



Trabajo Fin de Grado

El Estado de las Autonomías: Historia, situación
actual y perspectivas de futuro

Autor

Paula Cisneros Cristóbal

Director

Enrique Cebrián Zazurca

Facultad de Derecho

2014

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.....	8
I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA: UN RECORRIDO HISTÓRICO	12
1. Introducción.....	12
2. Alternativas descentralizadoras.....	13
2.1. De la Constitución de 1812 al Franquismo.....	14
2.2. La Transición.....	19
II. LA ELABORACIÓN Y EL CONTENIDO DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN.....	22
1. Introducción.....	22
2. El debate constituyente.....	24
3. Contenido del artículo 2 y del Título VIII de la Constitución Española de 1978.....	28
3.1 El artículo 2 de la Constitución y los principales caracteres del derecho a la autonomía.....	28
3.2 Los principios básicos de la ordenación territorial del Estado.....	30

3.3 La autonomía local.....	33
3.4 El sistema de distribución de competencias.....	33
III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD: CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y SUS PROBLEMAS.....	36
1. Configuración del Estado de las Autonomías: de la Constitución hasta la crisis del Estado Autonómico.....	36
2. La crisis del Estado de las Autonomías.....	46
2.1 El Plan Ibarretxe.....	47
2.2 La reforma del Estatuto de Cataluña y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010.....	48
2.3 Reforma de otros Estatutos de Autonomía.....	53
3. Problemas actuales del Estado de las Autonomías.....	54
3.1 Crisis económica e institucional.....	54
3.2 El proyecto independentista catalán.....	56
3.3 Problemas relativos a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.....	58
3.4 El conflicto de la financiación de las Comunidades Autónomas.....	61
3.5 Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado y entre sí.....	62
3.6 La necesaria reforma del Senado	65

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ARQUITECTURA DEL ESTADO ESPAÑOL.....	68
V. CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES.....	74
JURISPRUDENCIA.....	78

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CARCE - Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas

CCAA – Comunidades Autónomas

CE – Constitución Española

CiU – Convergència i Unió

ETA – Euskadi Ta Askatasuna

IRPF – Impuesto sobre la renta de las personas físicas

LOAPA – Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

LOGSE – Ley Orgánica General del Sistema Educativo

LORAFNA – Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de
Navarra

LOTC – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LOTRACA – Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias

PCE – Partido Comunista de España

PNV – Partido Nacionalista Vasco

PP – Partido Popular

PSOE – Partido Socialista Obrero Español

PSUC – Partit Socialista Unificat de Catalunya

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

TC – Tribunal Constitucional

UCD – Unión de Centro Democrático

UE – Unión Europea

INTRODUCCIÓN

CUESTIÓN TRATADA

El objeto de este trabajo es, fundamentalmente, un análisis del Estado de las Autonomías en el que se aborda tanto su origen, intentando hacer un muestrario de las distintas formas territoriales que ha ido tomando el Estado español durante su historia más reciente, como su desarrollo hasta nuestros días.

Un recorrido cuyo principal objetivo es conocer cómo se ha ido conformando hasta llegar al momento actual, cómo se desarrolló en la Constitución de 1978, y prestar atención a todas las disfunciones que nuestro modelo territorial presenta hoy en día. También se pretende analizar cuál puede ser el devenir del Estado Autonómico, así como las posibles soluciones o alternativas al actual sistema de descentralización.

RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Encontrándonos en un clima de crisis institucional en el que por parte de numerosos sectores se cuestiona el modelo de organización territorial o incluso se plantea la independencia de alguna de las Comunidades Autónomas que conforman nuestro Estado, parece interesante estudiar cómo hemos llegado hasta aquí, qué ha ocurrido desde que un 6 de diciembre de 1978 los ciudadanos españoles del momento decidiesen muy mayoritariamente aprobar en referéndum nuestra Constitución.

Abordar estos treinta y cinco años de recorrido del Estado de las Autonomías puede ayudar a comprender la mayoría de los problemas y deficiencias que nuestro modelo territorial presenta hoy en día.

Este trabajo no pretende solo hacer un recorrido sobre la historia de la conformación de nuestro modelo autonómico, sino que pretende también abordar las principales insuficiencias de las que adolece y, finalmente plantear cómo podrían solucionarse y hacia dónde se dirige el modelo.

Plantearnos si esa reforma constitucional por la que numerosos sectores de la opinión pública apuestan es el camino a seguir, si debe modificarse el tipo de Estado hacia un modelo federal o si existen otras alternativas; estas son algunas de las cuestiones que se pretenden poner sobre la mesa en esta exposición.

METODOLOGÍA

Para llevar a cabo este trabajo ha sido imprescindible consultar numerosos volúmenes así como artículos de autores que han profundizado en esta materia. Ha sido importante leer distintos puntos de vista y variadas opiniones sobre la descentralización, discerniendo los autores en la manera en la que se llevó a cabo, correcta para unos y errónea para otros. Asimismo, las perspectivas de futuro o deseables reformas que muchos autores enuncian en sus trabajos han sido una valiosa fuente de ideas ante la cuestión de cómo se debe afrontar el Estado Autonómico en un futuro.

No menos importante ha resultado la consulta de todas las legislaciones fundamentales para entender nuestro Estado de las Autonomías: la Constitución Española de 1978, los diferentes Estatutos de Autonomía (tanto anteriores como actuales), las distintas leyes orgánicas de transferencias a las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, la Ley Orgánica del Régimen Electoral, la Ley de Bases del Régimen Local, la Ley Orgánica del Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley Orgánica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o la Ley Orgánica de Partidos Políticos, entre otras.

Asimismo se ha planteado la necesidad de leer numerosas sentencias de nuestro Tribunal Constitucional que nos ayudan a comprender mejor muchos de los conflictos que se han planteado desde el inicio del Estado Autonómico. Buenos ejemplos son la STC 76/1983 de 5 de agosto referente al “Caso LOAPA”, la STC 37/1987 de 26 de marzo referente a la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, la STC 152/1988 de 20 de julio sobre conflictos de competencias, la STC 236/1991 de 12 de diciembre también acerca de conflictos positivos de competencia, la STC 150/1992 de 19 de octubre en referencia a la Ley de incompatibilidades del sector público, la STC 51/1993 de 11 de febrero referente a la constitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Extremadura de Coordinación de Policías Locales, la STC 247/2007 de 12 de diciembre promovido por Aragón contra Estatuto de Autonomía valenciano, la STC 31/2010 de 28 de junio sobre el Estatuto de Autonomía catalán la STC 204/2011 de 15 de diciembre relativo a financiación autonómica.

I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA: UN RECORRIDO HISTÓRICO

1. INTRODUCCIÓN

Para analizar nuestro actual modelo de organización es imprescindible conocer los antecedentes históricos que, sin duda, han condicionado la configuración del Estado Autonómico vigente.

En nuestra Historia contemporánea hemos tenido períodos autoritarios y centralistas, épocas dictatoriales o absolutistas e intentos democráticos.

«El autoritarismo y el centralismo han sido caracteres constantes del Estado contemporáneo español hasta la Constitución actual, por encima de períodos absolutistas o dictatoriales y de efímeros ensayos de democracia»¹.

En los últimos doscientos años hemos conocido cuatro guerras civiles, numerosos pronunciamientos civiles y militares, dos derrocamientos de la monarquía, siete Constituciones, dos cartas otorgadas, así como tres proyectos de Constitución que no llegaron a promulgarse y dos dictaduras militares.

El Estado español ha sufrido numerosos cambios de gobierno durante los siglos XIX y XX, pero existe un claro protagonismo de los partidos conservadores por encima de los liberales, que han representado una oligarquía económica y social especialmente cerrada. Dentro de esta dinámica Historia política existen dos Constituciones que

¹ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2^a ed., Alianza Editorial Madrid, Siglo XXI, 2003, p. 31.

merecen especial mención, puesto que han sido las más duraderas y bajo las cuales se ha regido mayoritariamente el Estado español, ambas de corte conservador: la Constitución de 1845 (norma suprema durante el reinado efectivo de Isabel II, período moderado, vigente de 1843 a 1868), y la Constitución de 1876, presente durante la Restauración.

En los momentos de predominancia liberal o inicios de procesos democráticos, ha sido el Ejército el encargado de mantener la hegemonía de la vertiente más conservadora del país. Por este motivo, los períodos democráticos y progresistas han sido breves y han terminado con intervenciones militares que no han posibilitado la consolidación de unas instituciones democráticas sólidas. Claros ejemplos han sido la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), tras la época de la Restauración, y la dictadura de Francisco Franco (1939-1975), tras el período de la II República.

