de la industria cinematográfica californiana, por no hablar de nuestros comportamientos empresariales, financieros y políticos pendientes al minuto del acontecer americano y del aprendizaje de su *management*. Ése es, para bien o para mal, el único foco cultural, el único púlpito, de que se alimentan todos los españoles y de poco sirve doblar el cine norteamericano al gallego, catalán o al euskera, porque la belleza o la basura que se recibe es la misma y lo importante no es el envoltorio, sino el contenido, máxime cuando, no obstante el fomento de las lenguas autonómicas, todos los españoles hablan el mismo idioma, el castellano, al menos de momento.

Por si fuera poco, ahora resulta que también estamos unidos en un destino en lo universal; o mejor dicho, nuestro destino es Europa y la globalización económica. En esos escenarios se juega nuestro porvenir; ahí están nuestras esperanzas y nuestros riesgos, y no ya, y solamente, en este patio de vecindad que es la península ibérica e islas adyacentes.

Lo importante es que al día de hoy, España es una única nación cultural, una comunidad culturalmente igualitaria porque los españoles viven en unas mismas creencias y descreencias, costumbres y modos de vida, resultado de haber vivido y evolucionado al mismo tiempo en unos mismos avatares y procesos históricos, políticos, jurídicos y culturales, y estar ahora sumidos en el mismo contexto de globalización cultural. Estamos ante un hecho sociológico empíricamente verificable y como tal es una realidad fuera de discusión, invulnerable a su negación o desconocimiento por unos u otros. En definitiva, la unidad social y cultural de los españoles es hoy muy superior a la que existía en la monarquía de los Reyes Católicos o en la Monarquía austríaca, o cuando Felipe V en 1714 promulga el Decreto de Nueva Planta o cuando se aprueba la Constitución de Cádiz o cuando muere el General Franco [12]. Y frente a esa realidad cultural unitaria nada significa culturalmen-

[12] Es aquella primera norma fundamental la que constitucionaliza el término nación referido a España, al decir que la nación española es la reunión de todos los españoles, que es libre e independiente y que la soberanía reside esencialmente en dicha nación, por lo que las Constituciones posteriores, dando por supuesta su existencia y caracteres, sólo se ocupan de definir quienes fueren o no españoles. La Constitución de 1978 arranca de nuevo, como la Constitución gaditana, al decir que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. Desde esta perspectiva, sociológica y jurídico-constitucional, resulta increíble que cuatro Catedráticos de Derecho Constitucional en el dictamen de 25 de octubre de 2005, elaborado para el Partido Socialista con el fin de enmendar el Proyecto de Estatuto de Cataluña pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados, hayan afirmado, no obstante manifestar la inconstitucionalidad de muchos otros preceptos del Estatuto catalán, que «la compatibilidad con el artículo 2 de la Constitución del término "nación" referido a Cataluña (art. 1.1 de la Propuesta de reforma) tiene una dimensión teorética condicionada de manera decisiva por el debate político, ideológico y cultural» y que, en

te hablando que unos españoles sean bilingües, es decir, hablen otra lengua además del castellano, o que otros prefieran la gaita al chistu o la guitarra, o el frontón antes que el fútbol, o la paella frente al gazpacho o que, en que las fiestas de los pueblos unos corran delante de los toros, otros quemen fallas, otros levanten castellets, otros se agredan con agua o con tomates y otros todavía se ensañen con pobres animales. Llamar a eso cultura española es seguir viendo España desde la óptica de los campanarios de las parroquias pueblerinas y continuar, los que la fomentaba con onerosas ayudas públicas, la política de los coros y danzas del franquismo.

III. LA DESORGANIZACIÓN DE ESPAÑA COMO NACIÓN POLÍTICA

Si la unidad cultural de los españoles, y, por ende, España como nación cultural, está fuera de tiro de los nacionalistas periféricos, y además en imparable crecimiento, y en decadencia los restos de un folklore atávico, si está cada vez más al alcance de los nacionalistas periféricos alterar la estructura jurídico-política española, el Estado español, y provocar y debilitar sus instituciones de gobierno. Ya nos gobierna un débil y pobre Estado cuya situación se asemeja un anciano en cuyo lecho de muerte los herederos se disputan (y en el *ínterin* malversan) su patrimonio. Un patrimonio de soberanía ya debilitado como consecuencia de la globalización económica y de la cesión de soberanía a organismos supranacionales, factores que afectan a todos los Estados nacionales de Occidente; pero sobre todo de factores internos que han provocado una alteración de los fundamentos sobre los que en los tres últimos siglos se cimentó el nacimiento y desarrollo del Estado español y la unidad cultural de España y, sobre todo, la herramienta fundamental para alcanzar ese resultado. Me refiere centralismo como principio inspirador, un principio organizativo que fue el padre y madre de los Estados nacionales europeos,

El centralismo fue, en efecto, el gran instrumento de que se sirvió el estado liberal para asegurar su dominación sobre su propio aparato y los ciudadanos y que, además, supuso el progreso nunca visto del principio de igualdad que consagró la revolución francesa. Consecuentemente no hay más poder legislativo que el del Estado y unas mismas leyes rigen a todos los ciudadanos. Es el famoso principio de la *unidad de códigos* que consagran como

---

consecuencia, se abstienen de analizar la cuestión. Justamente es lo contrario: cuando el constituyente de 1978 afirmó que «*la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*», reconoció a España como un hecho indubitado, un hecho fundante para la propia Constitución. Como hizo la Constitución de Cádiz que manifestó su voluntad de que esa nación, España, sea la única en el territorio de España. Ese precepto tiene, pues, el valor que tendría un hecho probado en una sentencia y, además, un valor normativo derivado de una manifestación de voluntad explícita de no admitir en el seno de España otras naciones. Admitir otras naciones dentro de España equivale a una alteración sustancial del precepto constitucional haciendo de España una muñeca rusa que en su interior esconde otras naciones con el mismo diseño.

una aspiración las Cortes de Cádiz: unos mismos códigos y leyes gobernarán a toda la Monarquía. Una hazaña que se cumplió a los largo del siglo XIX con las grandes leyes administrativas sobre bienes y servicios públicos, leyes fiscales y, en fin, la codificación civil.

El centralismo supuso asimismo una sola administración y la consiguiente igualdad ante las prestaciones de los servicios públicos, iguales y uniformes en todo el territorio e impuso la igualdad de oportunidades para el acceso a las funciones públicas con la creación de burocracias únicas, estatales o locales, controladas por el Estado [13].

Cierto que se reconoció a nivel constitucional y administrativo la existencia y personalidad independiente de entes territoriales menores, municipios y provincias; pero unos y otros no eran distintos y opuestos al Estado, sino subordinados a éste para asegurar el respeto de los intereses más generales sobre los locales, como debe ser, y liberar a los administrados de las peor tiranía que es la inmediata y cercana. Esa saludable subordinación se garantizaba a través de las técnicas de tutela, autorización previa y poder de sustitución sobre actos y autoridades (la doctrina de la minoría de edad) y la atribución al alcalde de la doble personalidad de *primus* de la administración municipal y representante y autoridad del Estado, condición hoy ausente de nuestras leyes de Régimen Local.

Frente a ese modelo centralista sobre el que se construyó el Estado liberal, asistimos ahora a la sacralización del principio opuesto, la descentralización indefinida, que arranca del imprudente diseño de la Constitución de 1978. Para valorar su alcance es útil su comparación con el Estado integral-regional de la Constitución republicana de 1931, cuando, en principio, todo parecía indicar que la Constitución española post-franquista se habría de inspirar en aquélla. Pero ciertamente no se hizo así, y la Constitución de 1978, obedeciendo a un riguroso dogmatismo anticentralista —y, sin duda, a la presión del terrorismo vasco—, más que a aspiraciones populares de descentralización, muy inferiores tanto en Vascongadas como en Cataluña y en Galicia a las existentes en la década de los años treinta—, estableció un modelo de despliegue territorial mucho más profundo que el de la Constitución republicana de 1931.

Un primer elemento de esa profundización es, sin duda, el abaratamiento de los trámites del *iter procedimental* exigido para la constitución de regiones autónomas. Prácticamente la descentralización se impuso por la clase política, tal y como se había ya configurado en el régimen preautonómico. Por el contrario, la Constitución de 1931 vendía muy caro el acceso a la

[13] A subrayar que, cuando en el siglo XIX se construyeron los estados nacionales el centralismo se ve un principio de la ideología de izquierdas y progresista, una herencia del jacobinismo francés, liberado ya del terror revolucionario que tanto le había desprestigiado. Por ello, la derecha monárquica, se levanta contra el centralismo y sus efectos directos. Una cuestión que los franceses liquidaron en el período revolucionario y que aquí costó mucha sangre imponer, frente a las sublevaciones carlistas, lo que retrasó la consolidación del Estado constitucional.

autonomía y exigía que los estatutos regionales tuviesen un mayoritario y contrastado respaldo popular [14].

Otro dato diferenciador entre una y otra Constitución, y que concuerda con el anterior, es la afirmación en la Constitución de 1931 del *derecho de retorno* de las provincias al régimen centralista común, lo que presuponía que el régimen centralista común iba a continuar sobre la mayor parte del territorio nacional—, derecho de retorno que desaparece en la Constitución de 1978 [15]. En la Constitución de 1978, la autonomía es una situación irreversible: una vez que una provincia ingresa en una Comunidad Autónoma queda atrapada *ad aeternum* en aquélla sin posibilidad alguna de volver al régimen centralizado del que salió, ni siquiera de constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Diferentes son también los criterios y las reglas que, en una y otra Constitución, abordan el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones, muchos más favorables al Estado en la Constitución de 1931 que en la de 1978 [16].

Además, el centralismo republicano se garantizó con el dictado de leyes armonizadoras, reserva de ejecución de las normas de la República a sus propios órganos y la «prevalencia del derecho del Estado español sobre el de las regiones autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos» (arts. 19, 20 y 21).

A destacar en la regulación del *uso de las lenguas*, que la Constitución de 1931 fue más contundente en la defensa del castellano que la de 1978 [17]. Y

---

[14] A través de los trámites de la proposición de la mayoría de los Ayuntamientos y la aceptación en referéndum por las dos terceras partes de los electores inscritos, amén de la aprobación de las Cortes Generales (art. 12). La seriedad de estos trámites fue eliminada en la Constitución de 1978, que dejó prácticamente en manos de la clase política, sin exigencia de un referéndum popular mayoritario, sin un *quórum* mínimo ni de participación ni de votos positivos el acceso a las diversas formas de autonomía. El pueblo español no tuvo la oportunidad en ninguna de sus regiones de pronunciarse por *referéndum* mayoritario de sus electores para salir de la centralización. Los estatutos se aprobaron partiendo de la regla del plebiscito de 1-0. Un solo voto positivo, un solo gol era suficiente para ganar el partido. El referéndum de Galicia se aprobó sólo con el voto positivo del 14 por 100. Es decir, frente al 86 por 100 que votó en contra o que se abstuvo.

[15] Artículo 22. Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincial.

[16] En la Constitución de 1931 se comienza por afirmar las competencias del Estado, enumerándose en primer lugar las que le corresponden en exclusiva sobre la legislación y la ejecución (art. 14). Un segundo grupo de materias al Estado corresponde en exclusiva la legislación pudiendo corresponder a las regiones autónomas la ejecución, pero *sólo en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes*. Se trata de una competencia traspasable pero sólo de ejecución y condicionada a dicha apreciación de capacidad. Condicionada también por la reserva al Estado de potestad reglamentaria exclusiva sobre dichas materias: ejecución, pues, no reglamentaria. Fuera de estos dos grandes grupos de materias, comienza, por exclusión, la competencia de las regiones: fuera de las anteriores materias, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.

[17] *Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional*.Y se cuidó muy mucho de fomentar las lenguas regionales, como hace la Constitución de 1978 con dos normas específicas: *Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección*. Además el artículo 50 prescri-

lo mismo cabe decir de la unidad de la nación española, puesta en entredicho en el artículo 2 cuando se introduce la asimetría terminológica entre nacionalidades y regiones, lo que alentaría la posterior polémica sobre si Cataluña, País Vasco y Galicia son o no naciones.

Sobre la educación, la Constitución de 1931 la declaró «*atribución esencial del Estado que lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada*» (art. 49) y prescribió que una Ley de Instrucción Pública determinaría la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados (art. 50); y, en consecuencia, mantenía en todo el territorio sus propios establecimientos de enseñanza, sin perjuicio de que otras instituciones educativas a cargo de las regiones autónomas y financiadas por ellas. Por el contrario, la Constitución de 1978 entregó todo el sistema educativo a las Comunidades Autónomas, salvo la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y veremos por cuánto tiempo.

Diferente parece ser también el *sustrato ideológico* en que se apoya la descentralización que llevó a la Constitución de 1978 a superar la frontera de la descentralización política establecida en la de 1931 y cuyas peculiaridades y moderados límites se acaban de exponer. Nada hay, en el sistema del Estado integral regional de la Segunda República que pueda formalmente considerarse como una corrección radical del Estado liberal decimonónico: la igualdad entre todas las provincias es absoluta y en parte alguna se garantizan o respetan presuntos derechos históricos o fueros de algunas provincias españolas, cuestión que no aparece regulada, ni siquiera aludida, en la Constitución de 1931, como tampoco lo fue en ninguna de las anteriores.

Por el contrario, la Constitución de 1978 establece tres niveles de diferenciación entre los españoles según pertenezcan a una Comunidad, a una nacionalidad o a una nacionalidad foral, lo más grave, reintroduciendo el foralismo en la Disposición Adicional Primera: «*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»;* y en la Disposición Derogatoria: «*En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.»* ¿Y que prescribía el artículo 1 de esta Ley de 1876? Pues algo muy justo, elemental esencial para España y el Estado como que «*Los deberes que la Constitución política ha impuesto a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley les llame, y de contribuir en proporción de sus*

---

bió la obligatoriedad del estudio de la lengua castellana y que ésta lengua se usaría como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas, amén de que el Estado podría mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

haberes a los gastos del Estado, a los habitantes de las Provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a los demás de la Nación.»

En definitiva, la ideología subyacente, y en cierto modo explícita, en nuestra Constitución es el fuerismo carlista, y el inevitable retorno a la división territorial y singularidades territoriales previas al Estado liberal decimonónico. Ante ese escenario constitucional, ¿a qué extrañarse del envalentonamiento del nacionalismo vasco, heredero del carlismo a beneficio de inventario, y que se haya creado un clima de agravio comparativo y que ese agravio se extienda al resto de las Comunidades Autónomas? ¿Acaso los ingenuos, imprudentes o ignorantes redactores de la Constitución de 1978 y los partidos que la apoyaron creyeron que los españoles iban a tolerar una desigualdad competencial y fiscal indefinida por los siglos de los siglos? ¡A qué sorprenderse ahora de que los nacionalistas catalanes, y detrás las restantes Comunidades Autónomas (Cláusula Camps del Proyecto de Estatuto Valenciano), quieran el mismo trato a costa del Estado! ¿No hubiera más razonable, y mejor, que la Constitución de 1978 hubiera asumido en la organización territorial el diseño de la Constitución republicana de 1931?

IV. LA ÚLTIMA OFENSIVA PARA LA DESARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Ante el escenario constitucional antes descrito, la pregunta inevitable es: ¿por qué si los nacionalismos periféricos en 1931 eran políticamente más fuertes que en 1978, por qué si la desigualdad cultural de Galicia, Cataluña y País Vasco era mayor, mucho mayor en 1931 que en 1978, el nivel de descentralización de esta Constitución es superior al de la Constitución de 1931 y superior al modelo federal que ya vemos por el retrovisor. ¿Por qué, además, se reintroduce el foralismo que la Constitución de 1876 y la II República había dado por definitivamente liquidado?

La respuesta es muy simple: todos los partidos políticos, unos más y otros menos, pero sobre todo los de izquierda, en contra de su tradición y postulados ideológicos, habían satanizado ya el centralismo como una ideología abominable y sacralizado un nuevo paradigma: la autonomía territorial y descentralización que proclaman los artículos 2 y 103 de la Constitución. La descentralización pasó a ser la nueva frontera de la organización del Estado, un paradigma, un dogma de la ciencia política y de nuestro Derecho público, que actúa y sigue actuando como los dogmas religiosos que descalifican *a radice* a su contrario, en este caso, al centralismo, como un *totalitarismo o fascismo para la izquierda y las fuerzas nacionalistas y un despreciable jacobinismo para el centro-derecha* [18]. Si la descentralización es un principio constitucional, un *deux*

[18] Para atender al nuevo paradigma, el Partido Socialista aparece escindido en cuatro formaciones. De una parte, el PSOE y, de otra, el PSC de Cataluña y el PS de Euscadi, el PSGA a los que se le ha caído de las siglas la E de España. Ninguno defiende el centralismo. Asimismo el centro-derecha, hoy

ex maquina, no es posible librarnos de sus perniciosos efectos, deteniendo su indefinida aplicación, hasta que no se deslegitime y acabe con el principio mismo.

Evidentemente hay causas más prosaicas que explican la unanimidad partidaria en asumir el proceso de descentralización sin freno que vivimos. Y es que a más descentralización regional y municipal mayor crecimiento de la burocracia política, lo que permite el asentamiento de la carrera profesional de las oligarquías regionales y locales. Como dice Miguel Artola: «*El gobierno inmediato, sin interferencias, aparece como algo muy atractivo para todos aquellos que quieran hacer una carrera política. No tienen que competir a nivel general, sino que pueden hacerlo a nivel local, y además se les ofrece una gran cantidad de puestos, de posiciones de poder político que no existían antes ni remotamente. Hoy la carrera política tiene, a través del poder autonómico, unas posibilidades que no tienen nada que ver con las que existían en un pasado reciente todavía. Y el dato cierto es que, en el plano puramente administrativo, hay más funcionarios en el conjunto de las autonomías que en el Estado central. Eso determina una situación de ventaja que nada tiene que ver con el sentimiento de identidad ni de la cultura amenazada por la opresión y esas cosas.*»

Además, en las Comunidades Autónomas con lenguas propias el nacionalismo se convierte en *nacionalingüismo, una industria cultural onerosamente subvencionada*. Y ofrece numerosos puestos de trabajo en la enseñanza y en las Administraciones públicas, como intérpretes y promotores culturales vernáculos, a los devotos del nacionalismo, lo que, lógicamente, lleva a sus beneficiarios a identificar su progreso profesional con la expansión de la autonomía, y, consiguientemente, a militar en los partidos más radicalmente soberanistas. A mayores, y mediante la exigencia de conocimiento del idioma vernáculo, quienes no sean suficientemente autóctonos no accederán o perderán sus puestos de trabajo en el sector público y verán limitadas su progreso en el sector privado. Ítem más: el reconocimiento por la Unión Europea del derecho a usar en sus instituciones el gallego catalán y euskera, aunque no sean lenguas oficiales de la Unión, y a costa del Estado español, ofrecerá nuevas oportunidades profesionales a los lingüistas vernáculos.

Y hay otra circunstancia más dramática que ha favorecido la descentralización territorial inicial, la posterior y la venidera, ya prometida por el Presidente Rodríguez Zapatero. Y es que la profunda descentralización de la Constitución de 1978 contó a su favor, durante la redacción de la Constitución y en los 25 años siguientes, con un acelerador de terrible eficacia: el terrorismo vasco, al que ingenuamente se creyó poder acallar con una amnistía y un Estado más descentralizado [19]. La segunda transición, la presente de

---

PP, estaba hipotecado *por el foral-navarrismo* de UPM, por lo que también asumió con fervor el Estado autonómico y la defensa de los derechos históricos y privilegios forales.

[19] Los nacionalistas han contado con esta fuerza de choque de efectos devastadores. Se pensó que mediante el indulto y una amplia descentralización más el reconocimiento de los derechos forales que ninguna Constitución había reconocido, se conseguiría erradicar el terrorismo vasco. Ya hemos visto con qué resultados. Es evidente que la descentralización y los nacionalismos contaron a su favor con la fuerza de choque de movimientos radicales: sólo los nacionalistas conviven y se apoyan en los radicalnacionalistas; ETA, Herribatasuna, Ezquerra Republicana, hagan lo que hagan, sus macabros «éxitos los

2005, se abre con un escenario similar: más descentralización con horizonte de secesión o de Estado confederal a cambio de punto final del terrorismo.

Consecuencia de la satanización del centralismo es que, ante la situación actual, no existe más alternativa que la profundización en mayor o menor grado del proceso autonómico. Un proceso que ya está al límite de la independencia en el País Vasco y Cataluña. Por el contrario, ningún partido caerá en la incorrección política de propugnar una vuelta al centralismo o corregir en sentido centralizador el actual reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas [20].

Otra circunstancia que favorece las tesis de los profundizadores de la autonomía es que, en este momento, en el comparatismo constitucional pintan bastos para el centralismo. Bélgica, Inglaterra, Francia, Italia, caminan por sendas descentralizadoras con horizontes inquietantes mas allá del federalismo clásico, sobre todo Italia, en la que, a diferencia de España, es la izquierda precisamente la que se opone a la descentralización propiciada por Berlusconi, los padanos del Norte y los exfascistas de Gianfranco Fini, como hemos notado antes.

En resolución, todo se concita en España para consumar el desmontaje del Estado tan trabajosamente edificado por los liberales decimonónicos, en un momento, ciertamente inoportuno, en que parece haberse bloqueado la edificación del Estado europeo, tras el rechazo al proyecto constitucional en los referéndums de Francia y Holanda.

---

recogen los nacionalistas. Es la teoría de la recogida de nueces magistralmente definida por Arzallus. Unos mueven el árbol y otros recogen las nueces. Por el contrario, los partidos nacionales se han negado, lo que les honra, a apoyarse o beneficiarse frente a la los nacionalismos periféricos en un terrorismo antinacionalista, y asimismo, o que no tiene justificación, a beneficiarse del españolismo. Y es que españolismo y centralismo se han identificado. Con ello la satanización del centralismo se extiende al españolismo, una corriente de opinión a estas alturas muy difícil de invertir. Cierto que también el primer Gobierno del PSOE acudió a un terrorismo de Estado; pero el mismo Gobierno lo retiró de la escena, al no ser compartido por la oposición del Partido Popular, que, por el contrario, se sirvió de esas acciones para descalificar y descabalgar al Gobierno de Felipe González.

[20] Demos por sentado que para huir de la calificación de inmovilista o centralista, la única alternativa es consentir más descentralización, más autonomía, lo que todos los partidos venden, en mayor o menor medida, como un progreso. Unos van despacio, como el Partido Popular, que en la primera legislatura del Gobierno Aznar se apoyó en los votos de los nacionalistas a cambio de transferir parte de impuestos estatales y otras competencias, como en materia portuaria, o concesiones políticas vergonzantes a los chantajes nacionalistas, como defenestrar a su líder, Alejo Vidal Cuadras, o que, ahora mismo, mayo de 2005, instalado en Gobierno de la Generalidad Valenciana, ha pactado con el PSOE un nuevo Estatuto para esa Comunidad dudosamente anticonstitucional en lo que se refiere a la organización judicial y la organización tributaria, y otros más deprisa, alocadamente, como el Gobierno de Rodríguez Zapatero. En cualquier caso los partidos sedicentemente españoles, no digamos ya los nacionalistas, se llenan la boca electoral con promesas descentralizadoras. Las competencias del Estado están pues, en la almoneda electoral, lo mismo que los deberes ciudadanos, como el servicio militar, que fue subastado a la baja por uno y otro partido en dos elecciones hasta su eliminación. Por otra parte, los partidarios de la profundización de la autonomía territorial cuentan a su favor con dos preceptos expresos de la Constitución. El artículo 2: *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas;* y el artículo 103 que constitucionaliza la *descentralización*. Retirar competencias sería como ir contra un derecho constitucional ya adquirido.

V. OTRA DESCENTRALIZACIÓN NO MENOS PELIGROSA: EL SOBERANISMO MUNICIPAL

Aun a riesgo de desviarnos en alguna medida del *iter* básico de este trabajo, no podemos dejar pasar otro dato inquietante: tras la primera oleada descentralizadora, la regional, ya está desembarcando una segunda descentralización que es la pretendida por los entes locales frente a las Comunidades Autónomas y al Estado, y que recoge, como un nuevo paradigma, la Carta Europea de Autonomía Local [21] y el Libro Blanco del Régimen Local del Gobierno socialistas. En él se justifica y mantiene el minimunicipalismo español y se apunta la práctica eliminación de la provincia [22].

La descentralización municipal se apoya, como todas las descentralizaciones en el simplismo del principio de subsidiariedad: cuanto más cerca esté el Gobierno y la Administración de los ciudadanos mejor se gobierna y se administra, principio esgrimido en el siglo XIX por los municipalistas contrarios a la fortaleza del estado liberal y resucitado por las Encíclicas papales que lo extenderán después a las relaciones entre la acción pública y la iniciativa privada [23]. Un principio formulado casi siempre al margen de los principios

---

[21] Artículo 8 de la Carta Europea de la Autonomía Local: 1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley. 2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

[22] Se abandona toda posible esperanza de afrontar la reducción del exorbitante número de municipios, 8.100, el 90 por 100 con menos de 5.000 habitantes, y se convierte a la provincia en puro ente asistencial de los pequeños municipios sin intereses, competencias ni funciones propias. Al parecer mantener municipios inviables supone una mayor democracia que el propio Libro Blanco identifica con mayor burocracia política: «*no puede prescindirse la experiencia de los miles de mujeres y hombres que periódicamente se integran en los ayuntamientos teniendo en este ámbito su campo de participación en la gestión pública y en la definición de las políticas comunitarias*». Y su medio de vida, añadiríamos por nuestra parte.

[23] Pío XI nos describe con fuerza la naturaleza del principio de subsidiaridad: «Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar por su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos» (*Quadragesimo Anno,* núm. 79). Se califica al principio de subsidiariedad de gravísimo, inamovible e inmutable, señalándose que corresponde a la justicia. Pío XI prosigue: «Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función subsidiaria, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme no será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más

de viabilidad eficiencia y objetividad [24], que exigen dimensiones poblaciones y territoriales adecuadas para el ejercicio y prestación de funciones y servicios públicos.

El principio de subsidiariedad hace dos décadas que viene haciendo estragos en algunos Estados europeos que ya no aseguran que sus entes locales se someten a la legalidad y supediten sus intereses a los más generales con los controles de legalidad y oportunidad, como venían haciendo, mediante la exigencia de autorizaciones previas para la validez de determinados actos de los municipios y los poderes de sustitución de las autoridades locales por las estatales, en casos extremos. La sustitución de esas técnicas por inútiles controles judiciales *a posteriori* de la actuación municipal, ya acaecida hace dos décadas en Francia y España, ha supuesto el ensoberbecimiento de los municipios que ya invocan descaradamente la soberanía municipal, un nuevo nacionalismo de corte medieval.

En este sentido, el Consejo de Estado francés, a raíz de las leyes descentralizadoras de 1982, en su Informe de 1993, diez años después de la supresión de los citados controles, resumía así la situación: «*La promoción del principio de libre administración de las colectividades locales se ha operado al detrimento de otros principios, no menos fundamentales, tal y como: el principio de indivisibilidad de la República o de unidad del Estado…»* Igualmente, en los informes de 1991 y 1992 del Mediador de la República, se corroboran estas afirmaciones, indicando que los dirigentes locales están *«persuadidos que podían decidir soberanamente de todo»* y «*disponían de una competencia ilimitada*». Lo que además estos organismos constatan es el fracaso de los controles judiciales debido a las dificultades materiales de supervisar millones de actos locales con escasos fun-

---

feliz y próspero el estado de la nación» (*Quadragesimo Anno,* núm. 80). Pío XI, en el texto citado, nos enuncia las ventajas de la actuación subsidiaria del Estado: 1) aumenta la eficiencia social, 2) el estado de la nación es más feliz y próspero, 3) la autoridad del Estado se vuelve más firme. Este aspecto se justifica porque *a)* el Estado puede dedicarse a asuntos de mayor importancia, *b)* el Estado pierde menos tiempo, *c)* el Estado se vuelve más libre, firme y eficaz en los asuntos de su exclusiva incumbencia. La Doctrina Social nos propone que la iniciativa privada debe ser respetada y defendida por el Estado. El Magisterio de la Iglesia avanza aún más, exigiendo al Estado que favorezca la iniciativa privada. Por ello escribe Juan XXIII: «Por consiguiente, es indispensable que también la iniciativa privada contribuya, en cuanto está de su parte, a establecer una regulación equitativa de la economía del país. Más aún, las autoridades, en virtud del principio de la función subsidiaria, tienen que favorecer y auxiliar a la iniciativa privada de tal manera que sea ésta, en la medida que la realidad permita, la que continúe y concluya el desarrollo económico por ella iniciado» (*Mater et Magistra,* núm. 152). El principio de subsidiariedad se convierte en el criterio para evaluar la función del Estado como servicio al bien común. Así lo indica Juan Pablo II, al hablar sobre la forma reciente del Estado, llamado «Estado paternalista» o «Estado asistencial», cuyos abusos son producto de una inadecuada comprensión de los deberes del Estado: «En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de su competencia, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común» (*Centesimus Annus,* núm. 48).