Este predominio conservador-autoritario ha condicionado la organización territorial del Estado, ya que ha supuesto una continuidad en cuanto a la estructura centralizada del poder. El centralismo es el rasgo clave de estos períodos, incluso durante los regímenes autoritarios sufridos por España, como las dictaduras de Primo de Rivera y Franco, desaparecen algunos rasgos del conservadurismo como puede ser la monarquía y los partidos políticos pero continúa el centralismo².

2. ALTERNATIVAS DESCENTRALIZADORAS

El modelo de Estado centralista ha tenido que hacer frente a varios modelos de Estado planteados como alternativa. En primer lugar al *carlismo*, consistente en un movimiento político tradicionalista de carácter antiliberal y contrarrevolucionario surgido durante el siglo XIX en nuestro país y que pretendía el establecimiento de una rama alternativa de la dinastía de los Borbones en el trono español y que, en sus orígenes, buscaba la vuelta al Antiguo Régimen. Además, el ideario carlista abrazaba la legitimidad dinástica, la

² SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España*, 17^a ed., Alianza Editorial, Madrid, Siglo XXI, 1997, pp. 118 y ss.

tradición católica y la monarquía confederal (con derechos forales de las regiones no afectadas por el decreto de Nueva Planta).

El Estado centralista encontró como una nueva oposición al *federalismo*. El fallido proyecto federal de la I República fue débil y representó intereses sociales diversos (algunos sectores del movimiento obrero, reducidos sectores de la burguesía industrial, burguesía urbana e incluso grupos de la intelectualidad radical), si bien ejemplifica cómo cuando se llega a un período liberal la tendencia es a la descentralización. Así ocurrió con el proyecto federal de la I República y del cantonalismo, como ecos del triunfo de la revolución de 1868, así como con el inicio de un sistema de autonomías durante la II República. Una tercera vía de resistencia al centralismo la protagonizaron los movimientos nacionales catalán y vasco, a finales del siglo XIX y comienzos del XX y que todavía marcan nuestro panorama político actual.

2. 1 De la Constitución de 1812 al Franquismo

La Constitución de Cádiz (1812)³ marcó el inicio de nuestra historia contemporánea, además de ser la primera Constitución de España. Estableció la soberanía nacional, una monarquía constitucional, la separación de poderes, el sufragio universal masculino indirecto así como un catálogo de libertades y derechos dispersos en su articulado y sin precedente en nuestro país. Su propuesta de terminar con las jurisdicciones y privilegios territoriales del antiguo régimen introduciendo la igualdad de toda persona ante la ley suponía la creación de Ayuntamientos en el ámbito territorial. Estos Ayuntamientos tenían igualdad de régimen jurídico y se constituirían en todos los municipios con más de 1.000 habitantes. Popularmente conocida como “*La Pepa*”, también establecía provincias, cuyo gobierno correspondía a un jefe superior (nombrado por el rey) y a una Diputación provincial elegida de forma directa.

Estas medidas prácticamente no se llevaron a término puesto que en 1814, con la vuelta de Fernando VII, se restableció el Antiguo Régimen, suprimiendo Ayuntamientos y Diputaciones y persiguiéndose toda idea liberal.

³ AJA, E., *Estado Autonómico y Reforma Federal*, 1^a ed., Alianza Editorial, Madrid, Siglo XXI, 2014, p. 32.

Posteriormente la Constitución de 1812 se restableció durante tres años, tras el levantamiento del general Riego en el año 1820. Durante esta etapa se aprobó por parte de las Cortes una Instrucción (1823) equivalente a una ley de régimen local. Esta incidió en el carácter representativo de Ayuntamientos y Diputaciones. De nuevo la vuelta al antiguo régimen y absolutismo de Fernando VII frenó su progreso.

Con la muerte del monarca (1833) y la consecuente crisis del absolutismo se trataron de emprender reformas racionalizadoras de la administración. Estas reformas del gobierno de López Ballesteros fueron atacadas por los partidarios del antiguo régimen (I Guerra Carlista) pero apoyadas por los liberales. En esta tesis se aprueban los dos decretos que establecen la provincia como eje de la estructura territorial del Estado, con un subdelegado de Fomento (después llamado gobernador civil) al frente. Sin embargo, esta reforma no poseía un espíritu representativo. Como tampoco la regulación que en 1835 se llevó a cabo respecto a instituciones locales, Ayuntamientos y Diputaciones, que estaban bajo el control del gobernador civil. Ilustra la poca representatividad de estas reformas el hecho de que los alcaldes eran elegidos por el propio gobierno.

Es necesario remarcar que estas modificaciones fueron llevadas a cabo por parte del partido más moderado. El partido progresista abogaba por la elección de los alcaldes así como por unas Diputaciones provinciales representativas pero el monopolio del partido moderado no dejó que estas ideas se llevasen a término.

No fue hasta la «gloriosa revolución» de 1868 cuando comenzaron a hacerse hueco las propuestas más progresistas. En 1870 se aprobaron la ley municipal así como la ley provincial, que establecieron la elección de los Ayuntamientos y del presidente de la Diputación (que sustituía al gobernador civil) por sufragio universal. Estas leyes tuvieron escasa vigencia.

A nivel municipal el partido progresista perseguía la autonomía, esencialmente mediante la elección del alcalde por parte del pueblo. A nivel provincial se defendía mayor representatividad así como mayores competencias para las Diputaciones provinciales.

La gran alternativa al modelo de Estado llegó con la I República y su proyecto de Constitución federal (1873). Se proponían diecisiete Estados miembros que eran equivalentes básicamente a las antiguas regiones históricas más Cuba y Puerto Rico,

poseyendo cada uno de ellos su propio Parlamento, gobierno y poder judicial propio. El proyecto constitucional fijaba las competencias, se creaba un Senado compuesto por cuatro representantes de cada uno de los diecisiete Estados y se establecía un presidente de la República que no gozaba de poder ejecutivo y cuya principal misión era la unión y el equilibrio de los Estados y de la federación. Este proyecto prácticamente no se discutió y desembocó en el cantonalismo. El Ejército, una vez más, restableció el orden, la monarquía y el Estado centralista. Es interesante la reflexión que sobre esta experiencia hace Jordi Solé Tura: «El federalismo [...] como doctrina política siempre tuvo un carácter abstracto y poco ligado a la diversidad de culturas populares existentes en el país. El federalismo tuvo su posibilidad en la I República y fracasó. Con él se esfumó la segunda alternativa al Estado centralista de la monarquía»⁴.

Con la llegada de la Restauración, y tras el fracaso del proyecto federalista, continuó el enfrentamiento entre centralistas y partidarios de otorgar más poder a Ayuntamientos y provincias. La confrontación entre conservadores y progresistas sobre la estructura territorial del Estado continuaba en el mismo punto.

La aceptación del marco centralista de la Restauración duró hasta que empezaron las auténticas dificultades y se evidenció la incapacidad de la oligarquía gobernante de impulsar el desarrollo de España. A finales de siglo, la descentralización en las provincias apareció casi como una vía para regenerar la España oligárquica. La crisis de 1898 supuso un fuerte impulso para la aparición del catalanismo, que desde finales del siglo XIX inició la reorientación de la descentralización hacia las regiones.

El nacionalismo catalán pasó de movimiento ideológico de minorías a auténtico movimiento político bajo la dirección de Prat de la Riba. No se pretendía la independencia, sino la reforma profunda del Estado, su descentralización. Todos los proyectos descentralizadores de principios de siglo XX fracasaron, a excepción de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1923) que consistía en el gobierno unificado de las cuatro diputaciones catalanas. La Dictadura de Primo de Rivera acabó con ella y con todo proyecto descentralizador.

⁴ SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, 1^a ed., Alianza Editorial, Madrid, Siglo XXI, 1985, p. 29.

Podemos afirmar que el principal precedente de nuestro actual Estado autonómico fue la autonomía regional de la II República (1931-1936), a pesar de que solo llegaron a funcionar las instituciones catalanas (puesto que el Estatuto vasco se aprobó en 1936, poco después del comienzo de la guerra, y el gallego no llegó a ser aprobado por las Cortes). El Estatuto catalán solo estuvo vigente de 1932 a 1934, cuando se suspendió para restablecerse en 1936.

Los autores de nuestra actual Constitución tuvieron presente esta experiencia autonómica, por lo que nuestro modelo de Estado se ve claramente influenciado por ella. Es interesante observar rasgos comunes entre ambas Constituciones en cuanto a la organización territorial:

- a) El tipo de Estado no está definido (en la II República se denominó *integral* evitando la definición entre Estado unitario y federal).
- b) No se establecen las competencias de forma general, sino que se reenvía a las que asuma cada Estatuto. A su vez estas competencias se dividen en tres listas (exclusivas del Estado, de la Comunidad Autónoma y compartidas) y se permite flexibilizar esta división mediante las delegaciones del Estado o mediante leyes de armonización.
- c) La aprobación de los Estatutos de Autonomía requiere de un complejo proceso en el que debe tener cabida la voluntad de la región y de las Cortes.
- d) La resolución de los conflictos debe llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional (Tribunal de Garantías Constitucionales, se llamó en la II República).
- e) No se marca el mapa de las autonomías en ninguno de los dos casos, sino que se deja a los entes locales su conformación.
- f) En ambos textos se establece la institución del presidente de la Comunidad Autónoma, el cual debe ser elegido por el Parlamento. Este presidente es jefe de gobierno y presidente de toda la Comunidad. Hay que matizar que, en realidad, la Constitución solo recogía esto en su texto para las Comunidades Autónomas

del artículo 151 CE, aunque luego se generaliza y se aplica para todas las Comunidades en virtud de los Pactos Autonómicos.

Desconocemos si la autonomía regional se hubiese generalizado durante la II República si no hubiese llegado la guerra civil y el franquismo, el cual terminó con todo proceso de descentralización.

Tras la guerra civil de 1936, la victoria del franquismo en 1939⁵ llevó al extremo la centralización de España, lo que supuso la destrucción de las autonomías y de los nacionalismos. En nombre de la unidad de España se impuso el nacionalismo español tradicional en su versión más reaccionaria y centralista. Las autonomías existentes se desmantelaron y se inició la uniformización cultural, lingüística y política que pretendía terminar con el problema de las nacionalidades.

En Cataluña y País Vasco la lucha por la autonomía se vinculó a la lucha por la democracia y en las demás nacionalidades y regiones españolas surgieron nuevos movimientos autonomistas de fuerza desigual que encontraban su razón de ser tanto en las viejas reivindicaciones nacionalistas como en la necesidad de superar situaciones de subdesarrollo económico creadas por el centralismo territorial. Es necesario aclarar que en algunas regiones existía además un malestar profundo por los desequilibrios económicos y sociales producidos por esta política centralista.

El sentimiento nacional era fuerte en Cataluña y País Vasco en el momento de iniciarse la transición. También existía un auge en Galicia y empezaba a manifestarse en Andalucía, Canarias y País Valenciano, gracias a vanguardias políticas e intelectuales así como a las condiciones de subdesarrollo económico y los desequilibrios de los que hemos hablado con anterioridad.

Vale la pena citar aquí a Carlos Garrido en su interpretación del subdesarrollo como factor explicativo del regionalismo aragonés: « [...] lo cierto es que en Aragón, al igual que ocurriría en otros territorios españoles, fueron justamente el deterioro económico regional y la generalizada sensación de expolio los principales factores precipitantes del regionalismo. [...] La realidad socioeconómica aragonesa desde luego, no era para menos. De hecho los datos que se fueron conociendo constituían terreno abonado para

⁵ SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos...cit.*, p. 48.

la aparición de un amplio movimiento de protesta contra los desequilibrios territoriales y la política férreamente centralista que los propició»⁶.

Esta situación hizo imposible que no se tuviesen en cuenta las regiones a la hora de abordar la transición. Tras cuarenta años de centralismo extremo, la recuperación de la democracia pasaba necesariamente por una modificación de la organización territorial.

2. 2 La Transición

Las críticas al centralismo y la exigencia de autonomía continuaron durante la transición, así como la reivindicación de libertades. Parecía que la democracia solo podría instaurarse definitivamente si incluía formas de autogobierno que satisficieran las demandas de muchas regiones de España.

En las elecciones de junio de 1977, las primeras elecciones de la democracia, los partidos de Cataluña y País Vasco que defendían el restablecimiento de los Estatutos de la II República obtuvieron en su conjunto amplias mayorías. Como ya hemos dicho, este deseo de autonomía se había extendido a otras regiones, cuyos diputados y senadores comenzaron a formular peticiones de autogobierno.

De estas elecciones surgió el nuevo gobierno de Suárez que debía responder a estas demandas descentralizadoras.

Como respuesta rápida el presidente pactó con Josep Tarradellas, presidente de la Generalitat en el exilio, el restablecimiento de la autonomía en Cataluña provisionalmente hasta que la Constitución tomase forma. Esto se formalizó a través del Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977.

La autonomía provisional vasca se estableció por Decreto-ley de 4 de enero de 1978, después de que diputados y senadores del País Vasco eligiesen un presidente en Asamblea de Parlamentarios (puesto que no se consiguió llegar a un acuerdo con Leizaola, presidente del gobierno vasco en el exilio). Se elige como Presidente del Consejo General Vasco al socialista Ramón Rubial.

⁶ GARRIDO LÓPEZ, C., *Demandas regionales y proceso autonómico*, Tecnos, Madrid, Siglo XXI, 1999, p. 62.

Navarra también accedió a la pre-autonomía el 4 de enero de 1978.

Galicia, Aragón⁷, País Valenciano y Canarias también abrazaron esta fórmula mediante el siguiente procedimiento:

- a) en primer lugar el gobierno dialogaba con las Asambleas de Parlamentarios compuestas por diputados y senadores elegidos a nivel provincial, instauraba la pre-autonomía por decreto-ley y se nombraba presidente a aquel que había sido elegido en la Asamblea.
- b) Después se constituía una Comisión mixta paritaria entre el gobierno central y el pre-autonómico para iniciar los traspasos de servicios a la nueva entidad.

Mediante las Asambleas de Parlamentarios se delimitaba el ámbito territorial de la pre-autonomía (puesto que los diputados y senadores que la constituyan definían las provincias que la integraban, el territorio de la pre-autonomía) además de expresar la voluntad de iniciar la vía de la autonomía.

El presidente elegido por la Asamblea de Parlamentarios formaba gobierno mediante el nombramiento de consejeros. Estas Asambleas no podían legislar, el gobierno funcionaba con poderes muy limitados puesto que los traspasos eran meramente iniciales. Sin embargo, no debe subestimarse que representaban las futuras autonomías que conformarían el Estado Español una vez aprobada la Constitución. Asimismo estas autonomías provisionales marcaron el sistema institucional futuro basado en Parlamento, presidente elegido por la Cámara y un gobierno.

Se conformaron en total 14 pre-autonomías, las cuales coinciden con la mayoría de las actuales Comunidades Autónomas (a excepción de Cantabria, La Rioja y Madrid).

La creación de estas 14 pre-autonomías ayudó a establecer prácticamente el mapa de las que serían las futuras Comunidades Autónomas, lo que permitió que la organización territorial se realizase de forma consensuada entre el gobierno y los representantes de las futuras Comunidades Autónomas, puesto que eran los propios diputados y senadores

⁷ Los Presidentes de la preautonómica Diputación General de Aragón fueron Juan Antonio Bolea, Gaspar Castellano, José María Hernández de la Torre y Juan Antonio de Andrés.

de cada provincia los que habían formado la Asamblea de Parlamentarios que delimitaban el ámbito territorial de cada pre-autonomía.

Por ello los Constituyentes no necesitaron mencionar en el texto constitucional las diferentes Comunidades, rehuyeron de la concreción del mapa territorial evitando así que los ciudadanos de provincias incluidas en una Comunidad que no deseaban votaran en el referéndum contra la Constitución.

Este sistema de pre-autonomías consiguió que las autonomías se extendiesen por todo el territorio español sin que quedase reducido a algunas regiones. Esta generalización de la autonomía no tuvo lugar en la II República y tiene como principal característica que se produjo previamente a la aprobación de la Constitución por voluntad de las Asambleas. Además, este sistema permitió que el proceso de descentralización política que se pretendía después del centralismo dictatorial se llevase a cabo de forma pacífica y se resolvieron problemas concretos que hacían difícil la formación de las Comunidades Autónomas (por ejemplo el debate sobre si Navarra pertenecía o no al País Vasco, permitiendo la condición diferenciada pero sin limitar una futura incorporación, la configuración de las Islas Baleares y Canarias como Comunidades Autónomas únicas y la creación de un órgano de gobierno para cada isla, la capitalidad de Galicia o las diferencias sobre denominación y bandera de la Comunidad Valenciana)⁸.

⁸ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo...cit.*, pp. 60 y ss.