[24] Lo que sí acrecienta la cercanía del poder es su debilidad en el ejercicio de las funciones públicas y la corrupción por cuanto el poder cercano ofrece menor resistencia a la presión de los intereses y las personas que rodean a los gestores, que también deben, de paso, velar y favorecer a los suyos. Además, el poder cercano pospone los intereses locales sobre los más generales (comarcales, regionales o nacionales). Así lo demuestra entre nosotros la gestión urbanística que reposa, básicamente, sobre la competencia local.

cionarios estatales y sin la debida preparación, las dificultades coyunturales de naturaleza política y socio-económica a que se exponen los prefectos para cumplir su misión controladora, y, en fin, la incertidumbre judicial provocada por el enorme retraso en la resolución de los recursos judiciales y la práctica inejecución de las sentencias cuando son favorables al Estado.

¡Si esto ocurre en la Francia jacobina y centralista que no estará pasando con esos mismos controles en nuestro país! De cómo funcionan aquí no tenemos información, lo que presagia que son inoperantes. Pero de lo que sí podemos dar fe es que, aparte de que el control del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre los municipios ya no es operativo, es que la tesis de la soberanía municipal ya está instalado doctrinalmente entre nosotros mediante una forzada interpretación de los textos constitucionales y los documentos europeos

Así, Font [25] afirma que «cuando el artículo 137 CE señala que el Estado» se organiza «en municipios y provincias, pocos recuerdan que el precepto continua mencionando a las Comunidades Autónomas. De ahí que, al permanecer la idea histórica del modelo jacobino que concibe a los entes locales como entes administrativos, la organización que se derivaba de este artículo 137 se ha contemplado como una organización administrativa y no como una organización política. Es evidente, sin embargo, que la sola presencia de este precepto de las Comunidades Autónomas inválida esta construcción administrativizadora: la organización que predica el artículo 137 es una organización política y este modelo, reacuérdese bien, preconiza que la soberanía constituida se encuentra repartida en tres niveles de políticos de nivel territorial. *Por ello, al igual que las Comunidades Autónomas, también los Entes Locales expresan soberanía en su ámbito autónomo de poder.* No es la ley la que atribuye a los Entes Locales la expresión de esta soberanía, sino la propia Constitución. La ley la delimita, pero es la Constitución quien la reconoce. Sin embargo, esta realidad constitucional se ha visto postergada por una condicionamiento derivado de nuestra cultura jurídica actual del Derecho público, en la cual las relaciones entre Política y Administración se ven presididas por el prisma hegemónico del Estado de Derecho, principio de legalidad, en detrimento del otro prisma constitucional constituido por el Estado democrático/principio de representación».

La tesis ya ha pasado al citado Libro Blanco de la Administración Local, elaborado por el Gobierno socialista. A juzgar por el tono reivindicativo de competencias propias exención de controles y fuentes de financiación blindadas. Y es que, como se dice en él, «queda lejos la lectura de la autonomía local como autonomía administrativa vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio. La *autonomía local es autonomía política*, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias». Un Libro Blanco que, por otra parte, insistimos, no da respuesta alguna ni incita

[25] *Anuario de Gobierno Local,* 200, p. 41.

a terminar con el cáncer de la Administración Local española que mantiene en nómina unos 8.100 municipios muchos de ellos de dimensiones poblacionales y territoriales ridículas. Ni una sola acción, ni una sola iniciativa estatal o autonómica se ha dado en estos últimos años para cambiar el mapa municipal, como hicieron en pasadas décadas otros países europeos.

VI. LA DESORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DE LA MANO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES

A todas las administraciones territoriales, Estado y Comunidades Autónomas también le crecen los enanos en el interior mismo de sus propias administraciones. Y así no menos grave en el proceso de debilitamiento del Estado, lo que también afecta ya a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, es el abuso de la descentralización funcional independiente» que viene también a incidir muy negativamente sobre lo que resta de eficacia al principio de jerarquía dentro de las administraciones territoriales. Otra moda imparable que se sustenta en la sacralización de la descentralización.

Cierto que el Estado liberal se abrió a la *descentralización funcional*, es decir, a organizaciones instrumentales a su servicio, a las que dotó de personalidad jurídica. Es el caso de los establecimientos públicos, después organismos autónomos. Se la llamó descentralización ficticia, por cuanto estas organizaciones no tenían voluntad propia, al estar funcionalmente subordinadas al respectivo ministerio y sus responsables eran de libre designación y destitución por el ente matriz o bien se confundían los responsables de uno y otro nivel administrativo.

Pero ahora con la descentralización funcional ya no se trata, de una descentralización ficticia sino de una descentralización real, visible en el gobierno de las Universidades y en la imparable generalización de las agencias o administraciones independientes (que se extienden también como una plaga en el ámbito de las autonomías y pronto las veremos en los entes locales). Una fórmula que permite que el gobierno de los entes territoriales puedan nombrar pero no destituir durante su mandato a los titulares de los órganos de gobierno de estas entidades (cinco o siete años) [26], lo que traducido a térmi-

[26] Se trata de una mala copia fuera de contexto de las *«independent regulatory commissions»* americanas que responden a un modelo organizativo homogéneo y han sido creadas por leyes del Congreso norteamericano como órganos colegiados destinados a gobernar un determinado sector de la vida económica, cuyos gestores, ostentan, además de las ejecutivas, funciones cuasilegislativas y cuasijudiciales. La importancia de estas funciones, sustraídas en cierto modo a los poderes legislativo y judicial, es lo que explica que se les otorgue esa «independencia» que les permite resistir en parte al poder presidencial. Además, las administraciones independientes han permitido la atribución a la Federación de nuevas competencias, impensables cuando se redactó el texto constitucional. Por todo ello estas agencias suponen dentro del constitucionalismo americano un importante correctivo a la descentralización federal y a la rigidez del principio de separación de poderes y funciones, lo que descalifica su traslado mecánico a otros ordenamientos, como el nuestro, donde están constitucionalmente atribuidos al ejecutivo pode-

nos constitucionales supone la abdicación temporal del poder democrático sobre un determinado sector público del que nadie responde de su gestión en las contiendas electorales. Si van mal las universidades, o la comisión de la energía, o de los medios públicos de comunicación, nunca es culpa del gobierno respectivo porque nadie responde de la gestión de quien no puede destituir y que posiblemente ni siquiera ha nombrado.

Otra forma de descentralización funcional, aún más descontrolada, viene de la mano de la nueva figura de las fundaciones públicas, definidas en la Ley 50/2002 como aquellas cuyo patrimonio dotacional ha sido aportado por un ente público en más de un cincuenta por ciento, pero sin previsión legal alguna para que el ente público fundador pueda controlar después la fundación por él creada. Esto exigiría la reserva legal en su favor de la designación de los

---

res normativos (poder reglamentario) y poderes cuasijudiciales (sanciones administrativas), y que no van a poder librarse, como se libran las americanas, de un rígido control judicial.

Los textos constitucionales españoles no fueron en el pasado formalmente explícitos sobre la dependencia de la Administración del Gobierno, al que no hacían explícitamente responsable del conjunto de la Administración, dándolo por supuesto. Mucho más explícito es al respecto el artículo 97 de la Constitución vigente, que refuerza y clarifica notablemente el papel constitucional del Gobierno que *«dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes»*. Esta dirección implica, en principio, la libre designación y remoción de los titulares de los órganos directivos de todas las organizaciones que formalmente integran la Administración Pública. Y solamente en ese caso es asimismo posible exigir al Gobierno la responsabilidad política que pueda derivarse de su defectuoso funcionamiento. De otro lado, ningún precepto constitucional autoriza genéricamente al legislador a amputar por ley ordinaria esa plena capacidad de dirección y de responsabilidad, y que pudiera constituir una suerte de coartada de irresponsabilidad para los supuestos de defectuoso funcionamiento de los servicios y funciones que dependen del poder ejecutivo: el Gobierno podría nombrar pero no destituir a los responsables del servicio, por lo que no sería exigible el cambio de titulares por muy defectuoso que resultara ser su funcionamiento.

La autolimitación de los poderes de dirección del Gobierno sobre la Administración y los servicios públicos y de la correspondiente responsabilidad no puede excusarse o justificarse en que se traslada a otro de los poderes del Estado, el legislativo, el nombramiento en algunos casos de los titulares de las administraciones independientes, pues eso es sumar otro motivo de inconstitucionalidad más, dada la incapacidad constitucional del poder legislativo para asumir la gestión o cualquier tipo de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos. El Parlamento, nuestras Cortes Generales, tienen competencia para el ejercicio de la potestad legislativa (art. 66.2), el control del Gobierno (arts. 66 y 76), y, en todo caso, competencias tasadas, para nombrar a los responsables de los poderes públicos, como ocurre con los miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122) o los Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159), y de aquellas otras instituciones que, por ser comisionados del Legislativo, como el Defensor del Pueblo (art. 54), o depender directamente de las Cortes Generales, como el Tribunal de Cuentas (art. 135), sus respectivas Leyes Orgánicas, con total congruencia, han atribuido a las Cortes la facultad de nombramiento de los titulares de sus órganos. Pero no la tienen fuera de estos supuestos, para autoatribuirse por leyes ordinarias poderes de nombramiento o destitución de los gestores de otros organismos públicos.

Además, la extensión de la competencia del Parlamento sobre nombramiento de los titulares de los órganos de gestión de los servicios públicos es incompatible con esa función de control del ejecutivo que las Cortes tienen atribuida y la independencia que reclama su ejercicio; poder que no se compagina con el hecho de hacerle responsable de su gestión a través de la potestad de designación del personal. Ése es, precisamente, el caso de la organización de Radiotelevisión Española, en que el control del Parlamento sobre el Ente público se concreta en la designación de los miembros de su Consejo de Administración, implicando por ello a las Cortes en la gestión misma de los designados, por lo que cualquier censura de la actuación de éstos se vuelve, en cierto modo, en autocensura de las Cortes por culpa *in eligendo.*

miembros del patronato en proporción similar a su aportación, como ocurre en las sociedades públicas de capital público mayoritario [27].

VII. HACIA UN ESTADO CONFEDERAL. EL MODELO DE LA MONARQUÍA AUSTRO-HÚNGARA

Retornando a la descentralización del primer nivel, la regional, objetivo básico de este trabajo, advertimos que lo que está en juego con el Proyecto de Estatuto de Cataluña, aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, y a pesar de su corrección a la baja en su aprobación por las Cortes españolas que lo sancionaron el 10 de mayo de 2006, supone un cambio en el modelo de Estado que de una estructura federal enfila otra de corte confederal.

Lo más grave del nuevo Estatuto no es que afirme que Cataluña sea una realidad nacional, es decir, una nación, con símbolos nacionales propios (art. 8), sino que, al hacerlo, niega de hecho que España lo sea, haciendo de ella una nación de naciones en contra de la realidad cultural antes analizada y el artículo 2 de la Constitución. Si Cataluña es una nación es lógico que el Estatuto reconozca unos supuestos derechos históricos [28], afirme los principios de bilateralidad y multilateralidad y que el Estado español es un espacio político para la Cataluña igual que Europa [29], y que de paso se lleve por delante toda una serie de competencias estatales definidas así por la Constitución y el Tribunal Constitucional, que ha perdido lastimosamente el tiempo en su delimitación. A este efecto, la técnica, más propia de trileros que de juristas, consiste en definir desde el Estatuto, usurpando el papel de constituyente y del Tribunal Constitucional, qué se entiende por competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas, pasando después a ampliar las competencias de la Generalidad en términos de minuciosa desagregración de las competencias del artículo 149.1 CE, a la vez que se amplía el catálogo de rúbricas materia-

---

[27] Por ello es posible que el partido que ocupa el poder puede poner indefinidamente y, a buen recaudo, en manos de patronos adictos, que deciden después entre ellos la designación de nuevos patronos, entes creados con fondos públicos. Por otra parte, es asombroso que se pueda crear con fondos públicos ente cuya actividad sólo pueda controlarse a través de acciones civiles a ejercitar por los protectorados de fundaciones.

[28] Artículo 5. Los derechos históricos.

El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.

[29] Artículo 3. Marco político.

1. Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad. 2. Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos.

les, al incorporarse otras nuevas al amparo del artículo 149.3. Y como nuevas competencias suponen mayor financiación, con total coherencia el Estatuto impone un sedicente foralismo fiscal y un *status* lingüístico para hacer aún más invivible Cataluña para los castellano-hablantes (art. 43).

Por la brecha anticonstitucional abierta por el Estatuto de Cataluña, transitarán de seguro los estatutos de otras Comunidades Autónomas en términos parecidos pero no coincidentes, dando lugar a un sistema político confederal que por el número de estados y la variedad de competencias de cada cual será, en todo caso, muy difícil de entender y, consiguientemente, de gobernar. Y no es previsible que el Tribunal Constitucional, no obstante los evidentes excesos del texto catalán, ponga los pies en pared y lo frene como debería, una vez plebiscitado, con una sentencia claramente anulatoria. Todo lo más que cabe esperar es una de esas largas y confusas sentencias interpretativas que llenen de inseguridad nuestro Derecho constitucional, porque, sin duda, a éstas seguirán otras parecidas para los restantes estatutos.

Curiosamente, sin embargo, olvidando sus orígenes republicanos, los nacionalistas catalanes, como los vascos, que ningunean todos los títulos de la Constitución, no cuestionan frontalmente la Monarquía, ni la agreden, como hacen con España y el Estado Español. Y es que la estrategia nacionalista pasa por fragmentar éste en varios Estados al frente de sedicentes naciones pero bajo el paraguas de la Monarquía, imitando el modelo de la monarquía austrohúngara. Sería en cierto modo la vuelta al austracismo, a la España de los siglos XVII y XVIII. Es la tesis de Herrero de Miñón, premio Sabino Arana, personaje que ha sido el gran mentor de los nacionalistas, especialmente de los vascos, y que en este sentido ya hizo buenos méritos como ponente constitucional, al incluir el foralismo en la norma suprema: la Disposición Adicional Primera y la Disposición derogatoria antes citadas [30].

---

[30] A propósito de este personaje reproduzco a continuación parte de un artículo publicado, del que soy autor, publicado en el periódico *ABC,* el 12 de abril de 1997, titulado *El conseguidor de los nacionalistas*: Instalado en la confortable nómina del Consejo de Estado, la pieza más castiza y napoleónica de su denostado Estado centralista y opresor, y posicionado en cargos dirigentes de la UCD, el conseguidor ofició desde el primer momento como quintacolumnista y correveidile de los nacionalistas vascos. A esa posición añadió la condición de ponente constitucional, sinecura política en la que ofició de monaguillo de su admirado Arzallus, desde el principio, la gran figura del Congreso. A los brazos de Arzallus llegó por Juan Manuel de Epalza y Manuel de Irujo, parientes políticos del conseguidor, porque —todo hay que decirlo para entender la Historia de España— el entonces conseguidor estaba muy ufano y orgulloso de su reciente condición de vasco-consorte (*Memorias de Estío,* p. 150). Precisamente de la ponencia constitucional se valió el joven marido para hacer triunfar un proyecto de Constitución caro a los nacionalistas y contrario a la ideología y proyecto de su propio partido, la UCD, en cuyo nombre estaba obligado a actuar: «*Voté* —confiesa en sus Memorias (*Memorias,* p. 158)— *con nacionalistas y comunistas frente a Fraga y mis dos colegas Cisneros y Pérez-Llorca. Con ello se daba un empate de votos que impedía la adopción de la nueva propuesta centrista.*» El Conseguidor se sintió —dice— «marginado pero triunfador» y nada mejor para festejar la felonía que cenar en el Nuevo Club: huevos escalfados con salmón, pularda a la pimienta verde y arroz pelaw, sorbete de fresas y café (*Memorias,* p. 158). Alardea también el conseguidor en sus memorias de haber introducido el término «nacionalidades» en el artículo 2 de la Constitución, las referencias a los Derechos históricos (a estas alturas claramente histéricos) y la derogación de las Leyes de 1839 y 1876 que, terminadas las guerras carlistas, obligaron a los vascos a pagar impuestos y hacer el servicio militar como los demás españoles (Disposición Adicional Primera y Disposición Derogatoria 2.ª). Todo ello lo fraguó el Conseguidor en cenas con Arzallus en la Taber-

No se trata de un pensamiento original, sino de la misma idea que está en los orígenes del Sinn Féin, en 1905. El asunto no es nuevo porque los prohombres del nacionalismo catalán de finales del XIX y principios del XX tuvieron muy presente la realidad del Imperio austro-húngaro con diecisiete nacionalidades oficialmente reconocidas en su interior [31]. De ahí que irradiara una cierta fascinación en todas aquellas supuestas «naciones» que, carentes de un Estado propio, deseaban erigirlo.

¿Qué tiene que ver todo ello con España? Mucho: como advierte Sosa Warner [32], el juego del «dualismo» y del «trialismo» del espacio imperial austro-húngaro, aparentemente tan lejano en el tiempo, late todavía en la actualidad, emite destellos intermitentes porque se ha visto en él una posibilidad jurídica apta para enlazar a los distintos pueblos de España únicamente bajo un puro símbolo, bajo una Monarquía que, colocada en vértice, nadie discutiría. En fin, se trata de utilizar la Monarquía, que centralizó el Estado español y afianzó España como nación cultural y política, en sentido inverso, es decir, para la desmembración del Estado español y, a seguidas, de España

---

na del Alabardero (*Memorias,* p. 164), introduciendo un factor de desigualdad y discriminación entre los españoles que hará del Estado de las Autonomías una carrera reivindicativa sin fin, movida por un agravio comparativo que no es grano de anís precisamente: los fueros y el supuesto pacto con la Corona de una parte del territorio, es una canonjía para unos pero una bomba con temporizador para todos, incluidos los vascos, que bien caro lo están pagando, y que forzosamente habría de provocar lo que está acaeciendo: que el nacionalismo sabiniano, incapaz de controlar esta última guerra carlista necesite incrementar su voracidad competencial y económica, camino de un independentismo sin salida por incompatible con la Unión Europea; y que el nacionalismo catalán encuentre en los privilegios forales de aquél la justificación a su insatisfacción constitucional y a sus reclamos de trato fiscal fuerista y soberanía compartida; y después, ¿por qué no?, que reclamen el fuero-cupo con saldo cero, las demás Comunidades Autónomas, hasta que no quede nada del Estado español, víctima de una voracidad generalizada, alimentada desde esa inicial discriminación constitucional, mérito personalísimo de nuestro personaje.

31 Todo ello es muy claro en los trabajos de Pere Aldavert, de Almirall, de Prat de la Riba o del mismo Cambó que todavía bien entrado el siglo XX se refería al Imperio de Francisco José con una acentuada carga de nostalgia. Se dio además otra circunstancia que contribuyó al «prestigio» del modelo y fue la de tener sentada en el trono de España a una Habsburgo, esposa de Alfonso XII desde 1879 y regente hasta la mayoría de edad de Alfonso XIII.

32 Es evidente que, quien cita al Imperio austro-húngaro, como refiere Sosa Warner, a quien sigo puntualmente en texto y notas sobre este cuestión («*Nacionalistas españoles y modelo austrohungaro»,* pendiente de publicación, al que he tenido acceso por gentileza del autor), se está refiriendo a la forma política que el viejo Estado de los Habsburgos se dio a partir de 1867, fecha ésta en que se produce el «Equilibrio» («Ausgleich») entre Austria y Hungría, en un intento de resolver las eternas demandas de autonomía de los húngaros. Antes de esa fecha, el nombre del Imperio no incluía a Hungría. Ahora bien, Austria no llegó al «Equilibrio» con esta parte de su territorio por su propia voluntad. Más bien es la consecuencia del formidable deterioro político y militar que el Gobierno de Viena había sufrido en su guerra contra Prusia (1866) y, antes, en 1859, contra Francia, donde padeció las humillantes derrotas de Magenta y Solferino, esta última, por cierto, causante de la muerte de Metternich, que no pudo soportar la noticia del fracaso del Ejército austríaco. ¿Y qué significó tal «equilibrio»? Con él se instauró la llamada «doble monarquía» confiándose la Hacienda, la Defensa y los Asuntos exteriores a una compleja organización conjunta que celebraba sus reuniones alternativamente en Viena y en Budapest y que sesionaba de forma separada, los austríacos por un lado y los húngaros por otro, con el original y único nexo de unión que proporcionaba el intercambio de papeles y de notas escritas. En el resto de las materias de política interna, Austria y Hungría, con Parlamentos y Gobiernos propios, tomaron caminos independientes («Dualismus»). Desde el punto de vista administrativo se crearon órganos administrativos austríacos y otros específicos húngaros así como Ministerios conjuntos.

como nación cultural. ¿Será por esto por lo que los nacionalistas periféricos, que todo lo cuestionan, en especial la Constitución, respetan la Monarquía?

VIII. UNA BATALLA DESIGUAL: PATRIOTISMOS NACIONALES CONTRA PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL

La defensa de la unidad de la nación española en los términos que expresaron todas las Constituciones españolas y que culmina con la Constitución republicana de 1931 es un pleito prácticamente perdido para España, desde que los ucedistas de la transición, más D. Manuel Fraga Iribarne, consistieron, en 1978, en constitucionalizar el término de nacionalidades históricas (art. 2 CE), respetar los derechos históricos (Disposición Adicional) y entregar toda la educación a la competencia de las Comunidades Autónomas.

Perdido el primer combate, populares y socialistas, para que no les llamen españolistas ni separadores, se han refugiado en el más moderno, y políticamente más correcto y suave término de patriotismo constitucional: *Habermas dixit* [33]: los miembros de la nación se identifican con la Constitución y con las instituciones que les permiten ejercer como ciudadanos y disfrutar de sus derechos fundamentales, y no tanto con una idea esencialista o étnica de la comunidad.

El secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, utilizó la expresión patriotismo constitucional (de la que había dado cuenta antes Juan José Laborda, en 1991) en la campaña electoral vasca y en relación con la reacción americana a los atentados del 11 de septiembre. Inmediatamente después el patriotismo constitucional fue uno de los temas estrellas del último Congreso del Partido Popular y objeto de una ponencia [34].

También el PSOE por boca de sus líderes ha seguido utilizando esta misma noción de patriotismo constitucional, pero sin que por uno u otro parti-

[33] Dolf Sternberger explícitamente asumió al acuñar la noción de *patriotismo constitucional* con motivo del trigésimo aniversario de la Constitución alemana en 1979, para subrayar el hecho de que en esos treinta años se había generado un proceso de identificación colectiva que era totalmente novedoso en la historia alemana. Diez años más tarde, otro republicano, demócrata radical y filósofo, Jürgen Habermas, reformularía y popularizaría dicho concepto

[34] En ella se dice: En los comienzos del siglo XXI, y por las razones expuestas, lo que no tiene sentido son los nacionalismos excluyentes, como tampoco lo tendría un «neonacionalismo español». Cualquiera de ellos es incompatible con el proyecto colectivo de convivencia que está plasmado en la Constitución, y lo pone en riesgo. Por ello, el Partido Popular considera imprescindible —y está comprometido a llevar a cabo— una intensa tarea política que promueva una cultura cívica integradora. Una cultura cívica que ha de basarse en la afirmación y adhesión a los valores y principios que se dio a sí misma la nación española en el momento constituyente y que hizo de esos valores eje fundamental de su proyecto político. España se ha constituido en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y que se fundamenta en los principios de su indisoluble unidad, el derecho a la autonomía y la solidaridad entre las nacionalidades y regiones que la integran. De este hecho ha de emerger un patriotismo constitucional cívico y sin falsos complejos de superioridad o inferioridad. Entendemos, por ello, que el patriotismo constitucional es la actualización política de una forma de lealtad a España integradora y plural de la Constitución— con hondas raíces en nuestra historia.

do se haya excluido utilizar del todo la noción clásica de patriotismo español y la invocación del nombre de España y la bandera que se reserva para su utilización por los ministros de Defensa y consumo interno de militares.

De esta suerte el patriotismo español de toda la vida, con siglos de invocación sobre el que se cimentó la construcción de España como nación, se esconde vergonzosamente en el desván de los recuerdos, sustituido por esa otra construcción formal que, como dice Pedro de Vega, no es más que moralina de buenos deseos que comporta una escandalosa fuga de la realidad y de la historia,

> *«trasladando a los cielos metafísicos los sentimientos patrióticos de los ciudadanos, abre el portillo para que los nacionalismos se apoderen en exclusiva de un campo abandonado y construyan en él los altares donde impunemente se inmola toda la lógica de la democracia constitucional. Asistimos los españoles al lamentable y cotidiano espectáculo de esa inmolación. En nombre de los valores constitucionales se consagran a diario los derechos de los nacionalismos periféricos, al tiempo que, en nombre de esos nacionalismos, se niegan los derechos de la Nación Española a la que ellos no se limitan a renunciar, sino que consideran un agravio que el resto de los ciudadanos españoles puedan siquiera mencionarla. Subyace en esta dialéctica perversa el doble olvido en que incurren los teóricos del patriotismo constitucional y del republicanismo del presente que, traicionando a Maquiavelo, forjan doctrinas intelectualmente mediocres y políticamente inservibles».*

Y es que para los nacionalistas vascos y catalanes no existe patriotismo constitucional ni estatutario que valga, sino naciones de carne y hueso, País Vasco y Cataluña, presuntamente separadas en su historia y cultura del resto de España y, con toda lógica, invocan como mártires los nombres (Companys) de quienes en el pasado invocaban la inmortal Cataluña para sublevarse contra el Gobierno legítimo de la II República y la Constitución de 1931 o festejan como hitos patrióticos y nutren su nacionalismo de los acontecimientos que enfrentaron sus territorios con el resto de España (guerras de sucesión, guerras carlistas). ¡A qué invocar frente a ellos el patriotismo constitucional si los nacionalistas están hartos de repetir que la Constitución y sus propios estatutos son papeles de usar y tirar, escaleras para alcanzar más cuotas de poder camino de la independencia!

En definitiva, la utilización del patriotismo constitucional por los partidos españoles de ámbito nacional, al margen de su utilidad para tomar conciencia y reforzar la virtud cívica, ha sido una concesión inútil, una retirada sin sentido a una segunda línea a favor de los que niegan la identidad étnico-cultural de España en su conjunto; una identidad, forjada en la historia y que los aceleradores culturales de las últimas décadas han fortalecido de forma exponencial, como hemos razonado más arriba. España, repetimos, es un hecho prepolítico, preconstitucional, con lógica propia en su crecimiento, ajeno a nuestra voluntad que los miedos de los partidos españoles a proclamarlo y el

rechazo de los nacionalistas a reconocerlo refuerzan, lo mismo que los enfrentamientos en la liga de fútbol aumentan la afición a este deporte.

IX. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA RECENTRALIZACIÓN PARA FEDERALIZAR EL ESTADO

Y, en fin, y para terminar, permítaseme caer en la indelicadeza de recordar la conclusión de un trabajo que, en 1996, titulé «*España: ¿una o trina? Hacia el Estado de las Padanías de la mano de Miguel Herrero Rodríguez de Miñón*» [35], decía allí:

> *En la actual situación española la cordura y el futuro no está en volver al Estado preliberal. La solución no es ésa; es un precio demasiado caro aunque sirviera, que no serviría, para terminar con nuestra congénita guerra del Norte, hoy en versión terrorista. Ni es posible retornar al ya deteriorado Estado liberal que nos cobijó durante siglo y medio, introduciéndonos en la modernidad, y ya irreconocible tras la Constitución de 1978. No, no hay otra alternativa a la vista que seguir remando con el lastre del «Estado de las desarmonías» y no empeorarlo aún más, profundizando en la descentralización cuando se requeriría todo lo contrario; y apostar por ir sustituyendo el nacionalismo español por el europeo pero siempre al mismo paso que lo hagan los restantes Estados nacionales que constituyen la Unión, donde, ya es sabido, no tiene ningún porvenir la «Europa de las Regiones», ni la «Europa de las cien banderas». Para ese tránsito a Europa, manteniendo la unidad de España, es necesario un acuerdo entre los partidos españoles y el impulso y la garantía de la Corona. Un pacto tan necesario y urgente para asegurar la vigencia de la Constitución de 1978, como lo fue el «Pacto del Pardo» entre conservadores y liberales, entre Cánovas y Sagasta, para mantener la primera Restauración y la Constitución de 1876.*

Pero ¿cuál ha de ser el alcance de ese pacto? En mi opinión, y dado que en los diez años trascurridos desde ese trabajo las cosas han ido a peor y que ya no es soportable, un Estado en mínimos competenciales y gasto público al 19 por 100, al que estamos avocados, el pacto no puede ser únicamente defensivo, evitar llegar al límite de un modelo confederal, sino ofensivo en sentido inverso, es decir, centralizador. Esto supone asumir la forma canónica de un Estado federal que en cierto modo ya hemos sobrepasado y vemos por el retrovisor, mediante una reforma de la Constitución. En esa dirección deben definirse de nuevo con mayor rigidez y amplitud las competencias del Estado, hoy maltrechas y agujereadas por falta de vigilancia del Estado o por cesiones vergonzantes de los sucesivos Gobiernos de España, o por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional, mayoritariamente pronacionalista, en mi opinión. El pacto entre cristianodemócratas y socialdemócratas en Alemania, para restar poder a los *Länder* y hacer gobernable la Federación es todo

[35] *Revista Política Exterior,* núm. 53, septiembre de 1996, reproducido en la *Revista de Administración Publica,* núm. 141, septiembre-diciembre de 1996.

un ejemplo a seguir [36]. Igualmente, debe abordarse una reforma de la ley electoral para evitar la proliferación de los partidos nacionalistas cuyo progreso amenaza a medio plazo la propia existencia de los partidos españoles y la conversión del Congreso de los Diputados en una exhibición de coros y danzas del franquismo.

Ya sé, ya sé que pensar en un acuerdo entre los dos partidos españoles es, en las circunstancias actuales, como dicen los catalanes, soñar tortillas. Efectivamente así es; pero para comer tortillas es necesario primero ir abriendo el apetito. Tal es la modesta pretensión de este trabajo y de su ingenua propuesta.

---

[36] El sistema actual, ideado por los aliados tras la II Guerra Mundial para incrementar la descentralización y evitar un resurgimiento de una potencia alemana, ha ido acumulando con el tiempo defectos que dificultan la gobernabilidad del país. Casi el 70 por 100 de las leyes que emanan de la Cámara Baja (Bundestag) deben ser sometidas a la ratificación de la representación territorial (Bundesrat), lo que en la práctica implica, según la correlación de fuerzas entre ambas partes, un persistente bloqueo del legislativo. Básicamente, el cambio consiste en reducir al 35 o 40 por 100 las leyes que requieren de la aprobación del Bundesrat. A cambio de ceder algunas competencias, los *Länder* asumirán más responsabilidad en campos como la educación o el medio ambiente.

Juan José Solozábal Echavarría ⋆

Falsas y verdaderas reformas del Estado Autonómico

Sumario: I. LA RECONSIDERACIÓN DE LOS ACIERTOS Y CARENCIAS DEL ESTADO AUTONÓMICO.—1.1. Introducción.—1.2. Aspectos positivos del Modelo autonómico.—1.3. Las carencias del Sistema Autonómico, en el plano técnico y en el plano político.—II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA.—2.1. En el plano normativo: Estatutos de autonomía.—2.2. En el plano institucional: El Senado.—III. CONCLUSIÓN.

I. LA RECONSIDERACIÓN DE LOS ACIERTOS Y CARENCIAS DEL ESTADO AUTONÓMICO

1.1. Introducción

La pregunta sobre el futuro del Estado Autonómico obviamente tiene mucho de retórica. Pues no nos interesa tanto saber qué es lo que puede pasar, suponiendo que el averiguarlo esté en nuestra mano, como situarnos en una posición en la que seamos capaces de entender lo que nos pasa, y aun de evitar algunas consecuencias inevitables de determinadas tendencias, que podríamos controlar al menos si las entendemos como procesos lógicos cuyo desarrollo nos resulta conocido. En cualquier caso si la cuestión a contestar es qué hacer con el Estado Autonómico, se trata simplemente de problematizar sobre el particular, aspirando no ya a contestar la pregunta cabalmente, sino situarnos en la mejor posición para, más modestamente, abordarla.

Lo cierto es que, aun sin saber realmente el alcance exacto de la misma, en estos momentos, se ha planteado con toda crudeza la reforma del diseño territorial de nuestra forma política. De partida no se trata de proceder a un cambio radical del mismo y ni siquiera se sabe si dicha reforma se producirá

⋆ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

acarreando una modificación constitucional o simplemente estatutaria, pero la verdad es que, al menos en el terreno doctrinal y en el plano ideológico, todas las posibilidades están abiertas y la discusión parece no presentar fronteras. Aunque en esta ocasión, como otras veces, trataré de explorar todas las posibilidades, mi convicción profunda es la de la conveniencia de limitar las reformas al plano acotado en el que han sido suscitadas, apostando por la esencial pertinencia del modelo estatutario, si bien necesitado de los retoques y actualizaciones que se consideren convenientes, y operando siempre por la vía procedimental del sistema y confiando en la labor del Tribunal Constitucional para garantizar la observancia material y modal del orden territorial constitucional y estatutario. Por ello, y aunque parezca sufrir la lógica, considero positivo que, en el caso presente, la reforma estatutaria vaya por delante de la constitucional, pues de haberse procedido a la inversa creo que habría sido difícil evitar la apertura de un proceso constituyente ilimitado, que habría desbordado el acotamiento establecido, y que no hubiese llevado a ningún buen puerto, dada la falta de consenso al respecto de los partidos. Con todo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no deja de ser cuestionable que se acepte la modificación de una norma antes de proceder a un cambio de otra superior que pudiese condicionar e incluso determinar el alcance de la reforma proyectada en la inferior.

1.2. Aspectos positivos del Modelo autonómico

El futuro del Estado Autonómico, y ligado a ello, en los términos que hemos establecido, el de su reforma, debe de considerarse tras realizar un balance de nuestro modelo territorial. Es imprescindible, en efecto, saber dónde estamos, no para quedarnos necesariamente en el terreno que pisamos, sino para no retroceder y modular el alcance de la reforma. Si se trata de evaluar el rendimiento del Estado Autonómico es muy difícil constatar otra cosa que un éxito de esta forma de organización política. Como ya hemos señalado en otras ocasiones el Estado Autonómico no es una salida, como muchos creyeron, al problema territorial que el Constituyente esboza, cuando la vía federal y la continuación del Estado centralista quedan cerradas por motivos obviamente contrapuestos, sino una verdadera solución a la aporía indudable entre la unidad exigida por la admisión de un Estado común y el pluralismo, demandado por legítimas lealtades territoriales. Digamos que el Estado Autonómico no se instaura cabalmente en la Constitución de 1978, pues ésta sólo encabeza y comienza el régimen territorial, lo que únicamente se logra con el despliegue del desarrollo llevado a cabo por el legislador estatutario y autonómico, pero sí que queda esencialmente determinado. Coincido plenamente con el profesor Trujillo cuando en múltiples oportunidades nos prevenía frente a la tesis de la levedad del contenido territorial de la Constitución, definida verdaderamente por los estatutos de autonomía, los cuales, en cierta medida despegados de la Constitución, procede-

rían a una especie de desconstitucionalización constitucional, pero que, bien mirada, era más bien inconstitucional [1].

¿En qué me baso para afirmar con tal rotundidad el éxito del Estado autonómico? Principalmente en tres argumentos. El primero de los cuales tiene que ver con la constatación de la descentralización profunda que nuestra forma política lleva a cabo. Sin duda el Estado Autonómico es uno de los rostros del Estado federal. Cuando Lenaerst publica su conocido artículo «The many faces of federalism» en 1990, hace dos cosas: establece las «marcas» del Estado federal, desde un punto de vista, lo apunto, institucional y funcional, e integra a nuestro Estado Autonómico en dicha forma política [2].

En efecto, para Lenaerts el sistema federal en la práctica, lo que Wheare había llamado en su gran libro sobre el federalismo plano institucional o del *government* efectivo [3], frente a los rasgos meramente aparienciales del federalismo o *normative federalism*, presenta estas tres características, que desde luego, como decíamos, aprecia en el caso español. En primer lugar, dualidad orgánica o institucional. En el Estado federal hay un aparato común o Federación, que integra plenamente a los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, y una organización institucional propia de cada Estado, completa asimismo.

En segundo lugar, el federalismo significa delimitación competencial o reparto de poderes sobre una esfera de actividades o materias. Esa delimitación se lleva a cabo en el plano constitucional, bien en la Constitución común o en las Constituciones de los Estados miembros, o en ambos tipos de documentos; pero en cualquier caso se trata de un reparto supralegal o fuera del alcance del legislador ordinario.

En tercer lugar, el federalismo supone la aceptación de una instancia suprema jurisdiccional que resuelve los conflictos con criterios exclusivamente técnicos que sobre disputas competenciales puedan surgir entre la Federación y los Estados miembros. Se trata, por tanto, de la atribución de la resolución de controversias a un órgano ligado exclusivamente al orden constitucional e independiente de las instancias políticas central o territoriales.

El segundo gran logro del Estado Autonómico tiene que ver con su labor plenamente exitosa para verificar la integración, contribuyendo a apaciguar y debilitar los conflictos de carácter territorial, y no a subrayarlos y politizarlos. Lo que ha conseguido el Estado Autonómico hasta ahora, principalmente a través de la intervención del Tribunal Constitucional, dejándole actuar como instancia integradora, aunque desde luego no en solitario, como lo muestra la contribución al respecto del Rey o de otros elementos de comunicación espiritual como puede ser la lengua, es plantear exclusivamente en términos jurídicos, problemas políticos, sumamente difíciles de manejar cuando tienen referencias identitarias. La conversión de problemas políticos en cuestiones técnicas a resolver en el marco jurídico constitucional es un

---

[1] Véase G. Trujillo, *Escritos sobre Estructura Constitucional del Estado*, edición del Senado, prólogo J. J. Solozábal, en curso de publicación.

[2] *American Journal of Comparative Law*, núm. 38, 1990.

[3] K. C. Wheare, *Federal Government,* Oxford, 1947.

logro magnífico de nuestro Estado Autonómico. La intervención del Tribunal Constitucional se ha justificado en virtud de su calidad técnica, pero muy poco podría haber conseguido dicha institución sin una disposición correspondiente de los sujetos políticos que utilizaban su legitimación para acceder al mismo a acoger, a pesar de eventuales discrepancias, su actuación restablecedora del orden constitucional. Ello es más meritorio si se tiene en cuenta que todo el mundo ha sabido que las decisiones del Tribunal tienen evidente trascendencia política y que el planteamiento jurídico, como conflicto competencial, de los desacuerdos políticos no deja de operar una reducción de éstos y una limitación de la cancha política a favor de cierta judicialización de la política [4].

En cualquier caso, compárese lo que ofrece un funcionamiento normalizado de la justicia constitucional en nuestros casi veinticinco años de actuación de la misma y lo que fue la experiencia del Tribunal de Garantías de la Segunda República. Como he recordado en diversas ocasiones, al poco de la declaración de inconstitucionalidad de la ley catalana de cultivos por el Tribunal de Garantías en 1934, la Generalitat vuelve a hacer aprobar una ley equivalente a la anulada inmediatamente antes por dicha instancia jurisdiccional. El sistema *del Estado integral* republicano había saltado por los aires.

Sin duda un tercer exponente del acierto del Estado Autonómico lo constituye su entronque con la reflexión que sobre la organización territorial ha tenido lugar en nuestra historia intelectual. Esta relación con el mejor pensamiento político español contribuye muy significativamente a la legitimación de la forma política autonómica. Por decirlo directamente, nuestro Estado Autonómico asume las dos justificaciones principales que de la descentralización se habían propuesto en la Segunda República española: la que, por boca de Manuel Azaña, consideraba al Estado integral como respuesta al problema de la integración de los nacionalismos y la que, como quería José Ortega y Gasset, plantea el problema de la articulación territorial desde un punto de vista técnico, esto es, como un modo de incrementar la eficacia del Estado español, o si se quiere decir mejor, como un modo de llevar a cabo su modernización.

Es curiosa la capacidad del Estado Autonómico para aunar estas dos perspectivas de la reorganización de España que aparecen como antagónicas en el momento de su formulación. Manuel Azaña, que concentró en Cataluña el problema nacionalista, presenta la forma política territorial republicana —el Estado integral— desde la perspectiva de su rendimiento armonizador, considerándola como el tratamiento institucional del pluralismo. La perspectiva adoptada por Ortega es, en cambio, muy diferente. No sólo porque Ortega está pensando en una descentralización general, no limitada, por tanto, a región alguna de España, sino porque atribuye a la autonomía un significación que nada tiene que ver con los particularismos territoriales, que Ortega abomina y que considera la respuesta a una quiebra de la actuación del

[4] M. García Pelayo, «El "status" del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 1.

Estado. El filósofo madrileño justifica la descentralización como un estímulo a las potencialidades vitales de España, como un instrumento de modernización y democratización desde el que enfrentar la oligarquía y centralización de nuestro país. Las credenciales de las autonomías, en efecto, son técnicas. La autonomía no es un régimen adecuado para solucionar las tensiones nacionalistas. Éstas, en lo posible, se resuelven con un buen funcionamiento del Estado, organizado en diez, las llamaba, grandes comarcas, dotadas de su asamblea y gobierno, ocupadas de los problemas no abstractos o generales, pero decisivos de los ciudadanos, los que determinan su felicidad y progreso. Ahí, por lo demás, en esa arena política de lo inmediato, se formará la élite que nutrirá la clase política de la nación [5].

1.3. Las carencias del Sistema Autonómico, en el plano técnico y en el plano político

Claro que la afirmación de los aciertos del Estado Autonómico no debe impedirnos reconocer sus carencias. De sus deficiencias algunas podríamos achacarlas a razones técnicas, imputables quizás a lo innovador o poco frecuente de nuestro modelo de organización territorial. Estos problemas del Estado autonómico se refieren especialmente a su articulación interna, de manera que, en el plano de la organización, el momento de la autonomía o pluralismo no encuentra suficiente compensación en el de la participación o la integración. Las deficiencias del modelo se han exagerado en el período de instauración del Estado autonómico, en el que la inercia centralista ha sido respondida con un *pathos* dispersivo, tan lógico como, quizás, exagerado, de manera que el poder de las Comunidades Autónomas se ha entendido exclusivamente como autonomía o asunción de las propias oportunidades de gobierno sin injerencias, sin contar con las ocasiones de afirmación que podrían deducirse de la participación en la toma de decisiones que nos afectan aunque adoptadas en instancias institucionales que no son propias. Sobre los problemas de las instituciones de articulación, especialmente sobre el Senado hemos de decir algo más adelante.

Otros dos rasgos no satisfactorios del Estado Autonómico, de otro lado bastante relacionados, se refieren a la cuestión de su homogeneidad o el grado de desigualdad, asimetría o diferencia que consienten, y al de apertura o elasticidad del sistema. No me propongo en esta ocasión ocuparme de estas cuestiones, de manera que me limitaré a exponer por derecho mi posición al respecto. Si no existe realmente base constitucional para la perpetuación de las diferencias entre las Comunidades Autónomas, en punto al acceso, configuración institucional y competencias de las mismas, tampoco es de fácil justificación la recuperación de dichas diferencias, en función de las ventajas integradoras que reportaría una doble escala de *status*, en el fondo entre las

[5] Más pormenorizadamente en J. J. Solozábal, *Nación y Constitución*, Madrid, 2004.

Comunidades Autónomas con fundamento nacionalista y las que carecen de él. Opera, como era de esperar, el principio de emulación, de manera que se ha conseguido con éxito una traslación desde el plano institucional al de los ciudadanos, en virtud de la cual lo que, básicamente, eran singularidades competenciales, se convierten en diferencias individuales, como tales odiosas y equivalentes a discriminaciones o desigualdades odiosas de trato. El caso es que la idea de igualdad rige, como es obvio, en plano individual, pero también en el institucional, de manera que el Estado moderno, frente a lo que ocurre en el antiguo régimen, garantiza cierta homogeneidad o generalización de las instituciones esenciales en todo el país, operando la igualdad como un freno o límite al pluralismo de la variedad. Cierto que las exigencias de homogeneidad tienen que ver con la forma de Estado, pues el Estado centralista tolera menos variedad que el Estado federal o que el Estado Autonómico, pero, incluso en el Estado federal, hay una evidente garantía de homogeneidad, pues todo él se encuentra construido sobre un patrón común, ya se hable en términos institucionales o competenciales.

Si en el plano político y en el plano teórico, según acabamos de ver, es difícil justificar la singularidad si no es como excepción, como ocurre en nuestro Estado con los territorios forales, la asimetría sólo se producirá en el plano efectivo o real, pero no en el normativo o propuesto, donde por el contrario la igualdad será la regla. De manera que, tenidos en cuenta los hechos diferenciales, la singularidad de cada Comunidad será función no de particularidades organizativas propias o que tengan que ver con un modo privativo de establecer sus relaciones con el Estado, sino con su particular peso específico, dependiente de su relieve o potencial económico o de población y su voluntad de autogobierno. Sustituimos así una asimetría normativa muy difícil de admitir para la coherencia de cualquier forma equilibrada de descentralización por una *asimetría fáctica* que se produce en el plano que después de todo tiene más trascendencia que es de la práctica efectiva, o, por utilizar el lenguaje de Wheare, del *government* [6].

La apertura del modelo, de otro lado, no deja de ofrecer flancos para la crítica. Deberíamos, en cualquier caso, rechazar dos interpretaciones de esta condición del Estado autonómico. Desde luego ella no debería entenderse como una invitación, o casi, al desbordamiento de su límites, de manera que la flexibilidad del modelo no equivaliese a la inexistencia de ese modelo, para que todo cupiese en la interpretación constitucional, pues no hay que confundir ductilidad interpretativa con indeterminación constitucional. La flexibilidad no puede hacer decir a la Constitución cualquier cosa, aunque el significado de la Norma Fundamental pueda variar. Una Constitución tan elástica, que no quepa concluir el alcance de sus decisiones, nos movamos en el terreno institucional o el competencial por ejemplo, de manera que no ofrezca certeza sobre la organización política que establece o el alcance de los

[6] Ver «Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico», en mi *Nacion y Constitución,* Madrid, 2004.

poderes de sus autoridades o los derechos de los ciudadanos, como fácilmente puede comprenderse, no sirve para nada.

Pero tampoco debe incurrirse en la petrificación constitucional. Evidentemente cabe una interpretación evolutiva de las cláusulas competenciales constitucionales, de modo que, desde este punto de vista, las atribuciones constitucionales no tienen por qué significar siempre lo mismo y la realización del sistema autonómico, esto es, el despliegue competencial como una de esas manifestaciones, implica no sólo consideraciones jurídicas sino también políticas, piénsese si no en ese instrumento capital de la delimitación de poderes que es la noción de bases, cuyo componente jurídico es sólo en muy reducida parte, como de otro lado es lógico, un elemento de tal categoría, determinable finalmente teniendo en cuenta consideraciones políticas [7]. Claro que este argumento no ha de llevarse al extremo, de manera que nos oponemos a alguna de sus consecuencias, por ejemplo, a la utilización del despliegue competencial como moneda de cambio utilizable en la negociación política, de modo que el cierre del modelo sea excluido precisamente para utilizar la transferencia de competencias en la negociación política, así tratando de asegurarse determinados apoyos en la formación de los gobiernos. Pero es cierto que dicho bloqueo competencial no cabe, en concreto, si se tienen en cuenta las posibilidades de la recolocación o redimensionamiento de las competencias como consecuencia de la formación de la Unión Europea progresivamente dotada de mayores atribuciones y la previsión de la redefinición de los poderes del Estado que lleva a cabo el artículo 150 de la Constitución. De modo que no se podrá producir *un cierre absoluto o formal del sistema*. Así, la entrada española en la Unión Europea ha conllevado una innegable mutación constitucional y la construcción europea es un proceso abierto cuyos efectos supondrán consecuencias de alcance constitucional en nuestro sistema, lo que significa que estamos no sólo ante un desapoderamiento competencial del Estado central o de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la Unión ejerce las facultades cedidas, sino en una modulación de la actuación de estas instancias a las que el orden comunitario impone la ejecución de decisiones ajenas, aunque de acuerdo con la ordenación constitucional. Al final, por supuesto, quedará *el artículo 150 CE* con sus posibilidades, llamémoslas así, centrífugas, pero también centrípetas: se trata obviamente de un precepto que ni permite la rectificación del sistema, si se deciden aprovechar las posibilidades de armonización, ni su vaciamiento, si se está pensando en utilizar las leyes de delegación y transferencia del apartado segundo, pero cuyas capacidades dinámicas como instrumento de recuperación uniformizadora o prolongación de la descentralización son evidentes.

La dificultad más importante que debe abordar el Estado Autonómico no se presenta en el plano técnico, se trate de la Reforma del Senado o de la mejora de instrumentos de cooperación, sino en el político y se refiere natu-

[7] J. Jiménez Campo, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 27, 1989, p. 67. J. J. Solozábal, *Las bases constitucionales del Estado autonómico,* Madrid, 1998, pp. 162 y ss.

ralmente a su capacidad para llevar a cabo la integración de los nacionalismos territoriales. La gravedad del problema radica en que es precisamente la virtualidad integradora de nuestro sistema la piedra de toque del mismo. Para muchos la rectificación de la organización secular del Estado español sólo quedaría justificada si lograse el encaje o acomodo del seccionalismo territorial español, hasta el punto de presentarse al Estado Autonómico como el tratamiento institucional adecuado de las tensiones nacionalistas.

Pero la cuestión no es, frente a lo que pueda parecer, si el Estado Autonómico ha conseguido la integración de los nacionalismos, sino si tal integración es posible, más en concreto, si tal integración es posible a través del federalismo, admitiendo de partida la sustancial equiparación a estos efectos entre el sistema federal y el autonómico. Conviene comenzar estableciendo que el federalismo tiene dos dimensiones, esto es, puede entenderse como sistema de organización territorial del poder, según hemos visto, pero también como cultura federal, como disposición a entender la vida política desde determinadas actitudes que asumen, de un lado, la flexibilización de las exigencias de la unidad y, de otro, cierta disposición para la transacción y el acuerdo. Sin cultura o espíritu federal el andamiaje de este tipo de organización política no ha de resistir. El federalismo en cuanto «comunidad formada por comunidades que mantienen su peculiaridad de grupo» [8], como criterio de organización en la que «diversas comunidades se unen bajo un mismo gobierno para algunos fines y al mismo tiempo conservan gobiernos diferentes para otros objetivos, viviendo unidas y al tiempo rechazando el unitarismo» [9], es una forma política muy difícil, basada en un equilibrio entre fuerzas centrífugas que llevan a la desintegración y fuerzas integradoras que impulsan al país hacia una progresiva centralización. La cultura del nacionalismo, hablemos del unitario o de los territoriales, no se identifica precisamente con la cultura federal, por lo que no es extraño que en el caso español, el centralismo haya desconfiado de esta fórmula y los nacionalismos territoriales hayan considerado el federalismo como un disfraz del unitarismo y se hayan inclinado hacia opciones más bien confederales.

Ocurre así que las relaciones entre nacionalismo y federalismo (utilizando este término como referencia general de descentralización entre cuyos tipos cabe la forma autonómica) no son sencillas de establecer. De hecho la cultura del federalismo, basada en la transacción, el pacto y la disposición a la presentación jurídica de los problemas, se opone a la actitud del nacionalismo, renuente a renunciar a su demanda básica de la autodeterminación, y a encontrar acomodo en un espacio político que no sea exclusivo. Por ello los países federales exitosos no tienen nada que ver con el nacionalismo y así resisten malamente las tensiones de las nacionalidades, al menos cuando acogen a estos elementos explícitamente en sus estructuras institucionales. Yugoslavia saltó por los aires y Canadá lleva una existencia bien difícil, aun-

[8] C. J. Friedich, *Trends of Federalism in Theory and Practice,* London, 1968, p. 183.

[9] K. C. Wheare, «Federalism and the Making of Nations», en *Federalism, Nature and Emergent*, editado por Arthur W. MacMahon, New York, 1955, p. 30.

que envidiable desde otro punto de vista. Suiza es otro caso, pues no se trata de una Federación montada sobre las nacionalidades, sino sobre una realidad territorial nueva (el cantón) que no coincide con ellas, y que aparece como un vínculo que resta, y no refuerza, lealtad política a la nacionalidad respectiva.

De modo que la esperanza que mostramos en el momento constituyente acerca de las posibilidades integradoras del nacionalismo en muy buena medida se ha visto defraudada. El nacionalismo territorial no ha renunciado al ideal de la independencia y su lealtad constitucional se ha constreñido a la observancia de sus posibilidades como procedimiento. Al final nuestro entusiasta azañismo ha debido asumir la mayor perspicacia de la moderación orteguiana. Con todo, el trecho que queda por recorrer de acuerdo con el nacionalismo es largo, pues no se ven las razones para que éste no opte por las mejoras que puedan introducirse en el Estado Autonómico, y no debe desdeñarse la integración conseguida del pluralismo territorial en el Estado Autonómico, como única vía con que asegurar además la coexistencia política, si no la verdadera integración, que sencillamente hubiese sido imposible en un Estado que no hubiese acogido ningún tipo de descentralización de la hondura de la reconocida en nuestra forma autonómica.

Constatar las dificultades del Estado Autonómico, me parece, no debe inducir a la petrificación o inmovilidad absoluta de nuestro sistema. Creo que todo lo contrario, aunque haya que ser cuidadoso con el tipo de medidas que se propongan, de modo que sean congruentes con la planta de nuestra forma política, y aunque se imponga la cautela respecto a la consecución final del acomodo de los nacionalismos territoriales en una organización política eficaz, esto es, en un verdadero Estado, común. En este orden de cosas creo que se podría proponer la adopción de medidas de carácter más bien político, indicadoras de la aceptación de un *mood* o cultura federal o cooperativa, concretando algunas exigencias, de lo que para entendernos, podríamos calificar de lealtad federal, o una actitud de simpatía hacia los dos rasgos básicos de la cultura federal, a saber, el pluralismo y la unidad. Se trataría entonces de proponerse incrementar la integración de nuestro sistema.

Al lado, de manera si se quiere instrumental, podría pensarse en reformas, de carácter más técnico-jurídico, tendentes a mejorar la articulación, entre las que incluiría la reforma de los estatutos y la conversión del Senado en una verdadera cámara de representación territorial. Por supuesto, como insinuaba hace un momento, no cabe confrontar la integración con la articulación: la articulación, como esfuerzo de reforzamiento del conjunto y sus piezas, se impone con mayor facilidad si las medidas en que consiste se reciben como inspiradas por un deseo de la integración espiritual o política del sistema. Por supuesto un diseño correcto de la articulación del Estado puede incrementar la eficiencia del mismo y estimular su cohesión y el grado de compromiso con él de sus integrantes.

Desde luego la integración del Estado Autonómico sufre si se contemplan las relaciones entre los gobiernos central y territoriales, sean del signo ideológico que sean, bajo un prisma preferentemente partidista. Los gobiernos

tienen, en todo caso, obligaciones que podemos llamar institucionales, y que han de mantenerse aun cuando se trate de ejecutivos nacionalistas. Como es sabido, los Presidentes de las Comunidades Autónomas, aunque elegidos en virtud de un apoyo partidario, asumen funciones representativas de toda la Comunidad, de manera que es en esta condición en la que, en todo caso, merecen un trato de dignidad y de atención a su rango, más allá de su efectiva significación política en sentido estricto. De otro lado, como se sabe, son la representación ordinaria más alta del Estado.

Seguramente la cultura autonómica, presupuesto del funcionamiento correcto de nuestro sistema de descentralización territorial, mejoraría si se llevasen a cabo dos tipos de reconocimientos. El primero que obligaría sobre todo a las fuerzas políticas nacionales debería consistir en la admisión de la contribución del nacionalismo al funcionamiento del Estado Autonómico. Si tenemos un Estado Autonómico en serio, ello en buena medida lo es por las demandas del nacionalismo. Es la insistencia del nacionalismo lo que ha asegurado el mantenimiento del pluralismo del Estado ante la inercia y los intereses del centralismo, como fue su denuncia del unitarismo lo que explicó la opción autonomista de nuestro constituyente, según sabemos. De otro lado, como no podía ser de otro modo al operar el principio de emulación, las exigencias de autogobierno y aspiraciones institucionales se han generalizado en todo el Estado. El caso es que, han sido los gobiernos nacionalistas los que han propiciado la presentación de recursos que han permitido al Tribunal Constitucional construir el edificio doctrinal sólido y serio que tenemos hoy, contribución obviamente reforzada por la que, en el mismo Tribunal, tiene su origen en la reacción del Gobierno central frente al ejercicio del autogobierno dentro de sus límites por parte de los gobiernos, en sentido amplio, nacionalistas, ya se trate de la caracterización de la mayor parte de las competencias como poderes compartidos, del establecimiento del concepto de normación básica como garantía de un régimen jurídico común y como una técnica de articulación entre los diferentes ordenamientos, ya hablemos del reconocimiento de competencias exteriores, de la competencia de las Comunidades en materia de derechos fundamentales o de la determinación de la supletoriedad. Sea como fuere, estamos ante cuestiones todas ellas cardinales en el Estado Autonómico, en cuya afirmación ha sido muy importante la posición nacionalista al respecto.

Pero la recomposición de la cultura autonómica exige asimismo otro reconocimiento, tan importante como el que acabo de mencionar, ahora proveniente de las fuerzas nacionalistas. Se trata de la asunción por parte del Estado central de rasgos, se utilice esta denominación o no, plurinacionales. El Estado Autonómico no es el Estado centralista de siempre, que ha admitido simples retoques en su existencia, pero que en el fondo conserva invariables designios uniformistas y asimilistas. Las decisiones básicas rectificadoras de la planta centralista se tomaron en la Constitución, pero sus auténticas potencialidades han resultado del desarrollo autonómico, que ha tenido lugar en el plano estatutario y de la legislación territorial. La consecuencia innegable es un sistema altamente descentralizado que permite el autogobierno

organizativo y el seguimiento de políticas propias. Prueba de ello es el reparto del gasto público o el número de los funcionarios de los niveles nacional, autonómico y local, en todo semejantes a los de un verdadero Estado federal.