II. LA ELABORACIÓN Y EL CONTENIDO DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El consenso de las distintas fuerzas políticas durante la Transición fue un hecho histórico, una demostración de cooperación. Su fruto fue la redacción y aprobación de la Constitución de 1978, mediante la cual se buscaron soluciones aceptadas por todos los partidos representados en las Cortes constituyentes, evitándose que se impusiera la voluntad de un único partido o coalición. Una vez que se había decidido iniciar un proceso constituyente se podría haber elaborado únicamente mediante la vía de la iniciativa exclusiva del Gobierno o mediante el acuerdo entre las dos fuerzas principales (UCD y PSOE). Sin embargo, la presión de grupos minoritarios, la vigencia de las reivindicaciones nacionalistas en Cataluña y País Vasco y la resistencia de sectores contrarios al sistema democrático hicieron que la balanza se inclinase a favor del consenso⁹.

En nuestra Constitución se trató de dar cabida a todas las opciones políticas que estaban comprometidas con la democracia. Por ello se formó una Ponencia constitucional de siete diputados (representantes de los principales grupos parlamentarios), encargada de redactar el proyecto, en la que se incluyeron tres diputados de UCD, uno del PSOE, uno del PCE-PSUC, uno de Alianza Popular y uno del grupo catalán. Fue la primera vez en la que en España una Constitución era el resultado de la unión de las fuerzas políticas y no de una sola contra las demás.

⁹ PESES-BARBA, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988, pp.20 y ss.

Hubo momentos difíciles pero siempre se recurrió al consenso. Todos tuvieron que hacer renuncias para conseguir dar base legal al nuevo sistema democrático. No debemos olvidar que no muchos años atrás parte de los diputados constituyentes habían formado parte del régimen de Franco mientras otra parte se hallaba exiliada o en la clandestinidad.

El tema de las autonomías fue plasmado en el Título VIII y en el artículo 2 de la Constitución (que funde en una misma definición el concepto de *nación* española unitaria y los conceptos de *nacionalidad* y de *región* como componentes esenciales de esa nación). Como es sabido este fue el título de la Constitución que más dificultades originó para llegar a un consenso. Es un Título que podemos calificar como desordenado y que resuelve problemas como la distribución de competencias de manera deficiente.

Debido a las tensiones e intereses contrapuestos fue necesario apartarlo para que se fueran elaborando otras partes de la Constitución y dejarlo para el final a diferencia de la Constitución de 1931 en la que la autonomía de las regiones figura al principio¹⁰. La dificultad en cuanto a acordar la organización territorial del Estado provenía de la diferencia en la voluntad de autogobierno existente en las distintas partes de España así como de las divergencias radicales entre los partidos políticos sobre el modelo de autonomía que convenía implantar.

En 1977 la diferencia en la voluntad de autogobierno entre las regiones era sumamente profunda; mientras que en País Vasco y en Cataluña era imprescindible para la mayor parte de la población, en Galicia o Canarias la preocupación era menor y en regiones como Castilla o Extremadura apenas se sentía voluntad de autonomía. Además, las soluciones para Cataluña y País Vasco diferían porque eran diferentes los problemas, las tradiciones y las fuerzas políticas y lo más complicado era hallar una alternativa común válida para todas las regiones con voluntad de autogobierno.

¹⁰ CLAVERO ARÉVALO, M., «La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías», en *Revista de Estudios Regionales*, nº. 44, 1996, pp. 36-46.

Este doble eje de divergencias, territoriales y partidistas, dio lugar a la diversidad de proyectos que provocaron que el consenso solo se consiguiese mediante soluciones muy pragmáticas y dejando muchas decisiones para el futuro.

2. EL DEBATE CONSTITUYENTE

La confluencia de aspiraciones muy diversas se manifestó con total plenitud cuando se abordó la elaboración de la Constitución. A pesar de sus distintos proyectos, ninguno (ni siquiera Alianza Popular) creía que se pudiese dejar de lado el problema autonómico y mantener un Estado centralista¹¹.

Los socialistas y comunistas proponían un Estado federal basado en la generalización de las autonomías, amplia distribución de competencias y la cooperación entre autonomías y poder central. Además reivindicaban la necesidad de reconocer constitucionalmente la existencia de nacionalidades y regiones dentro de la concepción general de España como Estado plurinacional.

Alianza Popular presentó un proyecto de descentralización administrativa que rechazaba una amplia autonomía política y se oponía frontalmente a la aceptación del término *nacionalidades*, mientras que UCD no presentó un proyecto determinado.

Por su parte, los nacionalistas catalanes representados por Convergencia Democrática de Cataluña exigían esa amplia autonomía para las nacionalidades históricas (Cataluña, Euskadi y Galicia). No se oponían a la generalización de las autonomías en todo el territorio pero no era su proyecto. Su propuesta podía llevarse a término mediante un sistema general, pero basado en el reconocimiento de autonomías especiales y autonomías de segundo grado, o simplemente con el reconocimiento de estas tres autonomías y una mera descentralización en el resto de España. Coincidieron con los comunistas en la necesidad de reconocer en la Constitución el término *nacionalidades*.

¹¹ SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos...cit.*, pp.89 y ss.

Para desarrollar más el tema relativo al término *nacionalidades* en la Constitución Española así como en las sucesivas definiciones que tendrá en el Estatuto de Aragón podemos acudir al artículo *La razón o la Historia. Reflexiones en torno al término nacionalidades en la Constitución Española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía*¹².

A los diferentes puntos de vista de cada partido hay que sumar más dificultades para el avance tanto del artículo 2 como del Título VIII, como la coyuntura política del momento con la presencia del grupo terrorista ETA, así como el temor a un golpe de Estado.

El primer anteproyecto de Constitución publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» el 5 de enero de 1978 reflejó un sistema general de autonomías de corte claramente federal que reflejaba la mayoría de las exigencias de socialistas y comunistas. Esto se debió a la pasividad de UCD en la fase inicial, el aislamiento de Alianza Popular y la apertura de Convergencia. Sin embargo esta publicación generó miles de enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados y numerosas críticas de los sectores más centralistas, lo que modificó la posición de los ponentes, especialmente de UCD¹³.

La mayoría de estas enmiendas eran en relación con el artículo 2, el cual era la base conceptual del Estado de las Autonomías y proponía una nueva definición de España como nación, un nuevo concepto. Posibilitaba que la unidad de España se pudiese conciliar con la realidad multiforme de diversas nacionalidades y regiones. Esta fue su redacción en el primer anteproyecto de Constitución:

La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

El término *nacionalidades* fue rechazado por buena parte de la opinión pública y de las instituciones del Estado considerándolo un atentando a la unidad nacional. Además, este término figuraba también en el encabezamiento del Título VIII.

¹² CEBRIÁN ZAZURCA, E., «La razón o la Historia. Reflexiones en torno al término *nacionalidades* en la Constitución Española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº37, 2010.

¹³ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo...cit.*, pp. 67 y ss.

UCD acordó mantener este término únicamente en el artículo 2 y rodeado de otros términos que limitasen su sentido inicial, así como modificar el modelo autonómico general estableciendo varios niveles autonómicos y reducir las competencias de las Comunidades Autónomas. El PSOE se retiró de la ponencia constitucional por lo que la izquierda quedó reducida. PCE-PSUC intentó salvaguardar al máximo el modelo cuasi-federal que había propuesto desde el principio, principalmente mediante las atribuciones y la composición territorial del Senado, el nivel de competencias de las Comunidades Autónomas y las formas de articulación de estas con el Poder Central. También continuaron exigiendo que se incluyese el término *nacionalidades*. Sin embargo los comunistas tuvieron que aceptar concesiones, siempre tratando de que no se llegase a la negación de las autonomías.

Tras muchísimas discrepancias entre las distintas fuerzas políticas se procedió a la redacción final del artículo 2, que es una síntesis de todas las contradicciones de este procedimiento constituyente, en él tienen cabida las dos grandes concepciones de España, la de la nación única e indivisible y la de España como conjunto de pueblos diversos, nacionalidades y regiones:

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.

El último proyecto de la Ponencia constitucional fue más flexible y optó por resolver de inmediato los problemas con Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Galicia y dejar el resto indefinido¹⁴.

El modelo final del Título VIII se basa en un sistema general de autonomías como forma de organización del Estado español, como bien dispone el artículo 137 de nuestro texto constitucional:

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.

¹⁴ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 45 y 46.

Este sistema es uniforme en cuanto a estructura y organización de competencias pero no de entrada, sino tras un proceso con distintas formas de acceso a las autonomías, diversos niveles de autonomía efectiva (al menos al principio) y diferentes ritmos de construcción de cada una de las autonomías. Esto no era lo que se preveía en el modelo inicial elaborado por la ponencia. Se propuso un sistema uniforme claro y simplificado pero que no se adaptaba a las necesidades del momento, puesto que era imposible prever los mismos puntos de partida para nacionalidades ya consolidadas como Cataluña o País Vasco que para regiones todavía por hacer.