Con todo, las reformas más importantes que debe experimentar el Estado Autonómico son más bien inscribibles en el plano de la mejora técnica del sistema, que afecta, aunque evidentemente no sólo especialmente si se piensa en su primera manifestación, a la articulación. Me refiero a la reforma estatutaria y la del Senado. Apuntemos algunas ideas sobre estas dos cuestiones.

II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

2.1. En el plano normativo: Estatutos de autonomía

Desde luego la reforma estatutaria no plantea especiales objeciones en lo que se refiere a su pertinencia, ya se la considere como un modo de adecuar el marco territorial del autogobierno a las necesidades cambiantes de la Comunidad Autónoma, transcurridos, o a punto de hacerlo, veinticinco años desde su aprobación, o se piense en incrementar la legitimidad del estatuto, dejando oír la voz de la nueva generación que no participó en la elaboración originaria. Algún problema mayor suscita la decisión, que yo considero acertada, además de inevitable, de anteponer la reforma estatutaria a la constitucional, y de, *pro futuro*, conservar la caracterización del estatuto como ley orgánica, de manera que se mantenga la actual mayoría necesaria para su aprobación y se conserve la distancia desde un punto de vista político entre la Constitución y el estatuto de autonomía. En efecto, de una parte, y aunque parezca sufrir la lógica, considero positivo que la reforma estatutaria haya precedido a la constitucional, pues de haberse procedido a la inversa, como señalaba con anterioridad, creo que habría sido difícil evitar la apertura de un proceso constituyente ilimitado, que habría desbordado el acotamiento establecido, y que no hubiese llevado a ningún buen puerto, dada la falta de consenso al respecto de los partidos. Por otro lado, a veces suele proponerse, dada la importancia de la reforma estatutaria, esto es, su relevancia constitucional, elevar el *quorum* de aprobación en las Cortes del proyecto estatutario a una mayoría de 2/3 o 3/5. Considero esta propuesta no adecuada. Creo que equiparar el *quorum* en los Parlamentos autonómicos y el español, cuando sea mayor el exigido en el nivel territorial, aun contando con las ventajas políticas que podrían derivarse de la estabilidad estatutaria que garantizaría la dificultad de obtención de una mayoría favorable a la reforma y, en concreto en estos momentos, el contar obligadamente con la anuencia de la modificación estatutaria de los dos grandes partidos nacionales, tendría como inconveniente el reducir la diferencia entre la norma constitucional y estatutaria, impulsando de hecho la voluntad de introducir la reforma constitucional mediante la reforma estatutaria. De otro lado, y aunque constitucionalmente no se exija el consenso nacional para la consecución de la reforma estatutaria, nada se opone, más bien al contrario se entiende como muy recomenda-

ble, el alcanzar dicho acuerdo en una cuestión tan relevante como la que nos ocupa.

Pero los dos problemas de más interés que presentan las reformas estatutarias, pueden referirse, seguramente, a la determinación de la naturaleza del estatuto que manifiestan y sin cuya aceptación no puede entenderse, a mi juicio, el significado y aun diversos aspectos del procedimiento de verificación de los cambios estatutarios. Y, en segundo lugar, la determinación del alcance de las reformas, que quizás puede establecerse con mayor facilidad si se reconoce un ámbito obligado, otro posible y finalmente otro prohibido a dichas reformas [10].

Hemos asumido con toda facilidad la caracterización funcional del sistema autonómico como sistema federal y, en consecuencia, hemos subrayado el carácter cuasiconstitucional de los estatutos, llegando incluso a considerarlos en este aspecto más Constituciones que las Constituciones de los Estados miembros, en la medida en que las Constituciones de los Estados miembros no determinarían las competencias de los Estados, que vendrían fijadas en la Norma Fundamental de la Federación y aun los derechos tendrían esta condición federal, de modo que la primera Constitución para todos sería la Constitución federal, limitándose las Constituciones de los Estados a ser meramente normas de autoorganización. En cambio, los estatutos de autonomía serían casi más Constituciones que las de los Estados miembros, al prolongar la organización territorial constitucional, siendo, además, fuente de competencias ellos mismos y parámetro de constitucionalidad para el propio Estado. Esto, aunque pudiera ser objeto de alguna matización, es sustancialmente cierto y puede bastar para las situaciones de normalidad en las que lo importante no es la pregunta sobre lo que es, sino para lo que sirve, el estatuto de autonomía. Cuando estamos, en cambio, en tiempos difíciles, en tiempos de cambio y de reforma, precisamente para entender el sentido de ésta, su procedimiento y su alcance, es inevitable atender a la base o raíz del sistema, a la verdadera condición del estatuto.

Lo que aparece entonces es que las Comunidades Autónomas no disponen de soberanía y, por tanto, de poder constituyente, de modo que los estatutos no expresan sino una potestad semiconstituyente. Así los estatutos de autonomía no son manifestación de un poder constituyente de las nacionalidades y regiones, que sólo corresponde en nuestro ordenamiento al pueblo español en su conjunto, en el que reside la soberanía, lo que sí es el caso de las Constituciones de los Estados miembros de una Federación, que al ser aprobadas exclusivamente por los órganos de los mismos (Asambleas representativas y Cuerpo electoral mediante *referendums* territoriales) ejercen una soberanía propia, bien que limitada. En cambio, los estatutos de autonomía no denotan un poder constituyente originario, que las Comunidades no tie-

[10] Véanse mis trabajos, «Las reformas estatutarias y sus límites», en *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 21, enero-abril de 2004, y «Los límites materiales de las reformas estatutarias», en Estudios Goberna, *El Estado Autonómico: Integración, Solidaridad, Diversidad,* t. II. También en *Cuadernos de Alzate,* núm. 24.

nen no sólo porque, como queda dicho, la soberanía no les corresponde, sino porque las mismas ni siquiera existen como tales cuando se aprueban los estatutos, de modo que los estatutos de autonomía son los que crean las Comunidades Autónomas y no al revés. Se produce así algo que, de manera paradójica, pero exacta en términos jurídicos, fue puesta de relieve por el Tribunal Constitucional, para quien el estatuto, aun siendo la expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a nacionalidades y regiones y representando el paradigma de los instrumentos jurídicos de autogobierno de éstas, y aunque su contenido se adoptó con la participación de dichas Comunidades, en puridad es una fuente heterónoma (STC 99/1986).

Este déficit de soberanía es cubierto a través de la intervención de las Cortes, en este momento en lo que nos interesa, de manera que la reforma estatutaria es pactada mediante su tramitación parlamentaria en las dos Cámaras. Lo que ocurre es que el resultado del pacto debe ser aprobado por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, que finalmente es el garante de la reforma estatutaria. Advirtamos que, a nuestro juicio, la condición del estatuto como norma pactada, no implica necesariamente que la conjunción equivalga a una contribución simétrica de los intervinientes en el pacto, al modo que ya ocurrió, por ejemplo, con la ley en la Monarquía Constitucional del siglo XIX, donde la representación parlamentaria establecía el contenido y el Rey sancionaba o vetaba la norma, ni siquiera que esa intervención dual tenga en realidad la misma importancia. Recuérdese cómo Schmitt atribuía siempre la voluntad decisiva, en ese sentido soberana, al Monarca, al caracterizar sobre todo a la ley, en la forma política que estamos considerando, como mandato del Rey con un contenido que establecía la representación parlamentaria. Señalo esto para argumentar mi interpretación del significado del procedimiento parlamentario de la reforma estatutaria. A mi juicio, la función del mismo es exclusivamente la verificación de un control parlamentario del texto, dado que al final el pronunciamiento convalidador, y en ese sentido soberano, es el del cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma. En efecto, la tramitación en las Cortes de la reforma, como ocurrió en el origen del estatuto, es congruente con el carácter constitucional *ad extra* o para el Estado que tiene dicha norma. No hay otra explicación que la relevancia del estatuto para el Estado en la exigencia de que la modificación de aquél sea pactada y formalmente aprobada mediante ley orgánica, una norma de carácter estatal indudable. La reforma estatutaria conserva así la condición dual del estatuto, ya que en el procedimiento de su verificación interviene la Comunidad Autónoma, a la que corresponde la primera y la última palabra sobre la modificación, pues son su Parlamento y cuerpo electoral quienes ejercen, respectivamente, la iniciativa y aprueban o rechazan en conjunto el procedimiento, pero también el Estado, pues el proyecto de cambio estatutario debe ser aprobado con una tramitación especial, como ley orgánica, en las Cortes Generales. De otro lado, a mi juicio, el respeto en la reforma del estatuto de su condición constitucional para la Comunidad Autónoma determina una cierta limitación en la intervención de las Cortes, sobre cuya suerte, no se

olvide, finalmente corresponde pronunciarse, en última instancia, al cuerpo electoral del territorio concernido.

No tiene mucho sentido que en esta ocasión [11] me extienda demasiado sobre el contenido de la reforma. Hablamos en primer lugar del contenido obligado de la misma a que puede referirse. A mi juicio, las reformas estatutarias deben de fundamentarse en tres actuaciones: mejora de la institucionalización del autogobierno, adopción de medidas de participación, institucionales o no, y coordinación y clarificación competenciales. Por lo que atañe a *la mejora de la institucionalización del autogobierno*, la reforma estatutaria debe caminar seguramente orientada a una incorporación del contenido esencial o determinaciones principales de la forma de gobierno, que con dudosa escrupulosidad constitucional en relación con la reserva al respecto establecida en la Norma Fundamental, han quedado relegadas a leyes autonómicas o a los reglamentos parlamentarios correspondientes. En este orden de cosas pueden incluirse también algunas decisiones sobre el sistema electoral de la Comunidad Autónoma o la designación de los senadores autonómicos, así como de otros cargos no previstos en los estatutos y establecidos en virtud de decisión posterior (me refiero a los Defensores del pueblo autonómicos, o a los Consejos consultivos). En un terreno próximo a éste cabría pensar en una clarificación del sistema de normas de la Comunidad, pudiendo incorporar alguna fuente como el decreto-ley, evitándose asimismo algunas rigideces constitucionales sobre la delegación legislativa.

Como ya hemos señalado, la reforma de nuestro orden territorial debe reorientarse sobre la integración, que se logra, según nos consta, a través de *la participación*. El impulso fundamental se dará sin lugar a dudas con la reforma constitucional del Senado. Pero esa reforma no será más que la punta de lanza de una nueva comprensión del Estado Autonómico. En los estatutos cabe adoptar medidas, más o menos concretas, institucionales o de carácter principial, que faciliten esa integración bien en el plano estrictamente español, estableciendo el procedimiento para designar de acuerdo con la regulación general a los enviados autonómicos, o en el ámbito de la Unión Europea, de modo que se prepare la incorporación de representantes autonómicos en la negociación en las instancias comunitarias. Es necesario hacer constar que la participación de las Comunidades Autónomas en la composición de los diferentes órganos y organismos del Estado debe hacerse sobre la idea de las Comunidades como integrantes del mismo, de manera que dicha participación suministra una oportunidad no tanto de hacer pre-

[11] Veánse mis trabajos mencionados en la última nota. Además, especialmente con referencias a la propuesta del Parlamento Vasco, «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 25, núm. 73, enero-abril de 2005.

Acerca de la propuesta catalana, «Sobre las reformas estatutarias y la Propuesta del Parlamento catalán», en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Revista Jurídica de Castilla y León, número extraordinario 2005.

sentes en la organización política mayor los intereses de las partes, como de conformar la voluntad general total desde sus integrantes.

Por lo que hace a *las cláusulas competenciales* de los estatutos, las mismas, por lo general, son claramente mejorables, y aquí tenemos un objetivo al que pueden dirigirse los esfuerzos de las reformas estatutarias. Desde este punto de vista no se utilizó bien la habilitación que el estatuto tenía para establecer las atribuciones de las Comunidades Autónomas, pues en múltiples ocasiones los estatutos no concretan ni especifican los títulos constitucionales, cuya formulación general dejaba mucho espacio para esa actividad de desglose, delimitación y detalle, limitándose a repetir las cláusulas competenciales constitucionales en cuanto abren posibilidades de intervención propia. No se trata de que los estatutos asuman como función suya específica la interpretación de los títulos competenciales constitucionales, sino de que los cumplimenten, estableciendo las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma, en el nivel legislativo, ejecutivo o de gestión, lo que evidentemente no se puede llevar a cabo sin una comprensión de la habilitación constitucional, actividad interpretativa que es entonces la base pero no el objeto de la propia normación. Hoy, en el momento de la reforma estatutaria, y en muy buena medida gracias a la labor doctrinal del Tribunal Constitucional, la labor de desglose y clarificación de cada competencia que le corresponda a la Comunidad, en los aspectos normativos o ejecutivos, aparece mucho más factible que en el momento fundacional de la autonomía cuando se aprobaron los estatutos.

Por lo que se refiere a la incorporación de cláusulas identitarias al estatuto considero que la misma es perfectamente posible y aun beneficiosa siempre que la formulación se verifique en términos aceptables para todos y se comprenda lo que su inclusión en una norma general, con independencia de su origen ideológico concreto, frecuentemente nacionalista, pueda suponer. Así, no sobra que la norma institucional básica exprese de manera liminar y sintética la consideración que de sí misma tiene la Comunidad. Naturalmente esa definición debe ser conforme a la Constitución y disfrutar de una base de consenso tan amplia como sea posible.

¿Y qué es lo que el estatuto tiene vedado? Claramente, en primer lugar, asumir funciones constituyentes, bien propias o del Estado, disponiendo del marco constitucional, lo que se lleva a efecto derogando espacialmente la Constitución, o imponiendo a la Constitución contenidos que ésta no tiene, estemos hablando en el plano institucional o en el de la delimitación competencial, añadiendo respectivamente, por ejemplo, instancias de mediación entre el Estado o la Comunidad Autónoma, o, principalmente, modificando la distribución de competencias entre el Estado central y la Comunidad Autónoma. Esto ocurría, en efecto, en el Plan Ibarretxe en el caso de la Comisión Mixta Estado-País Vasco (art. 15 PEPCE), y, sobre todo, en el caso del Tribunal de Conflictos (art. 16 PEPCE), compuesto por miembros del Tribunal Constitucional y otros juristas propuestos por la Comunidad Autónoma para entender de procedimientos que afectasen al País Vasco. Tampoco puede ocurrir que las competencias establecidas en los estatutos de autono-

mía, como es el caso del Plan Ibarretxe, y en menor medida de la Propuesta catalana, recuerden más a las de una confederación que a un Estado federal.

En el caso catalán el rebasamiento constitucional quizás pueda intentarse de modo más sutil, pero igualmente impropio. Los estatutos determinan, o pueden determinar, las competencias del Estado, pero no las establecen. La decisión sobre las competencias del Estado corresponde a la Constitución, o, dicho de otro modo, éstas se estipulan constitucionalmente, aunque se concretan, indirectamente, después en los Estatutos. Así, las determinaciones estatutarias sobre las competencias correspondientes deben ser adoptadas siempre de acuerdo con las decisiones constitucionales.

La actuación exorbitante del legislador autonómico puede manifestarse, como lo muestra principal, pero no exclusivamente, el proyecto Ibarretxe, en relación, por último, *con la regulación de los derechos* que pretenden las reformas estatutarias. En efecto, si los *derechos* integran, junto a determinadas decisiones sobre los principios institucionales o valorativos y a las cláusulas directivas, la parte llamada dogmática de los documentos constitucionales, las propuestas de modificación estatutaria que comentamos presentan un campo no despreciable para el equívoco y aun el franco desacuerdo. En los Estados federales los derechos fundamentales suponen el mínimo de unidad que los ciudadanos, cualquiera que sea su ubicación territorial, comparten. Son así un elemento de cohesión política y de integración jurídica, pues su guarda habilita la intervención normativa o jurisdiccional de la federación, operando como elemento centrípeto del sistema. La competencia de los Estados en relación con los mismos tiene un significado especificador, pero no ampliatorio. De manera que no hay «nuevos derechos» fundamentales estatales, o autonómicos en el caso español, pues la fundamentalidad de los derechos, en razón de su importancia material y de las ventajas que para su protección derivan de su reconocimiento con el rango supremo normativo, exige constancia constitucional.

2.2. En el plano institucional: El Senado

La mejora de la articulación del Estado Autonómico se ejemplifica para muchos en el necesario cambio constitucional del Senado, hasta el punto de que se corre un riesgo mitificador asumiendo la potencialidad transformadora del Senado. Es evidente la configuración deficiente en el plano constitucional del Senado, de modo que, por ejemplo, se puedan denunciar sus funciones equiparadas a las del Congreso, y sus competencias claramente inferiores en el caso de la Cámara Alta, por lo que se ha podido hablar con toda razón de un bicameralismo descompensado. En efecto, la Constitución encomienda al Senado la función legislativa, de control y presupuestaria en los mismos términos que al Congreso, lo que se desmiente cuando las com-

petencias en el desempeño de tales funciones al Senado son claramente desfavorables en relación con las que respecto de ellas tiene el Congreso.

Pero conviene llamar la atención sobre el hecho de que las causas de la inferioridad del Senado no tienen, primero, sólo un origen en el plano normativo constitucional, y, en segundo lugar, no ha existido tampoco disposición política para conseguir la equiparación con el Congreso del Senado. La propia calificación constitucional del Senado como Cámara de representación territorial pudo haber dado lugar a desarrollos reglamentarios que la hubiesen permitido disfrutar de un mayor protagonismo en el sistema autonómico. En ese sentido siempre he creído que existían ya en el terreno del derecho positivo importantes manifestaciones de esas posibilidades. Me refiero naturalmente al desarrollo que el artículo 189 del Reglamento del Senado hace del artículo 155 de la Constitución. El artículo 189 prevé, en efecto, un pronunciamiento autorizatorio del Senado sobre las medidas propuestas por el Gobierno en relación con la actuación opuesta al orden constitucional o atentatoria contra el interés general de España de una Comunidad Autónoma, de modo que se excluye una posible interpretación del artículo 155 CE que circunscribiese el objeto de la autorización del Senado al *principio* de intervención, pero no a las *medidas* concretas a adoptar, habilitándose al Senado —en el apartado 4 del precepto reglamentario— no sólo para denegar la autorización de las medidas propuestas sino para modificarlas o condicionarlas. Pero además el Reglamento del Senado adopta las decisiones pertinentes para que, de un lado, se evite un recurso inmotivado al artículo 155 CE, exigiendo al respecto que a la solicitud del Gobierno de la autorización para proceder contra una Comunidad Autónoma se le acompañe la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento, así como la de su incumplimiento, y de otro, se asegure la pertinencia de las medidas a adoptar estableciendo la necesidad de que su propuesta se contenga en un Dictamen de la Comisión correspondiente —ahora la General de las Comunidades Autónomas—, Comisión a la que hará llegar la información y alegaciones que a su requerimiento mediante el Presidente del Senado le remita la Comunidad Autónoma en cuestión, la cual podrá designar de estimarlo procedente una persona que asuma su representación a estos efectos.

La consideración correcta de las causas sobre la situación del Senado, nos lleva así, en segundo lugar, si se quiere traspasar el plano meramente normativo, a constatar la falta de voluntad política para suplir los déficits de la institución. En efecto, las omisiones legislativas o reglamentarias que hubiesen podido completar el régimen de tal órgano no se han intentado compensar atribuyendo, tanto por los diferentes Gobiernos como los partidos de la oposición, un relevante significado político a la intervención de la Segunda Cámara, tratando, por ejemplo, de reservar en el procedimiento legislativo a la determinación del Senado las decisiones con sensible alcance territorial, del mismo modo que tampoco los partidos políticos en el Gobierno o fuera de él han atribuido un importante peso a los senadores en el mismo, permitiendo que en nuestro sistema político se instalase la idea de que el Senado o

es un lugar de meritoriaje o un cómodo retiro para los políticos que están a punto de finalizar su carrera.

La reforma del Senado debe intentar convertir a esta institución verdaderamente en Senado territorial, en la cámara de representación autonómica, a cuyo efecto habrá de acometerse la configuración institucional, funcional y competencial correspondiente. La cuestión nodal a abordar es, entonces, la de la caracterización territorial de la Cámara, convirtiéndola en un auténtico Senado Autonómico. Hacer al Senado la Cámara de representación territorial supone intentar a su través resolver la crisis representativa de nuestras instituciones, posibilitando la apertura del Parlamento a la realidad de la sociedad, de variedad territorial indudable. La concepción tópica de la representación de la teoría constitucional ha subrayado excesivamente la unidad del Parlamento como órgano que aseguraba la presencia de la sociedad en el sistema institucional, insistiéndose en la unidad final de la voluntad parlamentaria que valía por la de todo el conjunto. Desde un punto de vista social, de otra parte, la institución representativa sólo podía afirmarse como unidad queriendo por toda la nación a la que el Parlamento representaba. Este proceso unificador resultaba imprescindible y no excesivamente difícil en las sociedades del XIX, identificadas antes que nada por lo que las unía, esto es, su designio de afirmación política frente al monarca y su deseo de asentarse sin las limitaciones conscriptivas del antiguo régimen; pero la contención de la variedad será después más difícil, cuando aparezcan partidos de clase y nacionalistas que ponen en cuestión las bases de la unidad nacional a representar.

El Estado de nuestro tiempo acogerá una idea de la representación con una base ideológica más amplia. De este modo nuestra Constitución, por ejemplo, se dejará permear por la idea de la representación territorial, así cuando asume que las nacionalidades y regiones integran la Nación española, en cuanto manifestaciones del pluralismo que la constituye; pero también en el nivel institucional al establecer un sistema de descentralización política a favor de las Comunidades Autónomas, en cuanto organizaciones políticas que corresponden a dichas nacionalidades y regiones. En este tipo de representación no se actúa la representación directa del pueblo español, sino una representación del mismo bajo la perspectiva territorial. El criterio no es la representación proporcional de la población, sino la representación de su variedad territorial, cabe decir autonómica. No es una representación bajo la perspectiva del conjunto, del pueblo, sino de sus partes, de la nación.

Se trata de introducir un correctivo territorial a la representación, que supone una desviación de la representación meramente numérica, inmediata o directamente democrática. La representación de los territorios no puede prescindir de los ciudadanos, pero tiene en cuenta ciertos intereses comunes, identitarios si se quiere utilizar este término. Esta concepción de la representación, actuada privilegiadamente por el Senado, convierte a esta Cámara en la de las Comunidades Autónomas, esto es, de los territorios institucionalmente organizados. De tal idea del Senado podría seguirse la intervención en la designación de la Cámara autonómica de las Asambleas de las

Comunidades Autónomas, representadas según un criterio mayoritario, que concedería una representación mínima a la oposición. Se trata de una representación que en realidad asegura la presencia de los Gobiernos autonómicos (y que pretende su implicación en la elaboración de las leyes que serán desarrolladas por las Comunidades Autónomas) y que es llevada a cabo por los parlamentarios con un mandato entonces compatible con el que reciben de hecho de su Gobierno.

Tal modelo de determinación de la composición territorial del Senado impide, a mi juicio, que se planteen algunos problemas que suscita el sistema alemán y que chocan con la prohibición del mandato imperativo y con el carácter parlamentario y no administrativo de la Segunda Cámara, aunque esto no quiera decir que se ignoren las ventajas de este modelo relativas a la optimización de la representación y a la mejor cualificación de la Cámara en la que el injerto gubernamental mejoraría sin duda su capacidad técnica o especializada.

Por lo que hace al número de senadores ha de mantenerse la continuidad respecto del modelo existente hasta ahora, de acuerdo con el mismo número de representantes por Comunidad Autónoma, según las provincias que las integren. La prudencia puede ser útil a la hora de allanar las dificultades de la reforma; de otro lado, la actual composición ya significa un determinado correctivo «federal» a la representación territorial que asegura cierta igualdad a los territorios, como suele ocurrir en los sistemas en los que la Segunda Cámara se organiza más sobre la pauta del Senado que la del Consejo.

Respecto de las funciones parece pertinente mantener el cumplimiento, con diferente énfasis, que ha de reservar la especialidad de la representación territorial, de todas las funciones atribuidas a las Cortes por el artículo 66 CE. Las reformas funcionales de la Segunda Cámara han de alcanzar a una especialización en el control del Gobierno en relación con la realización de su política autonómica y, sobre todo, incorporando en el nivel constitucional la reforma reglamentaria del 11 de enero de 1994 por la que se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas y que más allá de su interés en cuanto instancia que ha permitido un mejor desempeño de las atribuciones autonómicas del Senado, produciendo un indudable redimensionamiento de las mismas, ha potenciado la función de articulación de la Cámara al asegurar la presencia de los Gobiernos autonómicos en el mismo, que no sólo hace posible la participación de sus representantes en el seno de la Comisión, haciendo valer sus puntos de vista, por ejemplo, sobre determinados proyectos legislativos, sino que les permite instar la propia convocatoria de la misma, solicitando la inclusión de puntos en el orden del día de la Comisión.

Dos atribuciones competenciales introducidas por la reforma reglamentaria, en concreto a través del artículo 56, tienen particular interés, permitiendo, de un lado, formular *los criterios* respecto a la *representación española* en los foros internacionales donde haya una participación territorial, de modo que se posibilita una modulación territorial de la representación gubernamental en las instancias exteriores, notoriamente europeas; y de otro, proponer *la iniciativa legislativa*, completando o especificando la establecida en el

artículo 108 de la Constitución, y que supondría no sólo una manifestación especial de la iniciativa reconocida a los Senadores, sino un modo adicional de poner ésta a disposición de los propios ejecutivos autonómicos, si consiguen que la Comisión la adopte como suya.

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo, y señalada la necesidad de superar el corto plazo establecido para la tramitación parlamentaria, dos meses en los supuestos ordinarios y veinte días en el caso de los proyectos declarados urgentes, el principal problema surgirá de la necesidad de distinguir entre las normas con relieve autonómico, en las que se admite una intervención relevante del Senado, consistente en la realización en la Cámara de la primera lectura, y las que no lo tienen.

Respecto de las normas con relieve autonómico la cuestión es determinar cuáles son y quién decide sobre su calificación. Parece difícil privar al Congreso, por regla general, con independencia de a quién corresponda la iniciativa legislativa, de la toma en consideración, ya que es esta Cámara la que lleva a cabo la política legislativa del Gobierno, de modo que, aunque después el proyecto sea objeto de la consideración preferente respecto del fondo por parte del Senado, quizás no resulte adecuado conferir al Senado un veto en este momento inicial de la iniciativa legislativa del Gobierno.

Las leyes de relieve autonómico desde luego habrán de ser las del 150 CE, así como aquellas en las que se hubiera ejercido la iniciativa de las Comunidades Autónomas. Es más discutible que se deban incluir bajo esta denominación a las leyes de reforma estatutaria y desde luego a las básicas. Obrar de otro modo posiblemente no tiene sentido, dada la importancia de las cuestiones desde una perspectiva material y teniendo en cuenta la trascendencia política que una actitud de bloqueo en esos casos por parte del Senado supondría. En cualquier caso habría que alterar, de un lado, la facultad de veto y, de otro, habría que arbitrar procedimientos de mediación de una Comisión de conciliación como la prevista en el artículo 74.2, asegurando la imposición final de la voluntad del Congreso por mayoría absoluta.

Las reformas del Senado no han de referirse sólo al plano funcional, aunque éste sea, a mi juicio, el más importante. Otro tipo de modificaciones obligadas son las procedimentales: en este sentido podría pensarse en reconocer una facultad de veto suspensivo de los grupos territoriales respecto de proyectos atentatorios contra las exigencias de los hechos diferenciales o su capacidad de promover la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley finalmente aprobada que incurriese en el supuesto que acabo de nombrar.

III. CONCLUSIÓN

En definitiva, la reforma del Estado territorial deberá intentar nuevamente un equilibrio entre las fuerzas centrípetas y las centrífugas, que toda descentralización conlleva, pero sin limitarse al plano institucional, pues, como

nos consta, no hay un edificio constitucional que se mantenga sin una base sociológica y espiritual debajo, sin una verdadera comunidad.

Así, la lealtad constitucional obliga a transformar el Estado, pero también a la modificación de la actitud de los propios nacionalismos, a los que no hay que excluir, pero que no pueden imponer por su integración un costo insoportable para los demás, lo que ocurre cuando se consagra el privilegio.

Manuel José Terol Becerra ⋆

El Estado Autonómico remozado
Acerca de las reformas estatutarias en curso

Sumario: I. NOTICIAS HISTÓRICAS SOBRE LA PLURALIDAD DE ESPAÑA.—II. LA ESPAÑA VERTEBRADA.—2.1. El Estado integral.—2.2. El Estado Autonómico.—2.2.1. La definición constitucional del modelo.—2.2.2. Diacronía de su evolución.—III. NACIONALISMO RADICAL VERSUS EQUIPARACIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES.—3.1. El Pacto de Estella.—3.2. La Declaración de Barcelona.—IV. LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI.—V. LAS PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIAS POSTERIORES.—5.1. Las cláusulas de autoidentificación.—5.2. Las declaraciones de derechos.—5.3. Las competencias.—5.4. La Administración de Justicia.—5.4.1. El precedente.—5.4.2. Su tratamiento en los proyectos de reforma estatutarios en examen.—5.4.2.1. La sistemática.—5.4.2.2. Los Tribunales Superiores de Justicia.—5.4.2.3. Los Consejos Judiciales.—5.4.2.4. Demarcaciones judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia.

I. NOTICIAS HISTÓRICAS SOBRE LA PLURALIDAD DE ESPAÑA

Nadie negará que España es un país plural, que esta nota, definitoria con otras de su idiosincrasia, la acompaña desde el momento mismo de su nacimiento como Estado, el cual se estima aquí coincidente con el momento en que la burguesía liberal, convertida en nación, sustituye al monarca absoluto como sujeto detentador del poder político, erigiéndose en soberana al dotarse de la Constitución mediante la cual crea el Estado. Bastante significativa al respecto es cierta afirmación de Jovellanos efectuada en su Exposición sobre la organización de las Cortes [1], acerca de quiénes eran los llamados a formar parte de las Cortes que habían de reunirse para deliberar sobre las medidas

⋆ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide.

[1] El documento en cuestión se titulaba, más exactamente: «Exposición hecha en la Comisión de Cortes sobre la organización de las que iban a convocarse, conforme a lo acordado por la Suprema Junta Central, a consulta de la misma Comisión». Cfr. Melchor Gaspar de Jovellanos, *Obras escogidas*, Espasa Calpe, Madrid, 1975, p. 217.

más necesarias y urgentes relativas a la defensa de la nación y el arreglo del Gobierno, a fin de asegurar su independencia y poder cimentar su felicidad futura [2].

«Sin destruir la antigua Constitución del reino, antes bien, restableciendo su antigua jerarquía y reintegrándola en los derechos que por tanto tiempo había visto atropellados o dormidos, habemos llamado a las Cortes a todas las ciudades que tenían voto, no sólo en las de la Corona de Castilla, sino también en las de Aragón y Navarra; pero hallando que el despotismo había usurpado en muchas partes a los pueblos el derecho de elegir su gobierno municipal, se ha arreglado la elección de los procuradores de Cortes de tal manera, que el pueblo tenga igual parte en el nombramiento de los que habrán de representarle. Y si no se ha preservado igual derecho a las villas de la Corona de Aragón y Navarra, ha sido por no ofender a las de la Corona de Castilla, donde ninguna, fuera de Madrid, era llamada a las Cortes, y para que así no resultase una representación más imperfecta» [3].

Para alcanzar a comprender mejor el citado aserto quizá no sea ocioso traer a colación otro, también de Jovellanos, harto conocido, revelador de qué significado le asignaba en sus construcciones al término Constitución. Se inserta éste en el contexto de una reflexión personal sobre las tareas que habrían de desempeñar las futuras Cortes, finalmente reunidas en septiembre de 1810, en el curso de la cual manifestaba:

«Y aquí notaré que oigo hablar mucho de hacer en las mismas Cortes una nueva Constitución, y en esto sí que, a mi juicio, habría mucho inconveniente y peligro. ¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela, sin duda; porque ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y de los súbditos y los medios saludables de preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce?» [4].

Obsérvese la ambigüedad de Jovellanos, por lo demás presente en toda su obra, al usar una acepción de Constitución distinta de la que le atribuían los que por entonces la reclamaban. Naturalmente que cuando la burguesía liberal demandaba en esos tiempos una Constitución no apelaba a la esencia y cualidades de una cosa que la constituyen tal diferenciándola de las demás, la primera acepción del término que, por cierto, ofrece el Diccionario de la Real Academia. Hubiese sido absurdo que una clase social emergente, beneficiaria del poder económico pero ayuna del político que aspiraba a detentar gracias a la Constitución, pidiera que las cosas continuaran como hasta entonces. Es obvio que cuando hablaban de Constitución no situaban el concepto en el mundo del ser, como hace esa primera acepción del Diccionario

---

[2] Cfr. Jovellanos, «Consulta sobre la Convocación de las Cortes por estamentos», *Obras escogidas*, *op. cit.,* pp. 216 y 217.

[3] Cfr. Jovellanos, «Exposición hecha en la Comisión de Cortes sobre la organización de las que iban a convocarse...», *op. cit.,* p. 220.

[4] Cfr. Jovellanos, «Consulta sobre la Convocación de las Cortes por estamentos», *Obras escogidas, op. cit.,* pp. 213 y 214.

de la Real Academia, sino en el mundo del deber ser, en el de cómo querían organizar el poder político en adelante. Siguiendo, tal vez, el ejemplo norteamericano y con toda seguridad el francés, pues hasta tres Constituciones se habían conocido en Francia antes de 1810 en las que su burguesía liberal había diseñado por escrito, con bastante detalle, esa nueva forma de organización política que resultaba ser el Estado. Lo que se pedía en España, propiciado, sin duda, desde 1808 por la ausencia del monarca, no era revalidar el *status quo* sino romper con él, ayudándose de un texto normativo que instaurase el principio de separación de poderes, especificando qué órganos eran necesarios para la gobernación del Estado, qué funciones debían desempeñar y cómo se relacionarían entre sí. Una Constitución racional normativa, en suma, que incorporase además una tabla de derechos y mecanismos para su garantía.

No era este último, sin embargo, el concepto de Constitución utilizado por Jovellanos, sino aquel otro atinente a la esencia de las cosas. Pues, en definitiva, con esa «antigua Constitución del reino» apelaba a cómo estaba configurada la España de su tiempo por la fuerza de la tradición, a una idea de Constitución radicalmente distinta de esa otra recién mencionada, a la de Constitución histórica. Interesaba destacarlo porque quizá ahora se comprendan mejor sus palabras sobre la convocatoria efectuada a las ciudades con voto en Cortes para integrarlas en las que finalmente se reunieron en la Isla de León. No en balde, describe a España como un reino de estructura compuesta, cuyas partes integrantes, lejos de evocar el recuerdo de entidades que lo fueron en el pasado y dejaron de serlo para conservar sólo el nombre, las Coronas de Castilla, Aragón y Navarra, evidenciaban serlo todavía, pues según se deriva de lo manifestado al respecto por Jovellanos, mostraban el signo evidente de idiosincrasia o constitución diferenciada que necesariamente les comunicaban sus diversos regímenes jurídicos de representación en Cortes para las ciudades con voto en las respectivas de cada Corona. Ni que decir tiene que la Constitución de 1812 puso término a toda esa diferencia de trato en lo jurídico por inconciliable con las ideas de nación y de representación política que instauraba. Pero resultaba imposible que también pudiera poner fin a las naturales diferencias que en lo sociológico se daban, sin duda, entre los comunidades humanas radicadas en tales lugares, a juzgar por la disparidad que entre sí mostraban muchos años después.

He aquí por qué se han traído a colación las referidas reflexiones de Jovellanos, porque cabe presumir que describe fielmente la realidad de su época, de un Estado plural en sus comienzos que, en realidad, nunca ha dejado de serlo. Ahí están si no los testimonios sobre el particular de tantos otros intelectuales posteriores merecedores igualmente de atención, en particular cuando están referidos a los momentos de la historia constitucional española en que la nación logra erigirse en el único sujeto titular de la soberanía, desplazando a un segundo lugar su pugna, permanente durante todo el siglo XIX, en tal sentido con el monarca, resuelto en ese período cuando menos a compartirla con ella. Pues afloran en esos instantes a un primer plano, con mayor claridad que en cualesquiera otros, lo diferentes que se muestran entre

sí los pueblos integrantes de España y aún el ahínco que pueden poner en enfatizar de tales diferencias. Así sucedió desde luego durante la vigencia de la Constitución de 1869, producto de la nación, la única reconocida como titular de la soberanía en ella, que, no obstante ser de corte monárquico, hubo de convivir, por la fuerza de las cosas, con una forma de gobierno republicana y a punto estuvo de tornarse federal, siguiendo el ejemplo norteamericano, a instancias del Partido Republicano Federal, con Pi i Margall, introductor en España de las ideas de Proudhon en España a la cabeza del mismo, de un lado, y de tantas ciudades implicadas en el movimiento cantonal, de otro. Por eso porque se trata de un momento histórico en que las partes integrantes del todo le restan tanto protagonismo a éste que casi no alcanza a mostrar sino el que aquéllas logran comunicarle por contraste, interesa traer a colación ciertas consideraciones del citado autor referidas a la diversidad de España, efectuadas en el contexto de unas reflexiones que dedicaba en su obra: *Las nacionalidades*, a la naturaleza artificial de las naciones, en general, y de la española, en particular. Según decía, así como se unen pueblos de raza, lengua y leyes diferentes, se dividen los que comparten lengua, raza y códigos; ocupa un solo pueblo las dos vertientes de una cordillera o las dos márgenes de un río o se asientan distintos pueblos en una sola vertiente o margen fluvial. «¿Qué sucede en España», se preguntaba, «Los que en ella vivimos, ¿somos de la misma raza?, ¿hablamos la misma lengua?, ¿estamos sometidos a un mismo fuero?, ¿observamos las mismas costumbres? No cruzan de Oriente a Occidente nuestro territorio los solos montes Pirineos, y aun éstos distan de ser por mucho tiempo el límite de nuestras naciones. El Rosellón formó parte de la monarquía visigoda y del imperio de los árabes: desde el año 1172 al 1642 la formó sucesivamente de las Coronas de Aragón y Castilla» [5].

No era ésta, sin embargo, la única afirmación de Pi i Margall efectuada en *Las nacionalidades*, destinada a poner de manifiesto las diferencias apreciables, a su juicio, entre los pueblos de España. En esa misma obra abundan los asertos de esta clase, de entre los cuales sólo se destacará uno que al describir aquellas disparidades no concluye en las de naturaleza sociológica. Se trata, en concreto, del siguiente:

«Nada menos que diez provincias regulan aquí la propiedad y la familia por otras leyes que la Recopilación y las Partidas; nada menos que dieciocho expresan en otra lengua que la castellana sus pensamientos. Las costumbres varían, no ya de provincia a provincia, sino de municipio a municipio. Difieren las leyes en materias tan graves como la sucesión hereditaria, la sociedad entre cónyuges, el poder de los padres y las condiciones del domicilio; las lenguas hasta el punto de que la vasca no guarde relación alguna ni con las de origen latino ni con las de origen germánico, las lemosinas sean mucho más afines a las de Francia que a la de Castilla, y la gallega y la bable no apartan menos de la española que la portuguesa; las costumbres, hasta el extremo de

[5] Francisco Pi i Margall, *Las nacionalidades*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973, p. 75.

que, recorriendo España, apenas se comprenda cómo pueden ser tan distintas en pueblos separados por cortísimas distancias. La unidad que en algunas cosas tenemos, adviértalo bien el que me lea, efecto fue, y no causa, de la nacionalidad española. Observación que muy bien puede hacerse extensiva a todas las naciones» [6].

Años después, en 1922, en su obra *España invertebrada*, efectuaría Ortega y Gasset un diagnóstico parecido de la España que le tocó vivir. También destacaba cómo, no obstante su unidad política, participaba de naturaleza compuesta, dada la idiosincrasia respectiva que, en los terrenos lingüístico, cultural, histórico y sociológico, advertía en las comunidades humanas radicadas en ella, a las que, por eso mismo, juzgaba partes conformadoras de un todo, necesariamente plural, capaz de neutralizar cualquier intento de independencia por parte de las mismas, pero no de impedir el florecimiento de su idea entre éstas. Así lo revela la reflexión siguiente de Ortega:

«Entorpece sobremanera la inteligencia de lo histórico suponer que cuando de los núcleos inferiores se ha formado la unidad superior nacional, dejan aquéllos de existir como elementos activamente diferenciados. Lleva esta errónea idea a presumir, por ejemplo, que cuando Castilla reduce a unidad española a Aragón, Cataluña y Vasconia, pierden estos pueblos su carácter de pueblos distintos entre sí y del todo que forman (...). Nada de esto: sometimiento, unificación, incorporación, no significan muerte de los grupos como tales grupos; la fuerza de independencia que hay en ellos perdura, bien que sometida; esto es, contenido su poder centrífugo por la energía central que los obliga a vivir como partes de un todo y no como todos aparte» [7].

Conviene tener presente el carácter subordinado de tales consideraciones al servicio de una reflexión sobre la decadencia de España [8]. A cuyo propósito añadía que la historia de una nación no es sólo la de su período formativo y ascendente, sino también la de su decadencia; y aún que así como aquélla exigía reconstruir las líneas de una progresiva incorporación, ésta requería describir el proceso inverso. Pues, a su juicio, «la historia de la decadencia de una nación es la historia de una vasta desintegración» [9]. Dicho lo cual apostillaba al respecto:

«Es preciso, pues, que nos acostumbremos a entender toda unidad nacional, no como una coexistencia interna, sino como un sistema dinámico. Tan esencial es para su mantenimiento la fuerza central como la fuerza de disper-

---

[6] Francisco Pi i Margall, *Las nacionalidades*, *op. cit.,* p. 76.

[7] Cfr. José Ortega y Gasset, *España invertebrada*, 9.ª ed., Revista de Occidente y Alianza Editorial Madrid, pp. 31 y 32.

[8] Aunque algo después de remitir a las librerías su obra —lo que ocurrió, según el propio autor aclara en el prólogo a su segunda edición, en mayo de 1922—, en octubre del mismo año, cuando fecha Ortega el referido prólogo, negaría en él que la descomposición del poder político logrado por España en el siglo XVI significara rigurosamente hablando una decadencia, toda vez que, según aclaraba, «el encumbramiento de nuestro pueblo fue más aparente que real, y, por lo tanto, es más real que aparente su descenso». Cfr. José Ortega y Gasset, *España invertebrada*, *op. cit.,* prólogo a la segunda edición, p. 14.

[9] Cfr. *España invertebrada*, *op. cit.,* p. 31.

sión. El peso de la techumbre gravitando sobre las pilastras no es menos esencial al edificio que el empuje contrario ejercitado por las pilastras para sostener la techumbre» [10].

II. LA ESPAÑA VERTEBRADA

2.1. El Estado integral

Rara vez la población de un Estado es tan uniforme y homogénea que no acoja alguna comunidad humana cuyos miembros compartan entre sí una religión, una lengua, una cultura o unas costumbres, por ejemplo, en todo diferentes de las que profesan, hablan, cultivan o practican sus conciudadanos. En ocasiones, los grupos son varios y sus correspondientes individuos se encuentran más o menos diseminados a lo largo del territorio del Estado, aunque las más de las veces conviven éstos agrupados respectivamente en zonas del mismo perfectamente localizadas, caracterizando, entre otras cosas, a esas regiones geográficas la peculiar idiosincrasia del grupo mayoritario que la habita. Pues bien, cuando esto último sucede es obvio que frente a la fuerza centrípeta ejercida por el Estado para mantener la cohesión entre todas esas colectividades diferenciadas en otras de su integridad y de su propia identidad, pueden producirse fuerzas centrífugas, procedentes de tales agrupaciones humanas en él radicadas, susceptibles, en último término, de hacer peligrar la propia existencia del Estado, por tendentes a su desintegración. Y, desde luego que, en la situación descrita de un Estado formado por colectividades diversas, expuesto a esos avatares, es preciso entender la unidad nacional como un sistema dinámico. He aquí dos ideas de Ortega que, como se verá más adelante, no han perdido actualidad. Por el momento, baste con recordar cómo la Constitución española que él mismo contribuyó a redactar, la de 1931, intentó evitar que la tensión dialéctica entre la España constituida por la conjunción de pueblos distintos, de un lado, y los que se mostraban por entonces, de entre ellos, en actitud de afirmarse como tales, de otro, se saldara con la desintegración de aquélla.

No se olvide que dicha Constitución reconocía esos pueblos como los elementos del conjunto o sistema en que buscaba integrarlos, la España integradora, o, si se prefiere, integral, como calificaba la propia Constitución en su artículo primero al Estado que vertebraba, sobre la base de reconocer a dichas colectividades como portadoras de peculiaridades propias. Harto elocuente se manifestó al respecto Jiménez de Asúa en su discurso de presentación ante las Cortes del proyecto constitucional. En donde, tras afirmar que la Comisión Jurídica Asesora había descartado hacer de España una República federal, dado el descrédito en que había caído esta forma de Estado y aun la unitaria; luego de insistir en que el proyecto eludía decantarse por la

[10] *Idem.,* p. 31.

opción federal, porque al significar federar tanto como reunir lo disperso, no le cuadraba a España la fórmula; y no sin revelar que había inspirado a la Comisión Jurídica Asesora la idea del Estado integral enunciada por Hugo Preuss, concluía señalando lo siguiente:

«Esto es lo que hoy viene haciéndose y esto es lo que ha querido hacer la Comisión: un Estado integral. Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso. Unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado. Eso es lo que en la Constitución ofrecemos y queremos hacer, y así vemos claramente atacado el unitarismo en los artículos 15 y 19, no admisión del federalismo en los artículos 14 y 17 y, en cambio, proclamado el integralismo absoluto en los artículos 16, 18 y 20» [11].

La técnica jurídica, recuérdese, fue autorizar mediante el artículo 11 de la Constitución a una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes a organizarse en regiones autónomas para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español. De este modo puede decirse, parafraseando a Eduardo Llorens, que tales colectividades, una vez convertidas en dicha clase de entes, obtendrían la facultad de gestionar por sí mismas los asuntos propios de sus miembros, reservándose el Estado la gestión de los intereses generales, pertrechado de las potestades precisas al efecto, incluidas, claro está, las precisas para mantener la integración [12].

2.2. El Estado Autonómico

2.2.1. *La definición constitucional del modelo*

El escaso período de vigencia de la Constitución de 1931 impidió que pudiera generalizarse la creación de regiones autónomas. Sólo Cataluña, en septiembre de 1932, el País Vasco y Galicia, ya en plena guerra civil, adquirieron esa condición, de modo que únicamente Cataluña actuó en rigor como tal, mostrando al hacerlo la viabilidad del sistema [13]. Así parece que lo

---

[11] Cfr. Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, vol., II, pp. 203-206 y 207.

[12] Cfr. Eduardo L. Llorens, *La autonomía en la integración política*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 192-194.

[13] Dicho sea sin perjuicio de las excepciones a ese actuar encomiable que significaron la Ley catalana de 12 de junio de 1934 y los sucesos acaecidos en Barcelona el 6 de octubre del mismo año. Téngase presente que, en virtud de aquella ley reaccionó la Generalidad de Cataluña frente a la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales que declaraba la inconstitucionalidad de la Ley catalana de 11 de abril de 1934, sobre contratos de cultivo, reproduciendo la Ley declarada inconstitucional. No se olvide que lo sucedido el 6 de octubre de ese año dio lugar a la condena por rebelión militar del Presidente y los Consejeros de la Generalidad de Cataluña. Cfr. Martín Bassols Coma, *La Jurisprudencia del*

entendieron en Italia cuando adoptaron e incorporaron a la Constitución de 1947 el modelo del Estado integral con algunas correcciones. En vista de lo cual nada tiene de particular que al redactarse la Constitución española de 1978, llegado el momento de afrontar las demandas de autogobierno procedentes de algunos pueblos de España y una vez tomada la decisión de adoptar una forma de Estado descentralizada, a medio camino entre la unitaria y la federal, intentara aprovecharse la experiencia acumulada en Italia durante treinta años de funcionamiento del sistema incluyéndola en sus previsiones, para a la postre conseguirse el doble objetivo de la integración de esos pueblos mediante la descentralización

A la solución constitucional de 1978 contribuyeron, sin duda de ninguna clase, las aspiraciones de autogobierno tantas veces manifestadas durante los años de transición de la dictadura del General Franco al régimen democrático que finalmente instaura la Constitución. Aunque antes incluso de ese momento, con anterioridad a los dos años largos que dura esa transición, es posible encontrar documentos de naturaleza política en donde se dibujaba un panorama democrático para la España del futuro que pasaba por el reconocimiento de la identidad cultural y política de ciertas partes del territorio nacional, sin merma para la integridad del Estado [14].

Conviene subrayar esta última idea porque, efectivamente, el problema al que pretendía hacerse frente en la transición era el deseo de autogobierno de ciertas regiones españolas. Con claridad enunciado por las fuerzas políticas del País Vasco y Cataluña, y quizá también por las de Galicia. Por eso quizá en algún momento se pensara en emplear la fórmula constitucional de 1931, concebida precisamente para abordar una situación de coexistencia entre partes del territorio nacional que expresaban claramente sus deseos de autogobierno con otras silentes sobre este particular. Pero, si así fue, pronto hubo de abandonarse dicha idea, dado que por influjo de las referidas demandas políticas de autogobierno suscritas por las fuerzas políticas del País Vasco, Cataluña y Galicia, terminaron solicitando lo mismo otras regiones de España sin

---

Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, quien en p. 84 da cumplida cuenta de la reacción del Parlamento de Cataluña ante la Sentencia del Tribunal de Garantías de 8 de junio de 1934; y reproduce, en pp. 174-187, la Sentencia de dicho Tribunal de condena al Gobierno de la Generalidad por rebelión militar.

[14] Así en el Manifiesto de la Reconciliación de la Junta Democrática de España, publicado simultáneamente en París, Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla, en abril de 1975 puede leerse entre otras cosas: «En el caso del Régimen franquista, su lógica y finalidad fundamental es la de suprimir la libertad política a todas las clases sociales para poder reprimir al movimiento obrero y a las nacionalidades españolas mediante la violencia institucionalizada.» Afirmación ésta apenas expresiva de una idea sobre la que volverá después el manifiesto al concluir con un llamamiento a las distintas regiones españolas sumamente interesante. En su virtud eran convocadas «todas las clases sociales para que se acelere el momento y encuentre la forma de la "ruptura democrática" del Régimen , participando en las siguientes acciones de RECONCILIACIÓN NACIONAL»:

«La Asamblea de Cataluña, la plataforma unitaria vasca, y la Junta Democrática de Galicia, son invitadas a concurrir a esta convocatoria con las acciones democráticas peculiares de su identidad nacional, bajo el signo político de la restauración de los estatutos de autonomía, dentro del Estado español.»

«Las Juntas Democráticas regionales son llamadas a convocar también acciones de identidad regional, bajo el signo político de la instauración democrática del Poder regional dentro del Estado español.»

ninguna tradición al respecto; para asistirse durante los años de la transición a la aparición de los llamados regímenes de preautonomía [15], de manera que antes de aprobarse la Constitución no quedaba ninguna parte del territorio nacional que no contase con él. No debe pasarse por alto, por lo que significó de pie forzado para las tareas de las Cortes Constituyentes que en absoluto fueron ajenas al fenómeno [16], y porque ayuda a explicar el que, vigente ya la Constitución, toda España esté vertebrada en Comunidades Autónomas.

En definitiva, si la generalización de las preautonomías era un hecho que el constituyente no podía pasar por alto y afrontó habilitando a las provincias para acceder a un régimen de autonomía plena, era obvio que esa solución no se conciliaba con el intento de recuperar el modelo de Estado integrador diseñado en la Constitución de 1931 [17]. De ahí que hubiera de optar por otro, no menos integrador y más viable a la vista de las circunstancias, de acuerdo con el cual todas las regiones de España pudieran gozar de autonomía política, sólo que de distinto grado, como en la Italia de aquellos años, en donde únicamente Sicilia, Cerdeña, Trentino Alto Adigio, Venecia y el Valle de Aosta contaban en el momento de redactarse la Constitución de 1978 con auténticas dosis de autogobierno, frente al resto de las regiones italianas. Todo parece indicar además que esa inclinación constitucional a generalizar el fenómeno autonómico favoreció el que, frente a las resistencias de los poderes fácticos del momento, obtuviesen autonomía política el País Vasco y Cataluña, pues permitió presentar ambos hechos como dos acontecimientos integrantes de un mismo fenómeno racionalizador del Estado, más amplio y ambicioso. No en balde, una vez logrado el objetivo de dotar a las citadas regiones de autonomía política, se intentó canalizar el plan descentralizador diseñado en la Constitución del modo que evidenciaban, de un lado, el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, claramente uniformador para las mismas; y, de otro, el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, tendente a evitar su equiparación con los de aquellas Comunidades de régimen especial, esto es, País Vasco, Cataluña y Galicia.

Recuérdese a este último propósito que la vertebración de España en Comunidades Autónomas ha sido el resultado de un largo proceso. Acerca del cual la Constitución sólo define el principio, pero no el final. Limitándose a tal efecto a diseñar varios medios de acceso a la autonomía de lo que denomina las nacionalidades y regiones, sin especificar si se refiere a cosas distintas, ni precisar, por tanto, cuáles puedan ser sus diferencias. Aun cuando se sabe que tales términos apelan, al fin y al cabo, a la existencia de un sustrato, histórico, lingüístico o cultural, compartido por varias provincias, o a una sola provincia con entidad regional propia y diferenciada del resto. De modo que

---

[15] Recuérdese que en su virtud se les dotaba de ciertas facultades en el ámbito de la gestión administrativa a casi todas las regiones que después terminaron convirtiéndose en Comunidades Autónomas.

[16] Cfr. al respecto las Disposiciones Transitorias 1.ª, 2.ª y 7.ª de la Constitución.

[17] En el que, no se olvide, una parte del territorio nacional sería autónomo y el resto gobernado con arreglo a la técnica de la centralización.

ha sido el principio dispositivo, contemplado en la Constitución, el que ha permitido a las provincias limítrofes dotadas de todos o algunos de los denominadores comunes señalados, convertirse en una Comunidad Autónoma. Tampoco se olvide que para conocer hasta dónde alcanza el nivel de autonomía asumido por cada una de estas entidades nuevas cuya creación auspicia la Constitución se hace preciso consultar sus respectivos Estatutos de Autonomía, pues en este punto la Norma Constitucional no sólo dice muy poco sobre el particular, sino que se remite expresamente a las previsiones de aquellas normas. En su virtud, se asiste a lo que admite denominarse como una segunda manifestación del principio dispositivo. Pues también las Comunidades Autónomas deciden o disponen sobre ellas el grado de autogobierno que desean asumir seleccionando de los artículos 148 y 149 de la Constitución las materias y las clases de potestades públicas que ejercitarán sobre las mismas, reflejándolo así en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

En definitiva, la Constitución, con el concurso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, ha permitido el acaecimiento de un suceso que, al objeto de comunicarle expresividad se denominará, con ayuda de un término acuñado por la física cuántica, Big Bang competencial, por el cual las funciones jurídicas de un Estado antes centralizado han podido desplazarse, cuando menos en parte, hasta la periferia. Toda vez que la única instancia con poder político conocida hasta 1979 —fecha en que se aprueban los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña—, pierde buena parte del mismo en beneficio de otras —construidas con base en el territorio— con quienes en consecuencia lo comparte desde entonces. De modo que, de acuerdo con la referida expresión de la física cuántica, puede decirse que en ese centro de poder se producirán una serie de explosiones de distinta magnitud y, en todo caso, de alcance descentralizador.

Con todo, es preciso advertir que se trata de explosiones controladas, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta su carácter normado por la Constitución. No sólo porque el Estado contribuya a definir las competencias de las Comunidades Autónomas participando, según se ha dicho, en la aprobación de los Estatutos, sino también porque en este punto y no por casualidad proclama la Norma Fundamental «la indisoluble unidad de la Nación española» ya en su artículo 2.º. De manera que, coherentemente con esa proclamación, se le ha pertrechado al poder central de instrumentos para preservar esa unidad, frente a situaciones que cabe calificar de excepcionales, como la que se produciría en el caso de que alguna Comunidad Autónoma pretendiese secesionarse del conjunto, arbitrándose en el artículo 155 de la Constitución una figura idéntica a la que en los Estados federales permite a la Federación impedirlo, es decir, habilitando a ese poder central para usar de la compulsión federal. Y facultándolo también para intervenir frente a situaciones que, sin entrañar ningún riesgo para el conjunto de la estructura estatal, son susceptibles de poner en peligro determinadas políticas que la Constitución ha querido que sean comunes para toda España, no obstante la existencia de las Comunidades Autónomas.

2.2.2. *Diacronía de su evolución*

En definitiva, de entre los muchos y valiosos servicios prestados a la sociedad española por su Constitución vigente interesa destacar aquí esa actitud suya propicia a la descentralización política, en virtud de la cual los sujetos convocados por sus disposiciones a erigirse en protagonistas de tal fenómeno han podido pronunciarse, dentro de los límites allí señalados, sobre el fragmento de la organización territorial del poder que les correspondía definir. Recuérdese que el principio dispositivo consagrado en la Norma Constitucional ha permitido, de una parte, ejercer el derecho a la autonomía, reconocido en su artículo segundo a las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, para, de acuerdo con ello, constituirse en Comunidades Autónomas y acceder así al nivel de autogobierno que hicieron constar expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de otra. He aquí la razón del protagonismo que, por expreso deseo de la Constitución, como complemento suyo, corresponde a estas últimas normas en la construcción del Estado Autonómico.