Cuando UCD y PSOE propusieron en la ponencia incluir en el texto constitucional el mapa de las que serían las futuras autonomías fue rechazado precisamente porque suponía decidir situaciones poco claras y se pensó que sería más positivo que el mapa fuese definiéndose a través de las decisiones de las propias Comunidades en formación.

El acuerdo para la organización territorial, contenida en este Título VIII, no pudo alcanzarse a través de los modelos del derecho comparado sino fijando solo algunos elementos generales y remitiendo su concreción a normas futuras, principalmente a los Estatutos de Autonomía y a algunas leyes generales del Estado.

La Constitución prevé principios, límites y procedimientos para tomar futuras decisiones. Dependiendo de la vía usada por cada Comunidad Autónoma para acceder a la autonomía y del Estatuto de Autonomía de esta se fijarían las instituciones y los poderes de la Comunidad e, indirectamente, los que restaran al propio Estado.

Tras año y medio de trabajo la Constitución se sometió a referéndum de la población en 1978 con el apoyo de todas las fuerzas políticas a excepción de los nacionalistas vascos, de algún sector del nacionalismo catalán y de algún sector de Alianza Popular.

El texto resultante fue producto de todas las tensiones y la diversidad de situaciones políticas existentes en las nacionalidades y regiones y de las divergencias de los partidos políticos sobre el modelo de Estado, de ahí muchas de las ambigüedades del texto constitucional (como por ejemplo el artículo 149) o la complejidad conceptual del artículo 2. Además de tener como consecuencia la gran apertura del texto que remite su definición, como ya hemos dicho, a decisiones políticas futuras, leyes (muchos preceptos no pueden ser aplicados directamente si un previo desarrollo legislativo) y

Estatutos de Autonomía. Pero el resultado final fue el reconocimiento de un Estado de las Autonomías y de un nuevo concepto de nación española¹⁵.

3. CONTENIDO DEL ARTÍCULO 2 Y DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

3.1 El artículo 2 de la Constitución y los principales caracteres del derecho a la autonomía

La Constitución Española (CE) recoge en su segundo artículo el derecho a la autonomía, un derecho que van a poder ejercer los sujetos definidos por ese mismo artículo como *nacionalidades y regiones*¹⁶.

Una de las características principales del modelo autonómico es que se rige por un principio dispositivo, es decir, se establece un derecho que se pone a disposición de los sujetos, podrá ser ejercido o no. Desde el punto de vista jurídico la Constitución no establece un principio de autonomía, no obliga a crear Comunidades Autónomas, solo ofrece la posibilidad de la autonomía.

Sin embargo, desde el punto de vista político se podía intuir el alcance de ese derecho a la autonomía, puesto que, como ya hemos indicado, existieron hasta catorce preautonomías.

Se reconoce como sujetos del derecho a la autonomía a las *nacionalidades y regiones* que integran España pero no concreta cuáles son ni vuelve a referirse a estos términos en todo el texto, sino que lo hace siempre a su resultado institucional, las Comunidades Autónomas. El único artículo que puede definir muy someramente cuáles pueden considerarse sujetos de autonomía es el artículo 143.1:

¹⁵ SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos...cit.*, p.107.

¹⁶ SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos...cit.*, pp.97 y ss.

En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

Debemos destacar que la autonomía va a tener un contenido político respecto a la autonomía local, la autonomía de los municipios, que va a tener una autonomía de tipo administrativo. Esto hace referencia a la capacidad que tendrán las Comunidades Autónomas de trazar una política propia, para lo cual incluso van a tener potestad legislativa.

La autonomía de las distintas nacionalidades y regiones no tiene que tener necesariamente un contenido homogéneo, debemos aclarar que homogeneidad no significa exactamente igualdad. Encontraremos diferencias primeramente en el modo de creación de las Comunidades Autónomas. Además, el principio dispositivo sirve para crear Comunidades Autónomas pero también para asumir competencias. No todas las autonomías tienen por qué asumir las mismas y el mismo número de competencias.

Este principio de no necesaria homogeneidad se puede observar también en los llamados hechos diferenciales. Hay Comunidades que poseen lengua propia, Derecho foral u otras circunstancias que las diferencian de las demás y que suelen ir acompañadas de determinadas competencias.

La autonomía va a estar marcada por límites que encontraremos en el texto constitucional. Por una parte, la Constitución establece las competencias que corresponden exclusivamente a los poderes centrales del Estado y que, por tanto, no van a poder ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

También encontramos límites en la idea de la unidad del Estado español, las Comunidades también forman parte de ese Estado. Asimismo, también podemos calificar ciertos principios constitucionales (principio de solidaridad, principio de igualdad de las Comunidades Autónomas, principio de igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos y principio de unidad económica) como límites a la autonomía y que entraremos a analizar a continuación.

3.2 Los principios básicos de la ordenación territorial del Estado

Estos principios tratan de poner de manifiesto que el derecho a la autonomía no es un principio ilimitado. Se recogen fundamentalmente en los artículos 138 y 139 de nuestra Constitución¹⁷.

En el art. 138.1 CE encontramos el **principio de solidaridad**, el cual supone una reciprocidad entre los intereses generales y los intereses particulares puesto que establece que todos los poderes públicos, tanto centrales como autonómicos actúen teniendo en cuenta que son parte integrante de una unidad. Además, dentro de esta unidad cada una de las partes debe actuar respetando los intereses propios de las demás. El Tribunal Constitucional en su sentencia 150/1992 entiende esto, que el principio de solidaridad también opera, además de en las relaciones interautonómicas, en las intraautonómicas.

El artículo 156 de la Constitución también contiene una referencia a la solidaridad entendida, junto a la coordinación con la Hacienda estatal, como principio en el marco de la autonomía financiera autonómica.

Finalmente, el artículo 158 de la Constitución, el que instituye el Fondo de Compensación para gastos de inversión, trata de la solidaridad como obligación del Estado para con las Comunidades Autónomas y provincias.

La Constitución es muy poco explícita en cuanto a la regulación de la solidaridad, lo que ha llevado, como en otras materias centrales del modelo autonómico, a que fuera el Tribunal Constitucional quien tuviera que construir el concepto. En este caso no es diferente y el Tribunal Constitucional ha concretado que esta solidaridad también debe manifestarse en los deberes cooperación, auxilio recíproco y lealtad (Sentencias 152/1988, 236/1991 y 51/1993).

¹⁷ JIMENA QUESADA, L., «La configuración del Estado de las Autonomías: acceso a la Autonomía, principios informadores y sistema institucional», en *Funciones y órganos del Estado constitucional español*, García Soriano (coord.), 2002, pp.389-416.

Otro de los principios, recogido esta vez en el art. 138.2 CE, es el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas. El llamado Estado de las Autonomías implica, a partir del principio dispositivo de la voluntariedad de los sujetos autonómicos, una razonable diferenciación en el régimen jurídico de situaciones o relaciones del mismo género y, por ello, una cierta y relativa diversidad de derechos y obligaciones de los españoles en las distintas partes del territorio nacional¹⁸

La problemática, como bien señala el dictamen del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, aprobado por el pleno de la institución sobre el proyecto elaborado por la Comisión de Estudios del Consejo, es que la diversidad del sistema «sólo es tolerable dentro de ciertos límites, más allá de los cuales se rompería la unidad del sistema». Esta es la problemática, conseguir mantener la diversidad pero sin poner en tela de juicio el principio de igualdad de todos los españoles.

Todas las Comunidades Autónomas, pese a no pretenderse su homogeneidad, deben mantener la misma consideración política y la misma consideración institucional sin que existan privilegios para ninguna, igualdad quiere decir que están sometidas a las mismas reglas jurídicas, sin que puedan tener un grado de desarrollo diverso. El propio artículo 138.2 dice que las diferencias entre los Estatutos *no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales*. En este sentido el propio dictamen del Consejo nos indica a qué se refiere con privilegio: «la excepción de la regla común y, en virtud del principio dispositivo, las únicas reglas comunes a las que han de sujetarse todas las comunidades son las establecidas en la propia Constitución, que no pueden ser exceptuadas sin incurrir en inconstitucionalidad».

En su sentencia 76/1983 el Tribunal Constitucional afirma que nuestro Estado Autonómico se caracteriza por el equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del *status jurídico* de las autonomías que lo integran. Sin homogeneidad no existiría unidad ni integración en el conjunto estatal y sin diversidad no habría pluralidad ni capacidad de autogobierno.

¹⁸ RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Sistema autonómico, solidaridad, igualdad y cooperación », en Nueva revista de política, cultura y arte, nº. 104, 2006.