A la vista de los resultados obtenidos sería injusto valorar de modo negativo el pacto constituyente tocante a la estructura territorial del Estado. Veintiséis años después de aprobarse la Constitución puede decirse que ha servido para descentralizar España en términos políticos. Bien es verdad que gracias a su continua renovación, en ocasiones requerida de algún ajuste por parte del Tribunal Constitucional. No se olvide que luego de aprobarse los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, pudo asistirse, el 31 de julio de 1981, a la firma de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de UCD y el PSOE, fruto del recelo con que estos grandes partidos nacionales, poco antes actores protagonistas del pacto constituyente, contemplaban la eventual extensión del autogobierno diseñado para las Comunidades Autónomas citadas, a todas las demás aspirantes a serlo por entonces, ávidas por su parte de emular tales ejemplos a la vista. Harto elocuente al respecto es que dichos acuerdos pretendieran reformular aquel pacto constitucional del modo que expresaba el Proyecto de LOAPA y que el Tribunal Constitucional rechazó en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. No por eso, sin embargo, dejaron de producir efectos dichos acuerdos autonómicos. Consecuencia inmediata suya fue el intento de adaptar a su referida idea inspiradora, enunciada como un plan racionalizador del proceso autonómico en curso, apenas distanciado del constituyente por su mayor grado de maduración, todos los Estatutos de Autonomía pendientes de adopción por entonces, bien que no sin la corrección que permitió equiparar el autogobierno andaluz a los modelos vasco, catalán y gallego, así como aproximar a éstos los de las autonomías valenciana y canaria.

No se olvide, sin embargo, que sólo Andalucía, recorriendo un camino algo distinto del transitado anteriormente por el País Vasco, Cataluña y Galicia, obtuvo un nivel de autogobierno equiparable al de estas Comunidades Autónomas, sustentado en competencias definidas dentro del marco fijado en el

artículo 149 de la Constitución. Mientras que Valencia y Canarias adoptaron sus Estatutos de Autonomía, convirtiéndose en Comunidades Autónomas, con arreglo a un procedimiento por completo diferente del seguido por sus predecesoras. Pues hubieron de acudir ambas a la vía ordinaria de acceso a la autonomía contemplada en el artículo 143 de la Constitución. La única que, en virtud de esos acuerdos, podrían utilizar en adelante los sujetos convocados por esa misma disposición a constituirse en Comunidades Autónomas cuando decidieran hacerlo. Como así sucedió con la única excepción de Navarra, cuyo proyecto de autogobierno, concretado en el de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, elaboró y presentó ante las Cortes el Gobierno de la Nación, ateniéndose al acuerdo previo que, en tal sentido, había alcanzado con la Diputación Foral de Navarra. Todas las cuales se pertrecharon de competencias compuestas con el concurso de materias enumeradas exclusivamente en el artículo 148.2 de la Constitución.

En los casos valenciano y canario, casi inmediatamente después de adoptase sus Estatutos se aprobarían las Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias a Canarias, y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal, con el efecto de dilatar sus correspondientes ámbitos competenciales tal y como fueron definidos en sus respectivos Estatutos. En cambio, las demás Comunidades Autónomas, constituidas con posterioridad a los acuerdos autonómicos de 1981, quedaron a la expectativa de plantearse si ampliaban o no los suyos y de adentrarse con ello en el camino emprendido por el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, hasta el cumplimiento del término enunciado en el artículo 148.2 de la Constitución, es decir, hasta después de transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos respectivos acudiendo al expediente de reformarlos.

No obstante, se aprobó el último Estatuto de Autonomía, el de Castilla y León, por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y transcurrió el referido quinquenio sin reforma estatutaria de ninguna clase. Cuando por fin llegaron éstas, a lo largo de 1991, apenas buscaban y consiguieron asegurar la celebración conjunta de elecciones legislativas por las Comunidades Autónomas de régimen común en fecha fija, concretamente el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. Todavía hubo de producirse la firma, el 28 de febrero de 1992, de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el Partido Popular, antes de asistirse, en 1994, a las reformas estatutarias que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución, ampliaron las esferas competenciales respectivas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. Al año siguiente se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cerrándose con ello el mapa autonómico, pues todo el territorio nacional quedó parcelado en Comunidades Autónomas.

Por su parte, la primera y única revisión que ha conocido el Estatuto de Autonomía de Canarias no tendría lugar hasta 1996, como consecuencia de un actuar tan pausado como fructífero de sus instituciones, cuyo mejor re-

lato es el que ofrece la norma en virtud de la cual se operó dicha reforma, esto es, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en su Exposición de Motivos:

«En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto, la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la "Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía", que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto.

La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones.»

Tan larga maduración de la reforma hubo de comunicarle al Estatuto de Autonomía de Canarias la solidez, fruto de la magnífica factura, que adquirió en virtud de la citada Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Pues desde entonces no ha conocido más reformas. A diferencia de otros muchos Estatutos de Autonomía adoptados por la vía del artículo 143 de la Constitución, como es el caso del aragonés, que, luego de su modificación por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, fue reformado de nuevo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. La primera de una larga serie ampliadora, por segunda vez, de las competencias definidas en los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Con la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, no sólo se cierra la acción revisora de los Estatutos de Autonomía mencionados, emprendida años antes con el objetivo, entre otros, de incrementar el

nivel competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas, sino también una etapa completa en la evolución del Estado Autonómico. Tras la cual, no es exagerado sostener que, con la excepción de Ceuta y Melilla, todas las Comunidades Autónomas han concluido por obtener regímenes de autogobierno equivalentes, cualquiera que haya sido su vía de acceso a la autonomía.

III. NACIONALISMO RADICAL *VERSUS* EQUIPARACIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES

Nada tiene de particular esta última circunstancia, subsiguiente a la implementación de las disposiciones que integran el Título VIII de la Constitución. Se trata de una situación perfectamente conciliable con la lógica constitucional producida porque el nivel competencial de unas Comunidades Autónomas ha crecido, permaneciendo inalterado el de las restantes. Por poco tiempo, cabe añadir, pues resulta evidente su provisionalidad después de haber recibido, desde antes incluso de aflorar por completo la equivalencia competencial indicada, una reacción del nacionalismo vasco, catalán y gallego que ha concluido por crear un estado de opinión, compartido por los grandes partidos nacionales, proclive a revisar dicha equiparación entre todos los Estatutos de Autonomía.

Desde luego que ningún pormenor del proceso conducente a la solución indicada pasó desapercibido en las Comunidades Autónomas que se constituyeron siguiendo la fórmula contemplada en el artículo 151 de la Constitución y que fueron excluidas de los acuerdos renovadores del pacto constitucional tocante a la estructura territorial del Estado. A este último respecto constataba con acierto en 1999 Eliseo Aja que ya durante 1998 se había radicalizado el debate sobre el futuro del Estado Autonómico, del modo que reflejaban las numerosas críticas formuladas a la versión hacia la que se encaminaba éste por los partidos nacionalistas, tal vez debidas, como señalaba el citado autor, al convencimiento de haber concluido el ciclo dedicado a la construcción del sistema autonómico, tras asistirse al desarrollo de casi todas las previsiones constitucionales relativas al mismo (...). Aunque también estimaba Eliseo Aja que a la formulación de tales críticas había contribuido además la tregua decidida por ETA poco antes de las elecciones vascas de octubre de 1988 y la perspectiva de un posible acuerdo estratégico entre el PNV, EA y HB para desbordar el Estatuto de Autonomía [18].

3.1. El Pacto de Estella

Ésa era la finalidad perseguida por el Pacto de Estella, suscrito, entre otras, por las referidas formaciones políticas vascas, el 12 de septiembre de 1998 [19]; en donde, para dar solución al allí denominado «contencioso vas-

[18] Cfr. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, p. 78.

[19] Al *Pacto de Estella* también se le llamó *Acuerdos de Estella* y más tarde *Acuerdos de Lizarra-Garazi*.

co», se proponía abrir un proceso de diálogo y negociación con España y Francia, como partes implicadas, al objeto de «depositar en los ciudadanos de Euskal Herria la última palabra respecto a la conformación de su futuro», que, en cualquier caso, habrían de respetar aquellos Estados; pues, en efecto, se esperaba que en el escenario resultante tuvieran cabida «nuevas fórmulas que den respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskalerria» [20]. Tan genérica declaración sería posteriormente desarrollada en la intervención que realizó el Presidente del Gobierno Vasco durante el debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, el 27 de septiembre de 2002 [21], antecedente inmediato de la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», cuyo tratamiento conviene posponer hasta el momento en que proceda hacerlo con arreglo al orden cronológico de los acontecimientos que aquí se sigue.

Tampoco ha pasado desapercibida en las demás Comunidades Autónomas la nivelación que, en lo autonómico, se ha producido tras los pactos de 1992. Lo evidencia así la contestación, algo menos radical, que, desde 1998 y en paralelo con la referida reacción del nacionalismo vasco, han protagonizado las formaciones políticas de ese signo radicadas en el País Vasco, Cataluña y Galicia, tendente a reproducir la situación de federalismo asimétrico generada en la fase anterior del Estado Autonómico, quizá motivada por la razón que señala Eliseo Aja. Pues pudiera pensarse desde estas Comunidades Autónomas que una extensión de la autonomía a todo el territorio nacional trajera consigo un menoscabo de su cualidad y proporcionase al Gobierno de la Nación una excusa para reducir el ámbito de autogobierno de las Comunidades Autónomas que lo fueron por la vía del artículo 151 de la Constitución, con el consiguiente perjuicio inmediato para éstas que lo habrían ejercido hasta entonces en grado más intenso. Cuando, como sostiene con fundamento el citado autor, cabe identificar en la igualación competencial un instrumento eficaz «para reducir las funciones ejecutivas del Estado y limitar su potestad de legislación básica a las líneas normativas generales», ya que todas las Comunidades Autónomas tienen ahora competencia para aprobar sus leyes de desarrollo [22].

No menos fundado que el recién referido juicio de Eliseo Aja se advierte el que, a modo de complemento, emite a continuación denunciando implícita en la crítica nacionalista a la igualdad competencial la confusión entre «los conceptos de diferencia (opuesta a igualdad) y diversidad (opuesta a homogeneidad o uniformidad)». Baste con recordar al respecto, como él hace, la frecuencia con que se oye decir a portavoces nacionalistas que la igualdad entre las Comunidades Autónomas ha conducido a la uniformidad y a la homogeneidad [23]. Asistiéndole así mismo la razón al albergar serias dudas

[20] Cfr. www.diariodirecto.com/mm/14277.pdf.
[21] Cfr. www.nuevoestatutodeeuskadi.net.
[22] Cfr. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, op. cit,* p. 246.
[23] Cfr. *idem*.

respecto a cómo podrían resultar perjudicadas Cataluña, el País Vasco, Galicia o Andalucía porque Murcia o Castilla-La Mancha gestionen también sus universidades o cuenten igual que aquéllas con la posibilidad de ejercitar potestades públicas de legislación o de ejecución en materia de medio ambiente [24].

3.2. La Declaración de Barcelona

El caso es que desde antes de manifestarse completamente la igualación por arriba entre Comunidades Autónomas de la que viene hablándose se produjo una reacción compartida frente a la misma del nacionalismo vasco, catalán y gallego, bastante más mesurada, como ha quedado dicho, que la inicialmente que tuvo lugar en el País Vasco. De modo que obedeciendo, quizá, a la estrategia electoral, tantas veces usada por los partidos nacionalistas, de esgrimir algún hecho como un agravio comparativo sufrido por la Comunidad Autónoma en que se desenvuelven —en esta ocasión la pérdida del estatus alcanzado por sus respectivas Comunidades Autónomas antes de las últimas reformas autonómicas mencionadas—, se reunieran el Bloque Nacionalista Galego, Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, tres veces a lo largo de 1998 —el 16 de julio en Barcelona, el 15 de septiembre en Vitoria, y el 31 de octubre en Santiago de Compostela— y una más el 28 de enero de 2000 en Barcelona, en torno a unos documentos de trabajo, generadores de otros compartidos por las tres formaciones políticas a modo de conclusiones y presentados en forma de acuerdos, a los que, en conjunto, denominan sus propios autores la Declaración de Barcelona.

El primero de tales documentos, el de 16 de julio de 1998, encierra un conjunto de declaraciones algo genéricas que fueron concretándose luego en otros posteriores. En él sostenían sus firmantes que después de veinte años de democracia no se había resuelto del Estado español como plurinacional. Según manifestaban al respecto, durante ese tiempo «hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades en el ámbito del Estado». De ahí que, de un lado, efectuasen un llamamiento a la sociedad española para promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad; y, de otro, propusiesen «establecer un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre: lengua y cultura, fiscalidad y financiación pública, símbolos e instituciones, presencia en la Unión Europea y sobre otras cuestiones que acordemos» [25].

En el siguiente documento, el de 15 de septiembre de 1998, tras insistir sus autores en «la necesidad de remover los obstáculos que impiden el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado español», y dejar claro que los efectos derivados de dicho reconocimiento

---

[24] Cfr. *idem*.

[25] Cfr. http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeusca/documentos_des.asp?id_documento=4644.

consistirían en una redistribución de soberanía y poder —asumiendo así claramente los postulados del Pacto de Estella—, perseveraban en «reafirmar el carácter nacional de nuestros pueblos y de enunciar la necesidad de impulsar este reconocimiento y adaptarlo a una nueva realidad de una Europa en proceso de articulación». De acuerdo con lo cual, acordaron establecer una coordinación política permanente en el Congreso de los Diputados en el Senado al objeto de exponer las diversas posiciones políticas de los partidos y tratar de alcanzar una posición común en propuestas, enmiendas y en la negociación con los grupos parlamentarios. De igual modo que constituir sendos grupos de trabajo con las finalidades de elaborar tanto un plan conjunto en los campos de la política lingüística, de la política cultural y de la política deportiva, como un programa común y un plan de trabajo sobre fiscalidad y financiación pública. A todo lo cual añadían al propósito de establecer un mecanismo de coordinación permanente entre las fundaciones y asociaciones culturales comprometidas en la defensa de la identidad nacional de nuestros países, impulsando vías de encuentro y relación entre los mismos» [26].

En el tercer documento, de 31 de octubre de 1998, el BNG, EAJ-PNV y CiU revalidaron, en primer lugar, el propósito de colaboración que ya habían manifestado anteriormente, indicando al hacerlo que entre otras varias utilidades ésta se usaría para evidenciar la necesidad de obtener «una nueva concepción del actual marco jurídico político del Estado Español» y «llenar de contenido real a las distintas naciones», así como para conocer las distintas estrategias empleadas «en cada país para fortalecer, levantar e impulsar un proyecto de vertebración nacional del mismo». Constataron, en segundo término, a la vista de las conclusiones aportadas por el Grupo de Trabajo sobre el Tribunal Constitucional, que «sin perjuicio de una reforma constitucional, es también posible una lectura distinta de la Constitución más respetuosa con las competencias propias de las Comunidades Autónomas y con la realidad plurinacional del Estado». De acuerdo con lo cual concluían reclamando, de un lado, «un cambio de los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas utilizados por el legislador estatal y corroborados, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional que han supuesto entre otros aspectos, la negación de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado»; y, de otro, «una composición del Tribunal Constitucional que refleje adecuadamente la pluralidad de poderes que concurren ante el mismo para dirimir sus conflictos, arbitrando mecanismos que permitan que la designación de magistrados del Tribunal Constitucional responda a la realidad plurinacional del Estado» [27].

Del último documento, suscrito, el 28 de enero de 2000, por las fuerzas políticas indicadas, merece destacarse la afirmación allí vertida en cuya virtud, «Galiza, Euzkadi y Catalunya son naciones con historia y cultura propias», siquiera sea porque expresaba lo que hasta entonces sólo habían insi-

[26] Cfr. http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeusca/documentos_des.asp?id_documento=4642.
[27] Cfr. http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeusca/documentos_des.asp?id_documento=4641.

nuado sus precedentes. Aunque también resulta interesante el documento por la enumeración de objetivos políticos concretos que, de consuno, ambicionaban alcanzar tales formaciones. En efecto, allí, bajo el rótulo «compromisos programáticos comunes, en el ámbito de la plurinacionalidad», se mencionaban de modo explícito los siguientes:

«1. Recuperación del concepto de competencias exclusivas y del carácter real de básicas —normas de principios— de la legislación que actualmente lamina las competencias que nos corresponden. Dar prioridad a la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local con la finalidad de que permita desarrollar modelos propios adaptados a nuestras realidades nacionales. También a las que afecten a la gestión y recuperación de los recursos naturales propios, como pueda ser el control de las Aguas Interiores y la participación en el control de las aguas de la Zona Económica Exclusiva. 2. Reforma del Tribunal Constitucional de forma que su designación y composición, garantizando su imparcialidad, tenga presente la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado. 3. Analizar el papel del Senado en un Estado plurinacional, impulsando las reformas para que refleje en sus objetivos, composición, procedimientos y competencias la realidad plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado Español. 4. Apoyar la implantación de un nuevo sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado garantice la suficiencia, la trasparencia y la solidaridad. 5. Ampliación de las competencias jurídicas, otorgando una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia, de manera que sean la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus ámbitos respectivos. 6. Modificación de la composición, organización y funciones de los Consejos sectoriales para adaptarlos a la realidad plurinacional del Estado. 7. Supresión definitiva de las funciones de inspección, control y seguridad ciudadana que aún conservan las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno Central. 8. Control efectivo por parte de las instituciones de las naciones históricas de la seguridad pública no supracomunitaria. 9. Impulsar la aplicación objetiva del Estatuto de la Radio y Televisión para conseguir que, de forma efectiva, los medios públicos de comunicación del Estado respondan a los principios de objetividad y respeto al pluralismo, reflejando la diversidad nacional, cultural y lingüística del Estado español y garantizando la presencia en los mismos de los grupos políticos, y de los grupos sociales, económicos, culturales, etc., significativos. 10. Impulsar la presencia de la representación de nuestras naciones en el ámbito internacional a través de medidas como la reforma de la ley electoral para las elecciones europeas, la participación en las delegaciones del Estado en los órganos e instituciones de la Unión Europea que traten cuestiones relativas a las competencias de nuestras naciones; presencia en la delegación que participe en la próxima Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional europea» [28].

[28] Cfr. http://www.elkarri.org/pdf/declaracionBarcelona.pdf.

Conviene subrayar, además, que tales objetivos no eran los únicos que declaraban perseguir en este documento de 28 de enero de 2000 el BNG, CiU y el PNV, quienes manifestaban allí ambicionar también los que enumeraban a continuación de los referidos, y agrupaban en un epígrafe distinto al de éstos, con lo que ese tratamiento diferenciado expresa en cuanto a la importancia que les dispensaban. En efecto, bajo el rótulo «compromisos programáticos comunes, en los ámbitos de la pluriculturalidad y el plurilingüismo», reclamaban, entre otras cosas, competencias plenas y exclusivas en lengua y cultura para «las naciones» con esas características propias; el reconocimiento oficial «de las lenguas propias de cada nación del Estado español» en las instituciones españolas, de la Unión Europea y en las de carácter internacional; competencias plenas en materia educativa, especialmente en lo referido a los planes de estudio; la implantación progresiva de las lenguas propias en la Administración de Justicia; la presencia de «nuestras naciones» en las representaciones diplomáticas del Estado español, y aun de representaciones oficiales en organismos oficiales como la UNESCO [29].

IV. LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI

Al atractivo que, de suyo, revisten las formulaciones de tales documentos integrantes de la Declaración de Barcelona ha de añadírsele el que adquieren

---

[29] En los ámbitos de la pluriculturalidad y el plurilingüismo, las pretensiones exactas de los firmantes del documento eran: «1. Reconocimiento a todos los efectos de las competencias plenas y exclusivas en lengua y cultura para las naciones que tengan lenguas y culturas propias. 2. Compromiso para conseguir el reconocimiento oficial de las lenguas propias de cada nación del Estado español en las instituciones españolas, en las de la Unión Europea y en las de carácter internacional, especialmente las relacionadas con la lengua, la cultura, la ciencia y la educación. 3. Promover las reformas legislativas precisas para la defensa de las competencias plenas que deben corresponder a las instituciones propias de cada nación en materia educativa, especialmente en lo referido a la elaboración de los planes de estudio. 4. Introducir las reformas necesarias en la legislación con la finalidad de permitir que las selecciones nacionales de nuestras naciones puedan actuar y competir en cualquier nivel, inclusive los internacionales. 5. Propuesta de iniciativas para la promoción, conocimiento y asimilación social de la diversidad nacional, lingüística y cultural del Estado español. Estas iniciativas han de referirse a los medios de comunicación pública del Estado; a los planes de estudio de todos los niveles educativos; a las agencias, entes públicos, empresas públicas y otros organismos del Estado; a la producción y difusión de audiovisuales y nuevas tecnologías de la comunicación; a los organismos, institutos y campañas de promoción cultural en el exterior. 6. Velar por la implantación progresiva del uso de las lenguas propias de nuestras respectivas naciones en la administración de justicia. 7. Velar por la implementación del uso de los topónimos y antropónimos gallegos, vascos y catalanes en su forma oficial, por parte de todas las instituciones del Estado. 8. Atendiendo al carácter plurilingüe y plurinacional del Estado, a la necesidad de apoyar y promover en pie de equidad a todas sus lenguas y culturas y al respeto a las competencias exclusivas que en este ámbito tenemos, se impulsará la creación de un Consejo de las Lenguas y Culturas del Estado Español que sustituya al Ministerio de Cultura en los ámbitos funcionales que inciden en las temáticas relacionadas con los hechos lingüísticos y culturales para los que reclamamos a todos los efectos competencias plenas y exclusivas para las respectivas naciones dotadas de lengua y culturas propias. 9. Obtener la presencia adecuada de nuestras naciones, dada su especificidad lingüística y cultural, en las representaciones diplomáticas del Estado español. 10. Propugnar que se garantice la presencia y participación de representantes oficiales de nuestras naciones en los organismos internacionales de los ámbitos lingüístico y cultural como es la UNESCO. Cfr. http://www.elkarri.org/pdf/ declaraciónBarcelona.pdf.

como consecuencia de sus efectos en las propuestas de reforma estatutarias suscritas, posteriormente, por el País Vasco y Cataluña. Si bien, su ascendiente en la primera se ve algo eclipsado debido a la influencia también en la misma del Pacto de Estella, en cuya virtud, vista desde la Declaración de Barcelona, se asistirá a una radicalización del discurso nacionalista, ya perceptible en la exposición efectuada por el Presidente del Gobierno Vasco, el 27 de septiembre de 2002, durante el Debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, como adelanto de la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi»; que, tras su aprobación por el Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003 y presentación ante la Cámara legislativa autonómica, admitió ésta a trámite, el 4 de noviembre de 2003, para su debate parlamentario, y aprobó, por mayoría absoluta, el 30 de diciembre de 2004. Cumpliéndose con ello el requisito exigido en el artículo 46.1.*b)* de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco en orden a su reforma.

En efecto, la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» hizo suyo el propósito enunciado en el Pacto de Estella de «dar respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskal Herria», convirtiéndolo en su principio rector. No en balde, a continuación de apelar a la identidad del pueblo vasco en el conjunto de los pueblos de Europa, y de invocar el «derecho a decidir su propio futuro (...) de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos», efectuaba en su preámbulo una manifestación que recuerda al «we the people» norteamericano y admite estimarse como una declaración de afirmación soberana:

« (...) las ciudadanas y ciudadanos de la actual Comunidad Autónoma de Euskadi, integrada por los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia.

Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.»

Idéntico cometido de proposición soberana desempeñaba la declaración complementaria de la anterior, sumamente parecida a la misma, sólo que desprovista de toda referencia a la Constitución española, que suministraba al artículo 1 de la propuesta de reforma su enunciado, en virtud del cual los vascos, «en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno, se constituyen en una comunidad vasca libremente asociada al Estado español» [30]. Súmesele a eso, por ejemplo,

[30] Esa finalidad perseguía el dictado del artículo 15.1, más elocuente quizá al respecto: «A los efectos del ejercicio democrático del derecho de libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos, del que emana la legitimidad democrática del presente Estatuto (...).»

la pretensión de crear una nacionalidad vasca (art. 4.2), como categoría distinta de la ciudadanía vasca (art. 4.1); el propósito de establecer, mediante ley del Parlamento Vasco, «el régimen de creación, reconocimiento, organización y extinción de partidos políticos, sindicatos de trabajadoras y trabajadores y asociaciones empresariales en la Comunidad de Euskadi» (art. 11.2); la intención de abordar la cuestión relativa a la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad de Euskadi, con arreglo a la técnica de reservarse esta última el ejercicio en su ámbito territorial de «la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas [31] y ámbitos competenciales no atribuidos expresamente al Estado en el presente Estatuto» (art. 43.1) [32]; y no sorprenderá en absoluto el final del Plan Ibarretxe.

No hace tanto, el 1 de febrero de 2005, que el Congreso de los Diputados tuvo la oportunidad de debatir sobre la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» y aun de pronunciarse sobre la misma mediante una votación que arrojó el resultado de 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones. Con lo que eso significa de rechazo político a la sinrazón constitucional del Plan Ibarretxe por su pretensión de convertir a la Comunidad Autónoma del País Vasco en Comunidad Vasca libremente asociada al Estado español. Con la intermediación o no de un pacto entre tales sujetos, según se desprende, no del documento, que, a este propósito guarda silencio, sino de las reiteradas manifestaciones efectuadas por el Presidente del Gobierno Vasco relativas a la ratificación en referéndum por la sociedad vasca del pacto político alcanzado en tal sentido con el Estado o, en su caso, del Proyecto aprobado por el Parlamento Vasco. El resultado de la votación indicada es inequívoco, en efecto, sobre la negativa del Congreso de los Diputados a la conversión de la Comunidad Autónoma del País Vasco en ese otro ente relacionado con el Estado por el nexo de la libre asociación y dotado de una organización institucional y un régimen competencial tan enteramente nuevos como a este último propósito evidencia el referido dictado de su artículo 43.1.

Conviene tener presente, sin embargo, que la intención de someter a una consulta popular el Plan Ibarretxe, a despecho de lo decidido a su respecto por las Cortes Generales, ha sido reiterado por su autor después del pronunciamiento parlamentario mencionado [33]. En íntima relación con ello, mere-

---

[31] Según aclaraba el artículo 42.2: «Constituye una política pública, a los efectos del presente Estatuto, el conjunto de materias competenciales y actividades administrativas sobre las que las instituciones ejercen las potestades legislativas y de ejecución precisas para su plena conformación y desarrollo, en orden a prestar un servicio integral a las ciudadanas y ciudadanos vascos.»

[32] Consiguientemente con ello se perseguía asignarle al Estado las facultades de elaboración, ejecución y control de políticas públicas en los siguientes ámbitos: *a)* Nacionalidad española, extranjería y derecho de asilo, sin perjuicio del carácter compartido de las políticas de emigración e inmigración en función de su incidencia en las políticas sectoriales exclusivas de la Comunidad de Euskadi; *b)* Defensa y fuerzas armadas; *c)* Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; *d)* Sistema monetario; *e)* Régimen aduanero y arancelario; *f)* Marina mercante; abanderamiento de buques y matriculación de aeronaves, y control del espacio aéreo; *g)* Relaciones internacionales, sin perjuicio de las actuaciones con repercusión exterior que se reconocen a la Comunidad de Euskadi en este Estatuto.

[33] En concreto, al día siguiente de rechazar las Cortes Generales la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», es decir, el 2 de febrero de 2005. Cfr. La «Declaración ins-

ce llamarse la atención sobre el propósito de reformar sus respectivos Estatutos de Autonomía manifestado por otras Comunidades Autónoma, la mayor parte de las veces en términos ambiguos e imprecisos acerca de su concreto alcance, salvo las de Canarias [34], Valencia y Cataluña, ya ultimadas, e incluso a la espera de su aprobación como Ley Orgánica en los casos valenciano [35] y catalán [36]. De las cuales en modo alguno es dudosa la razonabilidad constitucional de sus pretensiones correspondientes. Lo que autoriza a encuadrar tales anuncios de reforma en el marco de otras tantas estrategias políticas concebidas con el objetivo de allanar el camino para que prosperen, por contraste con lo irrazonable del Plan Ibarretxe, y acaso, también, de neutralizar su insensatez. Interesa subrayarlo, pues no puede decirse lo mismo de la propuesta, admitida a trámite por el Congreso de los Diputados, formulada por la Comunidad Autónoma de Cataluña para reformar su Estatuto de Autonomía, por expresiva de una actitud nacionalista, inspirada en la Declaración de Barcelona e influida por el Plan Ibarretxe, de reacción frente a la equiparación estatutaria propiciada por los Pactos Autonómicos de 1992, que, en cuanto tal, pretende resucitar el modelo de Estado autonómico asimétrico superado por el actual.

V LAS PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIAS POSTERIORES

Se impone, pues, consultar los documentos citados al objeto de obtener información sobre las novedades que pueden introducir en la presente configuración del Estado Autonómico las reformas estatutarias anunciadas en ellas. Hasta la fecha planteadas como operaciones ajenas a toda intención de revisar el Título VIII de la Constitución. Con lo que eso significa en cuanto a los límites infranqueables por tales reformas, representa respecto a la buena salud del Estado autonómico y tiene de indiciario, por tanto, sobre el propósito compartido por las mismas de no cuestionar su unidad. Pues bien, sobre la base de estos presupuestos se tratarán, clasificados en cinco grandes grupos, los asuntos que se perfilan más destacados en las modificaciones estatutarias en ciernes: las cláusulas de autoidentificación autonómica, las declaraciones

---

titucionaldel Lehendakari, tras la reunión extraordinaria del Gobierno de 2 de febrero de 2005», http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net.

[34] La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias se está realizando por dos vías complementarias. Por un lado, el Comité Asesor, presidido por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes, e integrado por un Magistrado del Tribunal Supremo, la Viceconsejera de Administración Pública, cuatro profesores universitarios de Derecho, un abogado y el Jefe del Servicio de Estudios y Documentación de la Presidencia del Gobierno de Canarias que actúa como Secretario del Comité. Por otra parte, la Ponencia Institucional del Parlamento de Canarias.

[35] La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana fue presentada en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 2005 y calificada dos días después. Cfr. http://www.congreso.es/.

[36] La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue presentada en el Congreso de los Diputados el 5 de octubre de 2005 y calificada el día 18 de ese mismo mes. Cfr. *idem*.

de derechos, el nivel competencial, la Administración de Justicia y la financiación.

5.1. Las cláusulas de autoidentificación

Hasta ahora parecían tener una importancia relativa las cláusulas de autoidentificación, pues si Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia, a la hora de calificarse a sí mismas como Comunidades Autónomas, emplean el término «nacionalidad» en sus correspondientes Estatutos, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia acuden al de «región», Asturias y Cantabria usan el de «Comunidad histórica»; Navarra el de «Comunidad foral»; y ni siquiera se definen Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja y Madrid. Sin embargo, es indudable que se está produciendo el cambio de tendencia que expresan, sutilmente, las propuestas de reforma estatutarias canaria y valenciana, y con rotundidad la catalana. No en balde, si dispone en su artículo 1 el Estatuto de Autonomía de Canarias que ésta «como expresión de su identidad singular y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad se constituye en Comunidad Autónoma (...)», el proyecto de reforma busca subrayar el carácter histórico de esa identidad singular canaria [37]. Adviértase cómo si el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que «el pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la indisoluble unidad de la nación española, como expresión de su identidad histórica (...)», pretende ahora el proyecto destacar la «identidad diferenciada como nacionalidad histórica de Valencia [38]. No se pasa por alto que en donde el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma a su respecto que «como nacionalidad y para acceder a su autogobierno se constituye en Comunidad Autónoma», afirmaría, en virtud de la reforma propuesta, que «Cataluña es una nación».

Falta desde luego que al pronunciarse sobre el particular las demás Comunidades Autónomas, confirmen la referida tendencia destacando también la importancia de sus señas de identidad respectivas, pero sorprendería que no lo hicieran si, como es posible, entienden que eso es condición *sine qua non* para ser reconocidas como nacionalidades y convertirse así en aspirantes a obtener el máximo nivel de autogobierno. Cuesta creer que las Comunidades Autónomas hasta ahora silentes en este punto no abanderen un movimiento de rechazo hacia la reimplantación de la asimetría que, según ha

---

[37] Y, en tal sentido, el artículo 1 del proyecto califica en su párrafo primero a Canarias como «archipiélago atlántico que, como expresión de su histórica identidad singular y en el ejercicio del derecho al autogobierno reconocido a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma (...).»

[38] De modo que propone asignarle a dicho artículo la siguiente redacción: «El pueblo de Valencia, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica (...).»

quedado dicho, caracterizó al Estado Autonómico hasta la aprobación de la Ley Orgánica12/1999, de 6 mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. El último en reformarse tras los pactos autonómicos de 1992. Extrañaría, en fin, dicho de otro modo, que tales Comunidades Autónomas no acudan al expediente de esgrimir el agravio comparativo con otras, expresándolo en forma de rechazo a obtener un nivel de autogobierno menor que el alcanzado por la Comunidad Autónoma que se convierta en término de comparación, como han hecho hasta el presente, y no protagonicen un fenómeno emulador de las acciones emprendidas por Canarias,Valencia y Cataluña. Es más, muy probablemente que la previsible emulación sea de índole unidireccional si la Comunidad Autónoma de Cataluña logra plasmar en su Estatuto esa pretensión suya de autodenominarse nación, inconciliable, por cierto, con las disposiciones constitucionales.

Desde luego que el término nación no ha sido unívoco a lo largo de la historia, pues, como recuerda Francesc de Carreras, junto al significado original que recibiera en las construcciones propias de la ilustración, se sitúa el surgido algún tiempo después, para convivir con él, acuñado como reacción frente al mismo por el romanticismo anti-ilustrado. En efecto, entre los primeros en utilizar el término nación se encuentra Sieyès, para quien la nación estaba formada por el conjunto de los ciudadanos contribuyentes franceses, libres e iguales en derechos y deberes, y llamados en cuanto tales a pertrecharse de una Constitución creadora del Estado como forma de organización política nueva y garantizadora de esa libertad e igualdad. Pero además, recuerda Francesc de Carreras que suele emplearse el término nación para denominar el sentimiento experimentado por las personas a quienes la convivencia de manera estable en un concreto territorio, les persuade de compartir determinados rasgos comunes que afectan a su personalidad [39].

Pues bien, el uso del término nación para identificar al conjunto de ciudadanos que, como sujeto colectivo titular de la soberanía adopta una Constitución, aparece en los inicios de nuestro constitucionalismo y se mantiene en las Constituciones históricas españolas adoptadas en solitario por dicho sujeto, sin el concurso del monarca, es decir, todas salvo las de 1845 y 1876. De donde se sigue que desde entonces adquiriese el vocablo una dimensión jurídico-política desprovista de la connotación histórico cultural a que alude el referido sentimiento de pertenencia a un grupo evocado por ese otro significado de nación [40].

Ese significado jurídico-político es el que en la Constitución vigente adquiere también el término nación, cuyas sucesivas menciones del vocablo aluden al sujeto actuante en el momento de adoptarla, tal y como hace el Preámbulo: «La nación española (...) en uso de su soberanía, proclama su voluntad de (...)»; a que, como no puede ser de otra forma, dada su condi-

[39] Cfr. *Nación y nacionalidad en la Constitución Española*. En http://www.centrodeestudiosandluces.es/datos/publicaciones/Nacion_naciolidad pp. 2-8.

[40] Cfr. Francesc de Carreras, *Nación y nacionalidad en la Constitución Española, op. cit.,* pp. 10-12.

ción soberana, de él emanan los poderes del Estado que mediante ese acto constituyente crea: «la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2); y la naturaleza de la nación española, previa a la Constitución y fundamentadora de la misma: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española (...)» (art. 2).

Todo lo cual autoriza a sostener que el dictado del artículo 1.1, según el cual «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)», en tanto en cuanto define a España como una realidad previa al Estado que instaura la Constitución, alude al mismo sujeto que el Preámbulo y las disposiciones antes citadas llaman «Nación española», de suerte que cabe estimar ambos términos como sinónimos [41]. Otro tanto puede decirse de la expresión «pueblo español» del artículo 1.2, que, sin perjuicio de su posible estimación, según ha quedado dicho, como pronunciamiento constitucional en cuya virtud ese sujeto recibe la consideración de soberano detentador del poder constituyente originario, admite una interpretación añadida de carácter complementario. Adviértase que la disposición no está redactada en pasado, sino en presente de indicativo, pues eso consiente sostener que el pueblo español titular de la soberanía originaria continúa detentándola después de aprobarse la Constitución. De donde se sigue la imposibilidad de reconocer más poder constituyente derivado que el de la Constitución [42].

He aquí un primer argumento, obtenido gracias a la interpretación de las disposiciones citadas, sustentador de por qué se calificaba más atrás de inconciliable con la Constitución la pretensión manifestada en su proyecto de reforma estatutaria por la Comunidad Autónoma de Cataluña, de autodenominarse nación. No puede decirse que la Constitución asigne la consideración de sujeto soberano a los habitantes en su conjunto de Cataluña o de cualquier otra Comunidad Autónoma, que afirme la Constitución de sí misma ser producto de la acción constituyente ejercida por la población de alguna Comunidad Autónoma, ni que permita a ninguna disponer sobre sus determinaciones, dados los tratamientos que concede a los poderes constituyentes originario y derivado. Máxime a la vista de lo prevenido tanto en su artículo 1.2 como en su artículo 2. Pues si aquél dispone que del «pueblo español» emanan todos los poderes del Estado, esto es, cuantos crea dicho sujeto mediante la Constitución, incluidos los de naturaleza autonómica que en su virtud se instauren, establece la disposición citada en segundo lugar, no sólo que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española», como se ha señalado ya, y aun que ésta es patria común e indivisible de todos los españoles», sino también que la Constitución «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»

---

[41] Al parecer, lo mismo sucedía en la Constitución de 1931 con los vocablos «España» y República», según afirma al respecto Francesc de Carreras, a quien se sigue en este punto. Cfr. *Nación y nacionalidad en la Constitución Española, op. cit.,* pp. 11 y 23-25.

[42] Cfr. *idem.,* pp. 26-29.

En definitiva, la Constitución admite la presencia en España de distintos grupos humanos cuyos miembros respectivos compartan el sentimiento de pertenencia a sendas colectividades diferenciables de las demás, esto es, de naciones en sentido histórico y cultural a las que denomina nacionalidades para reconocerles, bien es verdad que como a las regiones un derecho a la autonomía ejercitable mediante la aprobación de normas pactadas entre el Estado y tales nacionalidades y regiones, los Estatutos de Autonomía, que, en cuanto obviamente subordinadas a la Constitución, no admiten considerarse ninguna suerte de manifestación soberana, ni del poder constituyente originario o derivado que la Constitución residencia en la nación, como unidad indisoluble y patria común e indivisible de todos los españoles, integrada por nacionalidades y regiones.

Nada impide, por tanto, a colectividad alguna, a estas alturas convertida ya en Comunidad Autónoma, autodenominarse nacionalidad en su correspondiente Estatuto de Autonomía. Es más, la Constitución espera que lo haga cuando así lo sienta su población, pues no señala plazo para manifestarse al respecto ni cierra el camino al cambio de las cláusulas estatutarias destinadas a la autoidentificación de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es que alguna pretenda llamarse nación y contradecir abiertamente con ello las disposiciones constitucionales hasta aquí consultadas. Aun cuando se han oído voces muy autorizadas partidarias de permitir el uso del término nación en los Estatutos de Autonomía, en concreto en el de Cataluña. Tal es el caso de Juan José Solozábal, quien sostiene esta opinión, bien que no sin reservas, luego de manifestar que el significado de las expresiones en un documento jurídico, admitida la propiedad general de su uso, depende del que se le atribuya en la disposición correspondiente y adquiera en el todo normativo en que ésta se incluye. A su juicio, en efecto:

«Así en principio cabe una acepción del concepto de nación que se refiera a lo que en nuestra Constitución se denomina nacionalidad. Podría pensarse en el caso que nos ocupa en una cláusula exclusivamente estatutaria, que dejando clara la integración en la nación española, no sólo en el Estado, utilizase la expresión nación o, quizás mejor, comunidad nacional catalana, reservando expresamente la soberanía para la primera nación, la nación constitucional, esto es, España. Esta posibilidad cuya licitud se formula exclusivamente en términos jurídicos no ignora sus problemas en dicho plano, pero sobre todo las consideraciones de orden político que pueden desaconsejar su aplicación» [43].

Sea como fuere, no se diga que una declaración estatutaria mediante la cual una Comunidad Autónoma se identifique a sí misma como nación apenas encierra una manifestación meramente sentimental de su población, que argumentos proporciona al respecto la jurisprudencia constitucional compa-

[43] Cfr. Juan José Solozábal Echavarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán*. Ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Baeza el 17 y el 18 de noviembre de 2005, p. 7.

rada. Pues, no en balde, al analizar los Estatutos regionales de Toscana, Umbría y Emilia-Romagna, calificó la Corte Constitucional italiana, en sus sentencias 372, 378 y 379/2004, ciertas disposiciones comunes suyas —como, por ejemplo, las que afirmaban ser objetivo regional el derecho de voto de los inmigrantes o el reconocimiento de otras formas de convivencia distintos de la familia fundada en el matrimonio— , expresivas de un contenido eventual del Estatuto, no prescriptivo ni vinculante, de naturaleza cultural o política, pero en absoluto normativa. De modo que no le falta razón a Tania Groppi para preguntarse si es seguro que las funciones cultural y política asignadas por la Corte Constitucional italiana a esas disposiciones estatutarias no pueden convertirse en función jurídica siquiera sea por la fuerza o capacidad persuasiva que les comunica su inclusión en una norma [44]. Interesa subrayarlo porque quizá se asista en España a la pretensión de definir a la Comunidad Autónoma de Cataluña como nación, no en el articulado sino en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía, carente, como es sabido, de fuerza normativa e incluso se produzca también el intento de justificar la medida con ayuda de la jurisprudencia constitucional italiana citada.

5.2. Las declaraciones de derechos

En otro orden de cosas, todas las propuestas de reforma estatutaria que viene analizándose incluyen declaraciones de derechos. El fenómeno no es nuevo, pero aun así se juzga aconsejable comenzar señalando que se trata de una pretensión conciliable con la Constitución pese a no instaurar ésta una forma de Estado federal, pues seguramente que de versar estas páginas sobre alguna de sus manifestaciones el comentario sería superfluo. No se olvide que en los Estados miembros de una Federación no están privados sus ciudadanos del poder constituyente originario para dotarse de normas constitucionales propias que, a veces, incluso, son anteriores a la propia Constitución federal.

Pero por eso, porque España no es un Estado federal, interesa despejar toda duda sobre la licitud constitucional de tales declaraciones estatutarias. A cuyo respecto se impone consultar el dictado del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, pues carecería de sentido la reserva competencial efectuada por dicha disposición a favor del Estado para regular las condiciones básicas garantizadores de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales si careciesen las Comunidades Autónomas de facultades para intervenir en este terreno [45].

No siendo éste el caso, pues, como se anunciaba y es conocido, las Comunidades Autónomas se pertrecharon de algunas competencias relacionadas

---

[44] Cfr. Tania Groppi, I nouvi statuti delle reioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale.

En associazionedeicostituzionalisti.it/*materiali*/anticipación/nuovi_statuti_regionali/.

[45] Cfr. Juan José Solozábal Echavarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán*, *op. cit.,* p. 9.

con el ejercicio de políticas globales o sectoriales sobre derechos, pocas, es verdad, a diferencia de otras ejercitables en la esfera de los llamados derechos de tercera generación, que asumieron en mayor número, se comprende que durante veinticinco años de Estado Autonómico haya debido pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre acciones protagonizadas por Comunidades Autónomas en este ámbito, generando al hacerlo una jurisprudencia de ineludible consulta. Pues de la misma se desprende compadecerse con la Constitución la intervención autonómica en la esfera de los derechos y libertades siempre que su autora se encuentre habilitada en lo competencial para adoptar el comportamiento de que se trate. Título competencial que muy bien puede ser una concreción de un derecho fundamental o bien otra competencia donde se proyecte un determinado derecho [46].

Además debe tenerse en cuenta que la actuación de las Comunidades Autónomas en relación con los derechos fundamentales está sujeta a límites. En primer lugar, el derivado de lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución sobre la Ley Orgánica. En segundo término, los inherentes al orden de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De modo que tampoco pueden interferir éstas en las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado. Tales son límites que conocen las referidas aspiraciones autonómicas de incluir en sus Estatutos de Autonomía respectivos declaraciones de derechos o de reformar los existentes, respetándolos nada se opone a esa pretensión. Podrán los Estatutos regular los derechos y libertades con cierta amplitud, incluso, máxime si se trata de declaraciones de carácter programático, como ocurre con las incluidas en las propuestas de reforma estatutaria que se analizan [47].

Desbordaría con mucho el objetivo aquí perseguido intentar analizar con el detenimiento que merecen las declaraciones de derechos proyectadas por las Comunidades Autónomas de Canarias, Valencia y Cataluña. De un somero examen de las mismas se desprende que así como las dos primeras sólo incluyen derechos sociales, susceptibles de considerarse en tanto que tales como derechos de configuración legal [48], no sucede lo mismo en el caso del proyecto catalán. El cual, como señala Juan José Solozábal, acoge un extenso catálogo de derechos que no se presta a criterios de clasificación seguros, pues «ni admite una diferenciación entre sus cláusulas según los instrumentos de protección institucional y jurisdiccional, como ocurre en la declaración constitucional entre los derechos amparables, los propiamente fundamenta-

[46] Cfr. las SSTC 73/1998 y 239/2002, así como la información que proporciona respecto de las mismas y, en general sobre la jurisprudencia constitucional referida, Paloma Biglino Campos, «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número monográfico dedicada a la reforma de los Estatutos de Autonomía, Valladolid, 2005, pp. 243-249.

[47] Cfr. Paloma Biglino Campos, «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *op. cit.,* p. 250.

[48] Entre los cuales se entiende aquí que ha de incluirse el derecho a la buena administración que recogen todas las propuestas por influencia de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión, en concreto de lo consignado en el artículo II-101 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

les, y los principios del capítulo tercero, de acuerdo con la importancia de los bienes jurídicos a que los derechos se refieren; ni parece asumirse una clasificación material o tipológica de tal tipo de cláusulas, como ocurre en la Constitución europea entre libertades, derechos y principios». Además, aunque en el Proyecto predominen los principios o derechos sociales, no faltan derechos de libertad, derechos de participación y cláusulas directivas [49].

No concluye aquí el juicio del autor citado sobre la declaración de derechos que pretende consignarse en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, quien califica como discutible, entre otras cosas, que el artículo 20 de la propuesta contemple el «derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte», pues, según señala acertadamente, «el artículo en cuestión o establece un nuevo derecho fundamental, lo que iría contra las exigencias de la unidad jurídica del Estado, que (...) demanda los mismos derechos fundamentales, aunque no necesariamente contemplados en los mismos términos, en todo el territorio nacional; o supone un desarrollo del artículo 15 de la Constitución, determinando el régimen básico, o definiendo las pretensiones o facultades que los derechos comprenden. En cualquier caso tal actuación configuradora estaría reservada para las leyes orgánicas estatales, y no podría ser llevada a cabo por un estatuto de autonomía» [50].

Tampoco conviene pasar por alto que en el terreo de los denominados derechos de tercera generación pretende la propuesta catalana definir normas habilitantes para los poderes públicos a la vez que generadoras de obligaciones para los mismos. Además, en ocasiones se aspira a reconocer los derechos no sólo frente a la Comunidad Autónoma, sino también frente a las instituciones del Estado, con el aparente propósito de obligarle a implementarlos. Así lo indica Paloma Biglino, quien argumenta, con razón, en contra de esta propuesta, manifestando, en primer lugar, que aun siendo los Estatutos de Autonomía normas del Estado integrantes de su ordenamiento jurídico, deben establecer, según el artículo 147.2.*d)* de la Constitución, cuáles son las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, lo que les impide «establecer obligaciones al Estado, ya que, de ser así, se estaría vulnerando lo dispuesto, entre otros preceptos en el artículo 149.1 de la Constitución»; y, en segundo término, el ámbito de eficacia de los Estatutos de Autonomía, limitado al territorio de cada Comunidad Autónoma [51].

A propósito de las declaraciones a que se viene haciendo referencia, interesa hacer constar que las propuestas de reforma estatutaria formuladas por las Comunidades Autónomas de Canarias y de Cataluña incluyen, además de derechos, deberes. Uno sólo en el caso canario, resultante de enunciar, parafraseando el artículo 45.1 de la Constitución, el derecho al medio ambiente el artículo 5.ter.1 del proyecto: «los canarios tienen el derecho de disfrutar de

---

[49] Cfr. Juan José Solozábal Echavarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán, op. cit.,* p. 10.

[50] Cfr. *idem.,* p. 11.

[51] Cfr. Paloma Biglino Campos, «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *op. cit.,* p. 257.

un medio ambiente adecuado y el deber de protegerlo (...)»; y varios en el formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña, que, además de contemplar el deber de todas las personas a «respetar y preservar el patrimonio cultural» (art. 2), y el de conservar el medio ambiente (art. 27) [52], proclama el deber de conocer todas las personas en Cataluña las dos lenguas allí oficiales, el catalán y el castellano (art. 6.2). Enunciado que se erige en fundamento de los restantes deberes consignados en el proyecto, esto es, el de disponibilidad lingüística, del modo que disponga la ley, de las entidades, empresas y establecimientos abiertos al público en Cataluña (art. 34); y el de conocimiento suficiente, oral y escrito, de ambas lenguas por los alumnos que cursen enseñanzas no universitarias (art. 35.2), ha de entenderse que en Cataluña. Bilingüismo éste de carácter equilibrado que, por la propia fuerza de las cosas, se descompensa a favor del catalán cuando, como se verá más adelante, se exige a Jueces, Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia para prestarlos en Cataluña un conocimiento suficiente del catalán.

5.3. Las competencias

En el terreno del reparto competencial incluyen los proyectos de reformas estatutarias canario, valenciano y catalán propuestas verdaderamente revolucionarias respecto al tratamiento concedido a este asunto por la legislación vigente, que responden al denominador común de un aumento significativo de reclamaciones competenciales suscritas por las Comunidades Autónomas mencionadas, indiciarias, cuando menos, de insatisfacción con el actual sistema.

Así, la propuesta del Comité para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, distingue entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, y las simple ejecución de la misma, no sin hacer subdivisiones en las dos primeras categorías de competencias, atendiendo a las materias sobre las cuales habrán de ejercerse las correspondientes facultades públicas. En el caso de las competencias exclusivas se clasifican en: *a)* institucionales y administrativas, *b)* económico financieras, *c*) sociosanitarias, *d)* educativas y culturales, y *e)* territoriales y medioambientales (art. 30); y en el de las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en: *a)* jurídico-administrativas, *b)* sociales, sanitarias y educativas, y *c)* medioambientales (art. 32). Como consecuencia, de aprobarse la propuesta en sus propios términos, se asistiría a un considerable aumento de las competencias autonómicas, obviamente que resultante, tratándose de las exclusivas, de detraer al Estado parte de las que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución. Con lo que eso significa en

[52] En términos distintos, desde luego, de los empleados por el proyecto canario: «Todas las personas tienen (...) también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones futuras.»

cuanto a entendimiento de las posibilidades interpretativas de la disposición. De acuerdo con el cual formula el Comité para la reforma del Estatuto de Canarias la pretensión de asumir ésta, mediante transferencia o delegación, facultades de competencia estatal en las siguientes materias: *a)* desarrollo reglamentario de las especialidades exclusivamente aplicables en Canarias de los impuestos estatales, *b)* gestión de los tributos estatales, *c)* gestión aduanera, *d)* comercio exterior con África occidental, *e)* sanidad exterior, *f)* residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, *g)* puertos y aeropuertos de interés general del Estado, *h*) transporte aéreo, *i)* telecomunicaciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, *j)* zona marítimo-terrestre, costas y playas. Sin perjuicio de lo cual pretende habilitarse al Parlamento de Canarias para solicitar de las Cortes Generales la cesión de facultades sobre cualquier otra materia que afecte a la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias (art. 35).

Como también se aspira, invocándose esta última circunstancia, a que Canarias participe de forma directa en las instituciones de la Unión Europea y se relacione con la Comisión y sus órganos cuando se traten determinadas materias [53]; a que su Gobierno forme parte de las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se traten temas que afecten a su estatuto de región ultraperiférica o a las condiciones de aplicación del mismo, de una parte, e impulse, de otra, iniciativas destinadas a facilitar la cooperación con países vecinos y oras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europea; a estar representada en las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales; y a crear oficinas en el exterior destinadas a promover y coordinar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma, así como a coordinar con el Estado la participación de Canarias en la política europea y a ejecutar la política del Gobierno de Canarias de cooperación al desarrollo (art. 37).

En este contexto de reclamaciones competenciales estatutarias se inscribe el dictado, ciertamente llamativo, que asigna la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» a su Disposición Adicional Segunda, según el cual:

«1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias.

2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las otras Comunidades Autónomas.

---

[53] En concreto: *a)* cooperación trasnacional y transfronteriza, *b)* políticas económicas, fiscales y aduaneras, *c)* políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico

3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización.»

Desde luego que dicha cláusula no pasa desapercibida. Aunque, por original que sea, se ha revelado mucho más llamativo el tratamiento que reciben las competencias en la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña». El cual se asienta sobre los pilares de ampliar y mejorar la calidad de las competencias autonómicas, así como de garantizar el ámbito competencial autonómico resultante frente a interpretaciones reduccionistas de todo tipo. Fundamentos estos de la reforma emprendida que aquí se juzgan claramente influidos por el propósito de recuperar el concepto de competencias exclusivas y el carácter de las competencias básicas reservadas al Estado. Dos asuntos relacionados con el orden constitucional de competencias vigente, junto con el de la reforma del Tribunal Constitucional para que su designación y composición refleje, sin merma para su imparcialidad, la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado, que, recuérdese, eran definidos ya en el último documento integrante de la Declaración de Barcelona, el de 28 de enero de 2000, como compromisos programáticos comunes en el ámbito de la plurinacionalidad, por las formaciones políticas que la suscribieron.

Sea como fuere, para alcanzar esos objetivos se propone un tratamiento estatutario de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña consistente en delimitar con precisión el alcance funcional y material de las mismas. En lo funcional significa eso, con respecto a las competencias exclusivas, el intento de asegurar que sólo la Comunidad Autónoma pueda ejercer las potestades legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva en los correspondientes ámbitos materiales, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.1.ª de la Constitución; en relación con las competencias de desarrollo legislativo, el propósito de conseguir que el Estado, al ejercer su competencia para establecer las bases sobre una determinada materia, se limite a establecer principios, estándares mínimos u objetivos, salvo cuando la Constitución o el propio Estatuto de Autonomía, le permitan adoptar reglas concretas como básicas; en cuanto a las competencias ejecutivas se pretende que, sin perjuicio de la potestad estatal para dictar reglamentos ejecutivos de sus leyes, pueda la Generalidad de Cataluña, desarrollarlas también mediante reglamentos *ad extra*. En lo material procede la propuesta a subdividir cada materia competencial consignada en el Estatuto de Autonomía en tantas submaterias como sea posible, todo parece indicar que con base en el referente de la jurisprudencia generada por el Tribunal Constitucional al resolver las controversias competenciales trabadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

No se criticará aquí que la Comunidad Autónoma de Cataluña pretende precisar en su proyecto de reforma estatutaria el alcance de las competencias

de desarrollo legislativo, aunque eso entrañe, como es lógico, hacer otro tanto indirectamente con las competencias básicas estatales. De este modo, tan sólo se trasladaría el protagonismo del legislador ordinario estatal, realizador, caso por caso, hoy día de esta tarea, al legislador estatutario estatal, es decir, a una norma pactada, como sostiene Carles Viver [54]. Tampoco merece crítica alguna la proyectada subdivisión de las materias competenciales, ni aunque afectasen a las consignadas en el artículo 149.1 de la Constitución, juzgadas en ocasiones por el Estado, a veces incluso con el beneplácito del Tribunal Constitucional, sustentadoras de competencias tan amplias que se han dado en llamar horizontales o transversales, para significar su posibilidad de modular competencias autonómicas colaterales o colindantes —en tanto que sustentadas en materias competenciales que apelan a sectores de la realidad de esa clase—, con el efecto de limitar en menor o mayor medida la esfera de actuación autonómica respectiva. La Constitución no impide una redistribución competencial, por más que su reserva al Estado de competencias se fundamente en una ponderación de los intereses generales, si el funcionamiento del Estado Autonómico aconseja revisar la definición constitucional al respecto. De lo contrario, además, carecería de sentido la enorme dificultad que media para proceder a la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, bien es verdad que debida en su origen a una desconfianza autonómica hacia la pretensión estatal de disponer unilateralmente, mediante la ley orgánica de los Estatutos aprobados, pero a la que ha de buscársele hoy otro significado, si a la postre esa reforma estatutaria sólo pudiese versar sobre lo institucional [55].

Muy distinta es la valoración que merece el propósito de encomendar a la Comisión Bilateral Generalidad-Estado —contemplada en los artículos 183 y siguientes de la propuesta— ciertas funciones en cierto modo complementarias de las modificaciones que en el orden competencial busca implantar el proyecto de reforma estatutaria catalán. En concreto, cuesta imaginar y aún más aceptar que el Gobierno de la nación haga dejación de sus funciones atinentes a la dirección política del Estado, si es que lo consiente el artículo 97 de la Constitución. Pues debe tenerse en cuenta que la propuesta pretende habilitar al órgano en cuestión para elaborar «proyectos normativos del Estado que afecten a las competencias y los intereses de Cataluña, especialmente cuando se trate de normas básicas u orgánicas y de las que tienen como función delimitar las competencias, de acuerdo con la Constitu-

[54] A quien se ha seguido también en la descripción de la reforma estatutaria emprendida por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Cfr. Carles Viver i Pi-Sunyer, *En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a un polémica jurídico-constitucional*. Ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Baeza el 17 y el 18 de noviembre de 2005, pp. 5, 6, 17 y 19.