Otro principio es el de **igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos**, recogido en el art.139.1 CE. Este principio establece la necesidad de que exista una igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos independientemente del lugar del territorio nacional en el que se encuentre. Prestando atención a la doctrina del Tribunal Constitucional de nuevo, el artículo no exige un tratamiento jurídico uniforme de estos derechos y deberes en todo tipo de materias y en todo el territorio, puesto esto sería opuesto a las autonomías, sino que se refiere a una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 37/1987 y 247/2007). Hay unas condiciones básicas de ejercicio de los derechos que tienen que ser idénticas para todos los ciudadanos de cualquier Comunidad. Pero por encima de esas condiciones básicas sí que pueden existir diferencias relacionadas precisamente con la capacidad política de las autonomías.

El **principio de colaboración y cooperación** se recoge en el artículo 145 CE para referirse a la dimensión interautonómica. No hace referencia a la colaboración Estado-Comunidades Autónomas, a pesar de la importancia que debería tener en un Estado como el nuestro¹⁹.

Como último principio citaremos el de **unidad económica**, que no aparece directamente recogido en nuestro texto constitucional pero puede deducirse de diversos preceptos y que hace referencia tanto a la unidad económica en su dimensión interna (haciendo referencia al hecho de que dentro de España no deben existir fronteras interiores) como en su dimensión externa (todo el territorio español comparte unas mismas fronteras exteriores). Va a existir una acción económica nacional común, son precisamente los órganos centrales del Estado los que van a establecer los instrumentos necesarios para mantener esa unidad económica.

¹⁹ ÁLVAREZ RICO, M., «El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías» en *Documentación Administrativa*, nº196, 1982, pp.5-48.

3.3 La autonomía local

Cuando hablamos de autonomía local debemos acudir al artículo 137 CE, donde se reconoce no solo la autonomía de las Comunidades Autónomas sino también de los municipios y de las provincias. Volveremos a encontrarla citada en los artículos 140 y 141 CE.

Esta autonomía va a tener una regulación constitucional mucho más escasa, limitándose la Constitución a establecer únicamente una serie de principios generales que deberán desarrollarse con la legislación ordinaria. La autonomía de la que gozan las Comunidades Autónomas es mucho más amplia que la de los entes locales.

Es, ante todo, una autonomía de tipo administrativo, sin verdadero contenido político, a diferencia de las autonomías de las nacionalidades y regiones. Los entes locales no tienen facultad legislativa a diferencia de las Comunidades.

Las Comunidades Autónomas tienen fijado su marco de actuación y su marco de autonomía tanto en la Constitución como en sus respectivos Estatutos de Autonomía, mientras que en el caso de la autonomía local el ámbito actuación se concreta en la legislación ordinaria a excepción de los principios generales de los que hemos hablado con anterioridad.

3.4 El sistema de distribución de competencias

La Constitución, como ya sabemos, no fija las Comunidades Autónomas que existirán en el marco del Estado español ni su nivel competencial, sino que establece una serie de fórmulas para que los territorios (provincias e islas) decidan qué unidad quieren formar²⁰.

La vía para acceder a la autonomía, el procedimiento para la aprobación del Estatuto y el nivel competencial que correspondería a la Comunidad supusieron los tres elementos claves que articularon la decisión en el primer período.

²⁰ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 44 y ss.

Se dedujo que en un inicio habría dos grupos de Comunidades Autónomas, con distinto nivel de competencias; el más alto para aquellas con mayor tradición en la reivindicación autonómica y que mostraban más voluntad de acceder a la autonomía y, por debajo, las demás. Esto suponía dos niveles iniciales de autogobierno que se establecieron exigiendo diferentes requisitos para cada una de las vías de acceso y que, presumiblemente, seguirían las regiones para establecerse en el primer o en el segundo grupo.

Cada una de estas vías recibió un nombre, por un lado, la vía reforzada y, por otro, la vía ordinaria. La primera se previó como más urgente para establecer de forma rápida el mayor grado de autonomía en los territorios que la habían exigido con mayor fuerza. La segunda podía ser acogida por todas las demás regiones, con unas condiciones más fáciles y un nivel competencial mucho menor.

El criterio para individualizar las autonomías que accedían por medio de la vía reforzada era doble: el precedente histórico (tendrían más competencias las Comunidades que hubieran realizado un referéndum de aprobación de su Estatuto durante la II República, es decir, Cataluña, País Vasco y Galicia²¹) en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución y la fuerte voluntad de autogobierno, se permitía acceder al mismo nivel competencial a cualquier nacionalidad o región con un número muy alto de municipios que reclamasen la autonomía, esto se concretaba en tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias que deseasen integrarse y la consecuente ratificación en un referéndum que exigía el voto a favor de la mayoría absoluta del censo de cada provincia. Solo Andalucía alcanzó la autonomía mediante esta vía.

Todas estas autonomías de la vía reforzada debían aprobar su Estatuto mediante un procedimiento complejo que se establecía mediante un pacto entre los representantes del Estado y los de la Comunidad Autónoma en formación.

²¹ CLAVERO SALVADOR, B., «El acceso a la autonomía de los territorios históricos: Las comunidades forales», en *Revista de estudios políticos*, nº46-47, 1985, pp. 91-110.

El acceso a la autonomía mediante la vía ordinaria era el supuesto normal. Las diputaciones provinciales, o los órganos interinsulares en Canarias y Baleares, o el órgano preautonómico de gobierno, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera CE, tenían que solicitar la autonomía con unas mayorías inferiores, dos terceras partes de los municipios cuya población representara la mayoría del censo electoral de la provincia o isla.

En este caso la aprobación del Estatuto no exige tan alto grado de consenso como en la vía reforzada, puesto que se tramita como una ley orgánica en las Cortes, aunque también existen elementos de pacto, el proyecto de Estatuto debía ser elaborado por una Asamblea de Parlamentarios que reunía a los diputados y senadores elegidos por las provincias además de los miembros de las diputaciones provinciales.

III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD: CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y SUS PROBLEMAS

1. CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: DE LA CONSTITUCIÓN HASTA LA CRISIS DEL ESTADO AUTONÓMICO

Los años posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978 se llevó a cabo la construcción del Estado autonómico, es decir, la transformación del Estado centralista en autonómico, así como la consolidación de la democracia, no sin las dificultades que supusieron tanto los atentados terroristas como las imparables amenazas de un posible golpe de Estado. La reforma de la organización territorial del Estado fue una tarea complicada de llevar a cabo que precisó de la aprobación de varias leyes para llevarse a término. Buenos ejemplos son la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1979), la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum (1980) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (1980). La primera resolvió conflictos de competencias, la segunda reguló las modalidades de referéndum (entre las que se encontraban los referendos de iniciativa y de ratificación autonómicas) y la última aseguró los recursos económicos de las primeras Comunidades Autónomas²².

Los dos primeros Estatutos de Autonomía que se presentaron a las Cortes fueron el vasco y el catalán. Su elaboración y aprobación (ambos en 1979) no fue conflictiva.

²² AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo...cit.*, pp. 71 y ss.

Tras ellas se celebraron en ambas Comunidades las primeras elecciones autonómicas (marzo de 1980), se formaron los parlamentos y se eligieron a los presidentes de las respectivas Comunidades Autónomas.

Cuando ambas Comunidades comenzaron a legislar y recibieron los traspasos de servicios del Estado se comprobó que el sistema autonómico era viable.

Las autonomías de Galicia y Andalucía fueron más conflictivas. El deseo de estas de alcanzar el mismo nivel de autonomía que las comunidades vasca y catalana no fue bien recibido por el gobierno de UCD, quien solo consideraba necesario ese nivel de competencias en Cataluña y País Vasco, donde se habían producido las reivindicaciones más fuertes, y estaba en contra de que el resto de Comunidades Autónomas alcanzasen tal autogobierno.

El gobierno se propuso condicionar las competencias de Galicia a la aprobación de las leyes correspondientes en las Cortes, esto suponía que las competencias derivarían de la ley estatal y no directamente del Estatuto y solo podrían ejercerse cuando fuese aprobada dicha ley en las Cortes. Tras un año en conflicto, se abandonó este propósito, con lo que se alcanzó la igualdad de naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía. El Estatuto gallego fue aprobado en 1981 y posteriormente se celebraron las elecciones.

El Gobierno continuó con su idea de aprobar el resto de autonomías por la vía ordinaria y con un nivel menor de competencias, por lo que los ayuntamientos de Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana se pronunciaron reivindicando la vía reforzada y el máximo nivel de competencias para su autonomía (puesto que esto estaba permitido en la Constitución). El gobierno central convocó un referéndum en Andalucía y el resultado fue favorable a la vía reforzada. El Estatuto andaluz²³ se aprobó (y posteriormente se celebraron las elecciones), lo que supuso la incorporación del máximo nivel de competencias a una Comunidad que no se encontraba entre las Comunidades «históricas» incluidas en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución (País Vasco, Cataluña y Galicia).

²³ CHERNICHERO DÍAZ, C.A., «El acceso de Andalucía a la autonomía: su tratamiento en los manuales de Derecho constitucional», en *Andalucía medieval: actas del III Congreso de Historia de Andalucía, Córdoba, 2001*, Vol. 13, 2003, pp. 137-148.

Después de los problemas con Andalucía y Galicia y el intento de golpe de Estado de 1981, los dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE, crearon una Comisión de expertos en la que se buscó el consenso para el desarrollo de las autonomías. El informe que resultó de esta fue la base para los acuerdos autonómicos de julio de 1981 firmados por ambos partidos políticos y para el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). En este pacto fijaron las Comunidades Autónomas que se aceptarían (dibujando ya el mapa definitivo) y el procedimiento para la aprobación de sus Estatutos, reafirmaron la idea de Asamblea legislativa y gobierno como ejes del sistema institucional de todas las Comunidades pero, sin embargo, mantuvieron los dos niveles competenciales diferentes²⁴.

El Tribunal Constitucional anuló la mayor parte de la ley orgánica que pretendía la armonización del proceso autonómico. Sin embargo, se aprobaron de forma consensuada todos los Estatutos pendientes.

A pesar de que Canarias y Comunidad Valenciana ya habían iniciado la vía reforzada con anterioridad a los acuerdos, ya se había previsto en estos que los Estatutos pendientes se aprobasen por vía ordinaria, por lo que se aceptó a cambio de otorgar a estas dos Comunidades Autónomas el máximo nivel de competencias a través de Leyes Orgánicas de Transferencias, aprobadas con simultaneidad a los respectivos Estatutos.

Hubo una tercera vía utilizada para aprobar el Estatuto de Navarra, mediante la ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Se basó en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, referente a derechos históricos de los Territorios Forales, se negoció el Estatuto con el gobierno central y fue sometido solamente a una votación de ratificación de las Cortes.

El resto de Estatutos se aprobaron conforme a los acuerdos, es decir, mediante la vía ordinaria. Todas las Comunidades disponían de las instituciones de Asamblea Legislativa, presidente y gobierno pero se diferenciaban en cuanto al nivel de competencias.

Fue en el año 1983 cuando se aprobaron los últimos Estatutos de Autonomía y se celebraron las primeras elecciones autonómicas en la mayoría de las Comunidades Autónomas, posteriormente se constituyeron los parlamentos, se eligieron a los

²⁴ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 49 y ss.

presidentes, se formaron los gobiernos y se comenzó a legislar y a consolidar la administración de cada Comunidad.

La culminación de la aprobación de Estatutos supuso la configuración final del mapa de las Comunidades Autónomas, todo el territorio se organizó mediante estas pero con dos niveles competenciales diferentes: siete Autonomías tenía el máximo nivel competencial (País Vasco, Cataluña Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias) y las otras diez tenían un nivel menor.

Desde febrero de 1981 el Tribunal Constitucional ha resuelto los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estableciendo un criterio de interpretación tanto de la Constitución como de los distintos Estatutos de Autonomía, así como resolviendo la complejidad técnica del Título VIII de la Constitución.

Muchas de estas sentencias definieron las competencias que producían el conflicto e, incluso, algunas, disponían la posición de primacía de los Estatutos de Autonomía respecto a las demás leyes o el carácter indisponible de las competencias, esto es, que solo pueden modificarse mediante una reforma constitucional o mediante los Estatutos. Fue en 1983 cuando se dictó una sentencia de suma importancia para el desarrollo del Estado de las autonomías: la sentencia 76/1983 del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, que consolida el carácter constitucional de la autonomía. Esta ley introducía prevenciones y controles para las Comunidades Autónomas y la mayor parte de su texto fue declarado inconstitucional. La sentencia subrayó que la autonomía política tenía un carácter constitucional y no podía ser limitada por una ley estatal²⁵.

Su anulación se debió fundamentalmente a su doble carácter, orgánico y armonizador, y por actuar como simple interpretación del texto constitucional. Esta sentencia nos dice que el Estado autonómico es un Estado compuesto de notable solidez, destacando que ninguna ley del Estado puede interponerse entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía (por lo que adquieren prácticamente carácter constitucional, solo están sometidos a ella).

²⁵ Sobre todos los conflictos constitucionales de esta época, resulta interesante acudir a: LEGUINA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

Desde las elecciones de 1982 hasta 1993 la vida política española estuvo en manos de los sucesivos gobiernos socialistas. Durante este tiempo se renovó gran parte del ordenamiento jurídico y en 1986 se ingresó en la Comunidad Económica Europea²⁶.

Se aprobaron leyes sectoriales del Estado necesarias para el funcionamiento de las Comunidades Autónomas, especialmente de las de nivel competencial mayor. Buenos ejemplos son la Ley de Tercer Canal de Televisión, la Ley de Reforma Universitaria, la Ley del Régimen Electoral General, la Ley de Bases del Régimen Local, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, la Ley General de Sanidad, etc. También se aprobaron leyes que adaptaron instituciones estatales a las nuevas instituciones autonómicas, como ejemplos podemos citar el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado.

El ingreso en la Comunidad Económica Europea introdujo un nuevo ordenamiento que se superpuso al fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Esto suponía dos cosas, en primer lugar una pérdida de competencias autonómicas que se transferían a las Comunidades Europeas y, en segundo lugar, nuevos problemas al corresponder a las Comunidades Autónomas la aplicación de las políticas comunitarias cuando recaigan en sus ámbitos competenciales, todo ello a pesar de que el interlocutor con la Comunidad es el Estado. El Estado central forma parte, además, de los órganos comunitarios, lo que supone que colaborará en la toma de decisiones que eran competencias autonómicas, lo que significa que se deben encontrar medios para que las Autonomías participen en estas decisiones comunitarias.

Esta etapa también destaca por la configuración institucional de las Comunidades Autónomas. Todas comenzaron a elaborar leyes institucionales, además de recibir los traspasos de servicios del Estado y construir su propia administración.

Otro rasgo que caracteriza este período son los numerosos conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional. Aunque este Tribunal dictó numerosas sentencias parecía a punto de colapsarse por el creciente número de conflictos. La mayor parte procedían de Cataluña y País Vasco. Entre 1984 y

²⁶ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo...cit.*, pp. 79 y ss.

1987 se presentaron 429 conflictos, de los cuales el Tribunal resolvió 100, esto supuso la acumulación de 329 procedimientos, además de los que ya estaban pendientes de años anteriores.

Fue pasados cinco años de la aprobación de sus Estatutos (en torno a 1987-1989) cuando varias Comunidades con un nivel de competencias menor como Aragón, Castilla y León, Asturias o Baleares, empezaron a exigir que sus competencias aumentasen. El argumento que utilizaban era el permiso de ampliación competencial tras cinco años de autonomía del artículo 148.2 CE. Incluso presentaron proyectos de reforma de los Estatutos en el Congreso de los Diputados. Comienza entonces la polémica sobre la conveniencia, el alcance y la vía más adecuada para la ampliación de competencias.

El texto constitucional era inequívoco, por lo que era difícil negarse a esta ampliación. Sin embargo se utilizó el argumento de la incapacidad de algunas Comunidades para gestionar las nuevas competencias y el golpe que supondría para los poderes del gobierno central. Se planteaba la duda de si el Estado central debía traspasar todas esas competencias a las diez Comunidades que tenían un nivel competencial menor y convertirse en una instancia de planificación y coordinación. El principal problema eran las dudas sobre el modelo de Estado a largo plazo, que todavía no estaba claro. Además había problemas de funcionamiento como las dificultades que supuso en un principio la entrada en las Comunidades Europeas, la conflictividad competencial o el retraso de traspasos pendientes a las Comunidades del artículo 151 CE.

Comenzaron a aparecer posibles reformas. Se planteó la posibilidad de transformar el Senado en Cámara de las Comunidades, institucionalizar las Conferencias Sectoriales y reformar la financiación de las Autonomías para introducir el principio de responsabilidad fiscal.

Además se discutía de qué forma debían acceder a esas competencias, si mediante la reforma de los Estatutos (opción que preferían las Comunidades Autónomas) o mediante la ley Orgánica de Transferencias del artículo 150.2 CE (opción preferida por el gobierno central). Al final se superpusieron ambos procedimientos. La ampliación se

llevó a cabo por los acuerdos autonómicos de 1992²⁷ que firmaron el gobierno, el PSOE y el PP. Primeramente se aprobó por la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992 y luego se trasladó a los Estatutos, que fueron reformados en 1994. Este modo de proceder aunó tanto los deseos de las Comunidades del 143 CE (la ampliación competencial) como el deseo por parte del gobierno central de que la reforma fuese igual en todas las Autonomías y no se produjesen nuevos desniveles.