[55] Eso no significa que tales propuestas de reforma en lo competencial no hayan sido objeto de críticas. Carles Viver informa respecto a buena porción de las mismas. Cfr. *En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a un polémica jurídico-constitucional*. Cit. *passim*. Así como las formuladas por Paloma Biglino en «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *op. cit.,* pp. 260-265.

ción y el presente Estatuto»; así como programar «la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte a los intereses y las competencias de la Generalidad y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política, especialmente sobre las decisiones estatales que afectan a los mercados energéticos y al sistema financiero.

5.4. La Administración de Justicia

5.4.1. *El precedente*

De igual modo que se ha destacado más atrás el ascendiente del Acuerdo de Lizarra en las formulaciones vertidas en la «Propuesta de Reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», interesa subrayar ahora la influencia de la Declaración de Barcelona, en concreto del documento perteneciente a la misma de 28 de enero de 2000, en el tratamiento que dedicaba dicha propuesta a la Administración de Justicia. Al menos en lo relativo al compromiso programático, en el ámbito de la plurinacionalidad, suscrito por sus firmantes para ampliar «las competencias jurídicas, otorgando una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia, de manera que sea la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus ámbitos respectivos».

Allí en su Título II, rubricado: «De los poderes de la Comunidad de Euskadi», era tratado este asunto, luego de ocuparse la propuesta en sus capítulos primero y segundo, respectivamente, de lo que anunciaban sus correspondientes rúbricas: «Del Poder Legislativo. El Parlamento Vasco» y «Del Poder Ejecutivo. El Gobierno Vasco y la lehendakari o el lehendakari». De manera que en su capítulo tercero, rotulado: «Del Poder Judicial. El Consejo General Vasco», se ocupaba de este particular. Por cierto que, en términos generales, de forma respetuosa con la Constitución. Dicho sea, no obstante la desafortunada redacción que exhibía el artículo 18.2 del proyecto, en cuya virtud, «la Comunidad de Euskadi» ejercería «el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial a través del Parlamento Vasco y su lehendakari, y de las instituciones del Poder Judicial en Euskadi».

En efecto, no se advierte contradictoria con la Constitución la propuesta de culminar la, denominada en el proyecto de reforma, «organización judicial vasca» en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi. Ante él se agotarían «las sucesivas instancias procesales, incluidos los recursos de casación o la última instancia que proceda en todos los órdenes de la jurisdicción», sin perjuicio de la jurisdicción ante el Tribunal Supremo, al que se reconocía en el Proyecto como órgano superior del Poder Judicial encargado de unificar la doctrina en «la aplicación del Derecho de forma inequívocamente contradictoria entre diversos órganos judiciales o respecto de la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo, así como el conocimiento de los conflictos de

competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales de la Comunidad de Euskadi y los demás del Estado».

Igualmente respetuosa con la Constitución se percibe la pretensión de crear un órgano de Gobierno del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Consejo Judicial Vasco, integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que lo presidirá y un conjunto de miembros nombrados por el Parlamento Vasco atendiendo a su competencia y a la circunstancia de dejar garantizada la elección de una parte de los miembros entre Jueces destinados en la Comunidad Autónoma. Dicho Consejo Judicial Vasco era llamado a conducirse en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, de un lado, a fin de preservar los principios de unidad e independencia judicial, y con las presidencias de los Tribunales y los titulares de los restantes órganos judiciales, de otro.

La «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» no se limitaba a enunciar el propósito de crear, en los términos señalados, un Consejo Judicial Vasco, sino que le encomendaba, además, funciones de diversa naturaleza. Así, hubiera debido ocuparse de designar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad; de ejercer las facultades tanto de inspección de Juzgados y Tribunales, como de consulta o informe sobre las materias que afectasen al Poder Judicial en la Comunidad Autónoma; de aplicar lo dispuesto en las leyes del Parlamento Vasco, de acuerdo con los criterios esenciales y sustantivos fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo relativo a la selección, provisión, carrera, formación, régimen disciplinario y de retribuciones de Secretarios Judiciales, Jueces, Magistrados y Fiscales en la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta, a dichos efectos, el carácter preferente del conocimiento del Derecho Vasco y del Euskera; de designar al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi; y de designar a los Fiscales a propuesta del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi.

De cuanto se ha referido hasta aquí cobre el Consejo Judicial Vasco contemplado en la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» interesa destacar cómo, al pertrechar ésta de atribuciones al órgano en cuestión, pretendía dotar a la Comunidad Autónoma de competencias en la administración de la justicia. En su mayor parte, según puede comprobarse, de naturaleza subordinada a una acción legislativa previa. De este mismo tenor era el propósito de conferir a la Comunidad Autónoma «todas las facultades ejecutivas y de carácter orgánico que especifique el ordenamiento jurídico en relación con la Administración de Justicia, en aplicación de los mismos principios y leyes procesales que rigen en el Estado al objeto de garantizar la defensa de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía».

Pero, además de la referida facultad pública de ejecución practicable por el Consejo Judicial Vasco o el Gobierno Vasco, según el caso, sobre las materias mencionadas, reclamaba para sí la Comunidad Autónoma del País Vasco que, como se adelantaba, su Parlamento pudiese legislar sobre selección, provisión, carrera, formación, régimen disciplinario y de retribuciones de Secretarios Judiciales, Jueces, Magistrados, y Fiscales en el País Vasco, de acuerdo

con los criterios esenciales y sustantivos fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial. No se trataba, sin embargo, de la única competencia de esa índole, desconocida en el vigente Estatuto de Autonomía para el País Vasco, con implicaciones para la administración de la justicia. Junto a ella se situaba, en segundo término, la de ejercer la potestad legislativa en materia de organización y funcionamiento, del Ministerio Fiscal en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En tercer lugar, demandaba la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» que el Parlamento Vasco desarrollase el régimen de participación ciudadana en la Administración de Justicia a través del Jurado.

Pero el proyecto concebido por la Comunidad Autónoma del País Vasco de ampliar su esfera de actuación competencial mediante el ejercicio de la potestad legislativa en ámbitos materiales relacionados con la Administración de Justicia era más ambicioso. Pues la propuesta esperaba incorporar al Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia de planta judicial, demarcaciones territoriales y fijación de su capitalidad, y de disponer, a estos efectos, de la facultad de crear nuevos juzgados y secciones, así como de dotar a todos los órganos judiciales de los medios materiales, orgánicos y personales que fueran precisos, de un lado; y en facultar al Parlamento Vasco, de otro, para crear cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma, establecer su correspondiente estatuto jurídico y el régimen de su relación de servicio.

De sobra es conocido que la «Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi fue rechazada por el Congreso de los Diputados, el 1 de febrero de 2005. Así ha podido señalarse más atrás, de modo que si a pesar de todo se ha dado cumplida cuenta de las formulaciones relacionadas con la Administración de Justicia incluidas en la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», es por la enorme influencia que tales enunciados han ejercido en los otros proyectos de reforma estatutaria posteriores a los que viene haciéndose referencia, esto es, el valenciano y el catalán, de los que, no en balde, conocen ya las Cortes, y el canario aún no presentado ante el Congreso, pero del que existe ya un texto completo redactado por el Comité nombrado al efecto.

5.4.2. *Su tratamiento en los proyectos de reforma estatutarios en examen*

5.4.2.1. *La sistemática*

No todos adoptan la sistemática usada en la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» e incluyen un Título destinado a regular las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma que acoja un capítulo dedicado a la Administración de Justicia. Así lo hace la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», cuyo Título III, denominado: «La Generalitat», consagra a esta

cuestión su Capítulo quinto, no en balde rubricado: «La Administración de Justicia» [56]. Éste es el caso también de la «Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», formulada por el Comité Asesor nombrado para ello, que, en su Título I, rotulado: «De las instituciones de la Comunidad Autónoma», atiende a este particular [57] al que dedica su Capítulo cuarto, como de suyo anuncia la rúbrica del mismo: «De la Administración de Justicia» [58]. Sólo la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» le reserva a la Administración de Justicia un tratamiento aparte del que concede a sus verdaderas instituciones de autogobierno. Pues, así como se ocupa de estas últimas en su Título II, según expresa su encabezamiento, «De las instituciones» [59], hace otro tanto con aquel asunto su Título III, no en balde rubricado: «Del Poder Judicial en Cataluña».

5.4.2.2. *Los Tribunales Superiores de Justicia*

Tampoco todos los proyectos de reforma estatutaria mencionados buscan ampliar las atribuciones de los Tribunales Superiores de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma correspondiente. No, desde luego, el canario que mantiene la redacción vigente de su artículo 24, del cual apenas interesa mencionar ahora su párrafo primero, califica al Tribunal Superior de Justicia de Canarias como el órgano jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el ámbito territorial canario.

En cambio, el proyecto de reforma valenciano, tras calificar, en su artículo 33.1, al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en términos muy parecidos a los del Estatuto de Autonomía de Canarias [60], evidencia perseguir el mismo objetivo indicado al señalar, en su artículo 33.2, que «por medio del pertinente sistema de instancias procesales y recursos que

---

[56] Luego de afirmar en su capítulo primero que integran la Generalitat el conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad Valenciana allí descritas —entre las cuales no se menciona ni al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma ni al Consell de la Justicia, regulados en dicho capítulo quinto—, de tratar con detalle, en sus capítulos segundo a cuarto, «Les Corts Valencianes o les Corts», «el President de la Generalitat» y «el Consell»; y antes de ocuparse de ocuparse en su capítulo sexto del «Síndic de Greuges», «La Sindicatura de Comptes», «El Consell Valencia de Cultura», «L'Académia Valenciana de la Llengua», «El Comité Economic i Social», «El Consell Juridic Consultiú», y en su capítulo séptimo del «Régimen Jurídico».

[57] No sin dejar claro en la disposición introductoria a ese Título I, el artículo 8.1, que «los poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente».

[58] Le preceden los capítulos dedicados sucesivamente al Parlamento, el Gobierno y su Presidente, y la organización territorial de Canarias.

[59] En donde son regulados el Parlamento, el Presidente de la Generalidad, el Gobierno y la Administración de la Generalidad, las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Cataluña y el Gobierno Local.

[60] «El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana es el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo establecido en la Constitución».

vienen determinados por la legislación del Estado, será competencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana el establecimiento de la doctrina en los órdenes jurisdiccionales en los que así proceda, extendiéndose a todos aquellos cuyo conocimiento les fuera atribuido por el Estado, en el territorio de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo». En clara referencia al recurso de casación. A propósito del cual se pretende que en materia de Derecho Foral Valenciano, el conocimiento de los recursos de casación y de revisión sean competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, así como los recursos de casación para la unificación de la doctrina y el recurso en interés de ley en el ámbito contencioso-administrativo cuando afecten exclusivamente a normas emanadas de la Comunidad Valenciana. Por último, y en relación con ello, contempla el artículo 33.4 de la propuesta valenciana que la colaboración entre la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y la Consejería competente en materia de justicia se efectúe a través de la Comisión Mixta.

Mención aparte merece el tratamiento que recibe el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el correspondiente proyecto de reforma estatutaria, pues, luego de identificarlo siguiendo la pauta de los Estatutos vigentes y en armonía, por tanto, con lo afirmado en el Estatuto canario y el proyecto de reforma valenciano, le asigna la competencia para conocer, en los términos que establezca una ley orgánica, de los recursos y procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos proclamados en dicho proyecto. Entre los cuales, si bien los hay concatenados a competencias presentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña, o futuras perfectamente asumibles por la misma y tutelables en sede jurisdiccional mediando un desarrollo legislativo previo; tampoco faltan los privados de esa conexión competencial, que, de asumirlos dicha Comunidad Autónoma en solitario, ocasionaría el problema de no poder garantizar, como exige el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, un estatuto jurídico unitario de los derechos y deberes constitucionales en el Estado. Aunque, abstracción hecha de este inconveniente, es obvio que lo descrito hasta el momento de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña evidencia la intención de ampliarlas competencias de Tribunal Superior de Justicia radicado en la Comunidad Autónoma. Como también lo revela el propósito, en primer término, de agotar en dicho Tribunal, cuando proceda, las sucesivas instancias de los procesos judiciales iniciados en Cataluña, «incluso en sede de recurso extraordinario, sin perjuicio del recurso para la unificación de doctrina que establezca la ley de la competencia del Tribunal Supremo» (art. 95.1); de asignarle en exclusiva la tarea de unificar la interpretación del Derecho de Cataluña, en segundo lugar, así como la función de casación en materia de Derecho estatal, salvo en este último caso, la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina; y de encomendarle, por último, la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña.

5.4.2.3. *Los Consejos Judiciales*

Las tres propuestas autonómicas que vienen analizándose se muestran en cambio unánimes en reformar sus respectivos Estatutos con el objeto de dotar a las Comunidades Autónomas pertinentes de un Consejo Judicial Autonómico. Respecto del cual apenas se afirma en el artículo 33.3 del proyecto valenciano la intención de crearlo, dejando a una ley de Les Corts la concreción de su estructura, composición, nombramientos y funciones, «dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de Administración de Justicia, en los términos que establece el Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Algo más explícito en este punto, aunque no mucho más, se muestra el proyecto canario, en cuyo artículo 24.2 se afirma que en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y como órgano de gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se constituye el Consejo Territorial de Canarias, correspondiendo a su Parlamento, por mayoría de tres quintos de sus miembros, el nombramiento de un tercio de sus componentes entre abogados y otros juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional, que intervendrán en los asuntos que se determinen. A continuación de lo cual autoriza al Consejo General de Poder Judicial para que pueda delegar en el Consejo Territorial las competencias que contemple la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tanto laconismo contrasta vivamente con la locuacidad del proyecto catalán que, en su artículo 97 define al Consejo de Justicia de Cataluña mediante la técnica de atribuirle dos características privativas, la de ser el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña, y la de estar obligado a conducirse como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último. En cuanto a su composición, organización y funcionamiento pretende la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» que esté integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a quien califica de representante del poder judicial en Cataluña y que lo presidirá, y por seis vocales nombrados por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento catalán. Tres de entre Jueces o Magistrados de carrera que lleven cuando menos cinco años en desempeñando sus funciones en Cataluña y los otros tres entres juristas de competencia reconocida, residentes en Cataluña, con más de quince años de ejercicio profesional. Todos los cuales serán designados por un período no renovable de seis años y reemplazados por tercios en los términos establecidos por la ley.

Además persigue el proyecto que a las reuniones del Consejo de Justicia de Cataluña puedan asistir, con y sin voto, los vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial adscritos en Cataluña, a instancia propia o del Consejo de Justicia de Cataluña; como también pretende el proyecto que el estatuto de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña sea el mismo que rija para los miembros del Consejo General del Poder Judicial; de igual modo que, por último, busca autorizar al Consejo de Justicia de Cataluña para

aprobar su propio Reglamento interno de organización y funcionamiento. De sus actos dice el proyecto que, cuando afecten al estatuto de Jueces y Magistrados y los que adopten en el ejercicio de competencias previamente delegadas por el Consejo General del Poder Judicial atribuidas por la Ley, son impugnables en recurso de alzada ante este último órgano, y que de no preceder dicho recurso pueden impugnarse por la vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En cuanto a las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña admiten clasificarse en dos grandes grupos atendiendo al destinatario de las acciones adoptadas por el órgano. De acuerdo con ello se situaría, en primer lugar, la ya conocida atinente a la capacidad del Consejo para aprobar su propio reglamento interno de organización y funcionamiento; y en segundo término las relacionadas con los órganos judiciales radicados en Cataluña [61].

A todo ello añade la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» que los actos del Consejo de Justicia son impugnables en recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, cuando afecten al estatuto de Jueces y Magistrados, ya sean adoptados por aquél en el ejercicio de competencias previamente delegadas por este último órgano o atribuidas por la ley. De los restantes actos se propone su impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por la vía contencioso-administrativa.

---

[61] A cuyo propósito se muestra tan minuciosa la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» que resulta preferible reproducir aquí las formulaciones de su artículo 98.2 al respecto: Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, en todo caso, las siguientes: *a*) proponer al Consejo General del Poder Judicial una terna de Magistrados, con un mínimo de quince años de ejercicio, de los que cinco deben ser en Cataluña, para que éste designe de entre ellos al Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, para su nombramiento por el Rey. Así como designar a los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales; *b)* expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo; *c)* instruir expedientes e imponer sanciones por faltas leves y graves cometidas por Jueces y Magistrados, y conocer de los recursos contra las sanciones impuestas por los órganos de gobierno interior; *d)* participar en la planificación de la inspección de Juzgados y Tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los Juzgados y Tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas; *e)* resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de los otros órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña; *f)* desarrollar y, cuando proceda, aplicar, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial; *g*) informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y Juzgados; *h)* presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Cataluña; *i)* el control de la legalidad de los acuerdos de la Sala de Gobierno, de los Presidentes de los Tribunales, Audiencias y Salas, de las Juntas de Jueces y de los Jueces Decanos; *j)* todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.

5.4.2.4. *Demarcaciones judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia*

En cuanto a competencias relacionadas con la Administración de Justicia, los proyectos de reforma estatutaria oscilan entre lo escueto de los textos canario y valenciano y lo prolijo del documento catalán. Pues, en efecto, la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias» apenas aspira a ampliar en un concreto extremo la competencia actual de la Comunidad Autónoma para delimitar las demarcaciones territoriales en Canarias y fijar su capitalidad —que podrá ser compartida—, actuar atendiendo a las peculiares características geográficas de Canarias derivadas de su insularidad, así como a la densidad poblacional y la cercanía a los municipios de especial actividad turística. De igual modo, reitera el proyecto de Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias que ésta asignará medios personales, materiales y demás recursos a los juzgados y tribunales de Canarias, incorporando sólo a esta disposición vigente la obligación de tomar en consideración, al hacerlo, el especial coste de la insularidad y de atender al objetivo de organizar una Administración de Justicia sin dilación indebida. En este mismo sentido, casi reproduce el enunciado del vigente artículo 29.1 del Estatuto respecto a la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y de los registros de la propiedad y mercantiles radicados en su territorio, de acuerdo con los mismos criterios que dice tendrá en cuenta al dotar a juzgados y tribunales de medios personales y materiales. Por último, revalida el proyecto la habilitación al Gobierno de Canarias para que inste al órgano competente la convocatoria de concursos y oposiciones destinadas a cubrir plazas vacantes en Canarias de Magistrados, Jueces Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el único añadido de exigir que el ejercicio de tal facultad gubernamental se realice en los plazos establecidos por dicha Ley Orgánica.

Como en el caso del proyecto canario también persigue el valenciano que, a instancias de la Generalidad, el órgano competente convoque los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como que en esta resolución se tenga en cuenta su especialización en Derecho Foral valenciano y el conocimiento del idioma valenciano. Reclama las competencias para crear o transformar el número de secciones o juzgados en el ámbito de su territorio, previa audiencia al Consejo General del Poder Judicial; para coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia; para proveer de medios personales, materiales y económicos a la Administración de Justicia; para ordenar los servicios de justicia gratuita que podrán prestarse directamente o en colaboración con los colegios de abogados y las asociaciones profesionales. Sin perjuicio de lo cual también persigue la Comunidad Autónoma de Valencia facilitar la participación de los valen-

cianos en la Administración de Justicia por medio de la institución del Jurado, en los procesos penales que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Valenciana.

La «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» sobre la administración de la justicia en la Comunidad es mucho más ambiciosa. Así en materia de oposiciones y concursos reproduce el artículo 22 de su Estatuto de Autonomía vigente y persigue habilitar a la Generalidad para proponer al Gobierno de la nación, al Consejo General del Poder Judicial o al Consejo de Justicia de Cataluña, según proceda, la convocatoria de concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Cataluña de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial. El llamamiento que encierra la propuesta al Consejo de Justicia de Cataluña adquiere plenitud de sentido teniendo en cuenta que se pretende habilitarlo para convocar las oposiciones y concursos tendentes a cubrir las plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña.

Además y, en primer lugar, se propone que convoque el Gobierno, de acuerdo con la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía Superior de Cataluña, las oposiciones y concursos para cubrir plazas vacantes de Fiscales en Cataluña, así como que la Generalidad participe en el tribunal calificador de las pruebas y en la comisión de selección. En segundo término, se pretende también que todas las pruebas de los concursos y oposiciones hasta aquí mencionadas, puedan realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña. No obstante, añade la propuesta, que para ocupar una plaza de magistrado, juez o fiscal en Cataluña, los candidatos, admitidos en igualdad de derechos, deben acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán, al objeto de hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley. Paralelamente requiere la propuesta a los Magistrados y Jueces que ocupen una plaza en Cataluña la obligación de acreditar también un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña, en la forma y con alcance que determina la ley. A unos y otros, Jueces y Magistrados, les exige el proyecto que conozcan suficientemente la lengua y el derecho propio de Cataluña para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado. Mientras que en relación con los Secretarios judiciales y todo el personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña el proyecto extrema el rigor en cuanto a dominio del catalán, al exigirles que acrediten un conocimiento idéntico al exigido al personal al servicio de la Administración de la Generalidad. A modo de colofón encomienda al Consejo de Justicia de Cataluña comprobar el cumplimiento de las condiciones señaladas para el acceso a las plazas de los órganos judiciales, de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña.

El proyecto de reforma estatutaria se aparta así radicalmente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña con respecto a los concursos, oposiciones y nombramientos para cubrir vacantes en Cataluña de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, a cuyo propósito apenas establece que será méri-

to preferente la especialización en Derecho catalán. A diferencia de lo que hace el Estatuto de Autonomía para el País Vasco con el Euskera, ni siquiera contempla el de Cataluña como mérito preferente para cubrir tales vacantes el conocimiento del catalán. De ahí lo radical del cambio que se persigue, no sin efectos negativos inmediatos para el principio de unidad jurisdiccional, pues obsérvese bien que propende a la creación de subgrupos funcionariales de catalanoparlantes al servicio de la Administración de Justicia, incluso entre Jueces y Magistrados.

El propósito es aún más ambicioso tratándose del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia —incluidos los Secretarios judiciales y los Médicos forenses—, respecto del cual persigue la Comunidad Autónoma ejercer la potestad legislativa, que, además, aspira a desplegar para dotar de medios personales a la Administración de Justicia en los términos que expresa el artículo 103.1 del proyecto. Cuyo número segundo especifica que deben crearse por ley del Parlamento de Cataluña los cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia dependientes de la Administración pública de la Generalidad. Mientras que el número tercero concreta el alcance de las facultades ejecutiva y de gestión en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, incluidos los Secretarios judiciales y los Médicos forenses. Precisando, por último sus números cuarto y quinto que los cuerpos de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia en Cataluña, integrarán la función pública de la Generalidad.

Además, persigue la Comunidad Autónoma asumir la competencia exclusiva sobre los medios materiales de la Administración de Justicia en Cataluña, ocupándose el proyecto en su artículo 104 de enumerar qué submaterias integran dicho ámbito material. En íntima relación con ello se sitúa el propósito de habilitar a la Generalidad para determinar la creación, el diseño, la organización, la dotación y la gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y los servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales, incluyendo la regulación de las instituciones, los institutos y los servicios de medicina forense y de toxicología.

En otro orden de cosas, pretende dotarse a la Comunidad Autónoma de competencia exclusiva para ordenar los servicios de justicia gratuita, así como para establecer los instrumentos y los procedimientos arbitrales y de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia.

También aspira la Comunidad Autónoma de Cataluña a ejercer potestades de diversa índole en materia de demarcación, planta y capitalidad judiciales. Así, se proyecta que el Gobierno de la Generalidad, cada cinco años, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, proponga al Gobierno del Estado la determinación y revisión de la demarcación y la planta judiciales en Cataluña. A dicha propuesta se busca conferírsele carácter preceptivo, en el sentido de obligar al Gobierno de la nación a incluirla en el proyecto de ley que envíe a la Cortes Generales. También corresponderá esta vez al Gobierno de la Generalidad, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, crear secciones y juzgados y modificar la judicial cuando no comporte

reforma legislativa. Además se dice en el proyecto que la capitalidad de las demarcaciones judiciales será fijada por el Parlamento.

Por otro lado, pretende asumir la Generalidad, en los términos que la ley establezca, una competencia sobre los juzgados de paz, comprensiva del nombramiento de los Jueces mediante el Consejo de Justicia de Cataluña, de sus indemnizaciones, de la dotación de los medios necesarios para ejercer sus funciones y de la creación de ls secretarías y su provisión. Así como la potestad legislativa para establecer en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, un sistema de Justicia de proximidad que tenga por objetivo resolver conflictos menores con celeridad y eficacia.

Todavía incluye la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» una cláusula subrogatoria en virtud de la cual la Generalidad ejercerá además de las competencias que expresamente le atribuya el Estatuto, todas las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Gobierno del Estado en relación con la administración de la justicia de Cataluña. A modo de epílogo esperanzado.

En el breve plazo transcurrido desde que se comenzaron a escribir las presentes líneas hasta llegar a ésta han sucedido hechos que resulta imposible pasar por alto. El primero en el tiempo ha sido la aprobación por el Consejo de Ministros, el 23 de diciembre de 2005, del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, presentado en el Congreso de los Diputados el 29 de ese mismo mes. Aún no se conoce el texto [62], pero sorprendería que no buscase el proyecto remover cuantos obstáculos median para atender a las aspiraciones mostradas al respecto por las Comunidades Autónomas de Cataluña, en el primer caso, y de Canarias y Valencia, además, en el segundo. De ahí que en el último momento se le haya dedicado un tratamiento prolijo al que recibe la Administración de Justicia en los proyectos de reforma estatutarios suscritos por tales Comunidades Autónomas.

El segundo hecho anunciado ha sido el acuerdo alcanzado entre el partido en el Gobierno, el PSOE, y el que cuenta con mayor número de escaños en el Parlamento de Cataluña, CiU, en torno al futuro de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Acuerdo que, según todo apunta, pues tampoco se dispone de su texto, se asienta sobre dos pilares, que el Estatuto de Autonomía reformado le concederá a Cataluña el tratamiento de nación, en su Preámbulo [63], bien que sin despejar por eso el riesgo de su posible consideración futura como declaración jurídica, según se ha señalado al respecto más atrás; y que el Estado cederá a la Comunidad Autónoma de

[62] Tan sólo la referencia del Consejo de Ministros. Cfr. http//:www.la-moncloa.es.

[63] Según la Agencia Europa Press, Artur Mas, Presidente de CiU, desveló que el texto acordado al respecto tendría la redacción siguiente: «El Parlament de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía catalana, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como una nación.»

Cataluña el 50 por 100 del IRPF y del IVA, y el 58 por 100 de los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los carburantes.

Compromiso a propósito del cual debe destacarse cómo contrariamente a lo sucedido en el momento de aprobarse la Constitución y en los pactos autonómicos de 1981 y 1992, no lo ha suscrito, como hubiera sido deseable, el principal partido de la oposición, el PP. Con absoluta seguridad que han de repartirse entre las formaciones políticas citadas las responsabilidades por tan lamentable desencuentro, quizá todavía susceptible de solución. De lo contrario se estaría creando un pésimo precedente para el futuro, en el que no faltarán cambios en las mayorías parlamentarias de las Cortes Generales y de los diferentes Parlamentos Autonómicos. Por eso, se espera que finalmente sea posible un arreglo al respecto entre los dos grandes partidos nacionales que anime además a su respaldo por otros.

Con esa esperanza se escriben estas últimas líneas, expectantes también ante la posibilidad optimista de revelarse finalmente la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el primer paso de una serie encaminada, frente a quienes certificaban casi el fin de la historia atinente al Estado Autonómico, hacia la apertura de una nueva fase del mismo, contraria a una regresión hacia su pasado asimétrico. He aquí el porqué del título elegido para rubricar estas páginas. En definitiva, se confía en que el Pacto sobre el proyecto catalán de reforma estatutaria admita generalizarse a las demás Comunidades Autónomas, luego de despejar las Cortes las dudas que pesan sobre la conformidad con la Constitución de tantas manifestaciones suyas.

De ese modo podría hacerse realidad en el presente aquella idea contagiosa de Ortega y Gasset acerca de lo fecundo que podría resultar un nuevo regionalismo o, mejor, nacionalismo, según se diría hoy, que, en lugar de preguntarse qué derechos políticos le corresponden a los pueblos que habitan España, se cuestionara cómo puede aprovecharse en beneficio del Estado la diferencia entre esos pueblos, precisamente por ser distintos. Así vendría «el nuevo regionalismo a completar la idea de Estado, en vez de anularla como, en el fondo, quería el viejo. Si el Estado es el principio de la unidad (jurídica), en lo heterogéneo (biológico) el regionalismo es el principio que subraya la fecundidad de lo heterogéneo dentro de aquella unidad. Para un nacionalista al modo antiguo la heterogeneidad de fuerzas étnicas dentro de un Estado es un mal. Hoy empezamos a ver que la diferencia entre las almas regionales es una magnífica riqueza para el dinamismo del Estado, riqueza que es preciso aprovechar políticamente» [64].

Sevilla, a 31 de enero de 2006

[64] Cfr. José Ortega y Gasset. Prólogo al libro *Una punta de Europa* (Madrid, 1927) de Victoriano García Martí. En *España Invertebrada, op. cit.,* p. 121.