Salvo por la sanidad y transitoriamente la enseñanza no universitaria (mientras se acababa de aplicar la reforma educativa iniciada por la Ley Orgánica General del Sistema Educativo –LOGSE–) las competencias eran prácticamente las mismas que las de las Comunidades del 151 CE. Esta ampliación competencial fue seguida del traspaso masivo de medios materiales y personales del Estado a las Comunidades Autónomas, así como de los correspondientes recursos financieros. Debemos recordar que sí permanecen las diferencias relativas a los hechos diferenciales específicos de algunas Autonomías.

En 1994 se aprobó finalmente la reforma del Reglamento del Senado tras años de discusiones. Se pretendió acentuar especialmente su carácter autonómico. Se creó una Comisión General de las Comunidades Autónomas, integrada por el doble de número de senadores que las demás comisiones y con Mesa y Junta de Portavoces propias, como el pleno de la Cámara. Tiene funciones consultivas en todo lo relacionado con las Autonomías y a sus reuniones pueden asistir los presidentes de las Comunidades Autónomas y los consejeros de los gobiernos autonómicos. Esta Comisión es la instancia central del Estado con mayor representación autonómica y ello le confiere mayor legitimidad para integrar en el Estado las distintas proposiciones de las Autonomías. La realidad es que no tiene mucho poder, puesto que observa las mismas limitaciones de las que adolece el Senado.

Otra de las reformas llevadas a cabo en el año 1994 fue relativa a la Unión Europea, iniciándose la participación de las Comunidades en la posición de España como

²⁷ ARCE JANÁRIZ, A., «La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los acuerdos autonómicos de 1992», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskar Aldizkaria*, Vol. 40. 1, 1994, pp. 9-32.

miembro. En la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas integrada por representantes de todas las Comunidades Autónomas así como del gobierno central se acordó que las Autonomías participasen en la delegación de España cuando la decisión comunitaria afectase a alguna de sus competencias. Además, el Tratado de Maastricht creó el Comité de las Regiones, dando voz a las regiones de los Estados miembros.

Debemos señalar que se redujeron notablemente los conflictos Estado-Comunidades Autónomas, en 1984-1988 había unos cien conflictos anuales, en 1990-1991 esta cifra se redujo a la mitad. La doctrina del Tribunal Constitucional hizo que muchos conflictos se evitasen, además de la mejor técnica en cuanto a la legislación tanto autonómica como estatal así como la existencia de mayor diálogo entre Estado y Comunidades²⁸.

Tanto en las elecciones autonómicas de 1995 como en las generales de 1996 el Partido Popular obtuvo la victoria. La política del nuevo gobierno en materia autonómica prosiguió las líneas de los últimos años de gobierno socialista (animado por los partidos nacionalistas que apoyaron para la primera investidura de José María Aznar como Presidente). Destacamos la reforma de la administración central para adaptarla mejor a las Comunidades Autónomas, la continuación de traspasos de servicios a las Autonomías y el avance en cuanto a participación de las Comunidades en la UE.

Se transfirió a Cataluña la competencia en cuanto a policía de tráfico mediante la vía excepcional del artículo 150.2 CE y se continuaron con reformas administrativas como la aprobación de la Ley orgánica del Funcionamiento de la Administración General del Estado, la cual suprimió la figura del gobernador civil en beneficio del delegado del gobierno en cada Comunidad Autónoma, figura que se vio reforzada y que es la que realmente preveía la Constitución.

La participación de las Comunidades Autónomas en las políticas comunitarias continuó progresando mediante el reconocimiento por ley de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas, la creación del consejero autonómico en la Representación Permanente de España ante la UE y la designación de representantes de las Comunidades en los grupos de trabajo de la Comisión Europea.

²⁸ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 60 y ss.

Se produjo en 1996 una nueva e importante reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas que corrigió criterios distorsionados, convirtió el IRPF en un impuesto compartido, lo que supuso un incremento en la capacidad de ingreso de las Comunidades Autónomas y reconoció capacidad normativa en los impuestos cedidos, para los que anteriormente las Autonomías solo tenían capacidad de gestión.

También se continuó con el traspaso de los servicios, finalizándose en 1999 el traspaso de la enseñanza no universitaria a las diez Comunidades que no tenían.

Sin embargo, en la segunda legislatura del Partido Popular en la que este gozaba de mayoría absoluta (a diferencia de la primera en la que necesitó la ayuda de los principales partidos nacionalistas) se observó un claro cambio de tendencia, tratando de recuperar una idea más tradicional de España.

En la reforma de la financiación recogida en la ley 21/2001 se incrementó la autonomía y suficiencia, así como el poder normativo de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos.

En 2001, en cuanto a servicios, se aprobó el traspaso de los servicios sanitarios a las diez Comunidades Autónomas restantes, la asistencia sanitaria pasaba del sistema de seguridad social al sistema nacional de salud, el cual está gestionado por las Autonomías.

Tanto el traspaso sanitario como el traspaso de la enseñanza no universitaria supusieron un gran cambio y la definitiva descentralización del Estado. Además estos traspasos supusieron que el Estado pasase a tener la mitad de funcionarios (24 por ciento) que el conjunto de todas las Comunidades Autónomas (48 por ciento).

Es importante terminar este recorrido de la construcción del Estado Autonómico con las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía que tuvieron como principal objetivo el refuerzo de las instituciones²⁹.

Canarias no reformó su Estatuto en 1994 como sí hicieron la mayoría de las Comunidades que habían aplicado los pactos autonómicos de 1992. Su reforma se llevó a cabo en 1996, ampliándose notablemente sus competencias, recogiendo tanto las

²⁹ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 63 y ss.

incluidas en la Ley Orgánica de Transferencia a Canarias (LOTRACA) de 1982 como otras totalmente novedosas. Asimismo reguló con grandes pretextos los cabildos insulares y el Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

La iniciativa de Aragón en 1996 de reformar su Estatuto marcó el inicio de una nueva oleada de reformas por parte de todas las Comunidades que habían accedido a la autonomía por medio de la vía ordinaria. El deseo general era eliminar toda restricción referente a instituciones estatutarias que proviniese del primer pacto autonómico. Las reformas fueron similares en todas las Comunidades, se consensuaron en los respectivos parlamentos autonómicos y, posteriormente, en las Cortes. Así se reformaron el Estatuto de Aragón (1996), el de Castilla-La Mancha (1997), Murcia, Cantabria y Madrid (1998), Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura (1999).

Algunas de las reformas incluyeron intenciones político-ideológicas, por ejemplo en los Estatutos tanto de Aragón como de Canarias se añadió la autodenominación de «nacionalidad», esto no tenía consecuencias jurídicas porque el sistema no correlaciona nacionalidades-regiones con más o menos competencias o instituciones³⁰.

Con estas reformas se reforzaron las instituciones autonómicas, eliminando restricciones (limitación de reuniones del parlamento, número máximo de consejerías, prohibición de sueldos a parlamentarios...) que figuraban en los Estatutos aprobados vía ordinaria siguiendo los acuerdos parlamentarios de 1981 y que precisaban de reforma debido al notable aumento competencial de las Comunidades Autónomas, se necesitaba un mayor control de un gobierno y una administración que cada día disponía de mayor poder. La mayoría de las reformas elevaron a rango estatutario la facultad del presidente de la Comunidad Autónoma de disolver el parlamento antes del final de la legislatura, siempre con una serie de condiciones y precauciones para evitar el abuso de esta posibilidad.

Con la llegada del cambio de siglo se comenzó una crítica al Estado autonómico por parte de los partidos nacionalistas y apareció una convicción generalizada de que el modelo de organización territorial precisaba de reformas estructurales.

³⁰ CEBRIÁN ZAZURCA, E., «La razón o la Historia...» *cit.*

Pero esta crítica ya comenzó antes del cambio de milenio, en la llamada Declaración de Barcelona (1998-1999) los partidos nacionalistas principales reúnen sus críticas al Estado Autonómico.

Lo que está claro es que el nuevo siglo muestra cuál es el resultado de todo este proceso autonómico, ya se ha configurado el Estado de las Autonomías y comienzan las valoraciones y críticas.

2. LA CRISIS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

En esta nueva etapa de valoración y crítica se admite que ha sido un buen sistema de estructura territorial pero que en la práctica adolece de defectos que deben ser abordados desde el plano constitucional. Algunas de estas deficiencias parecen provenir del mismo texto constitucional, ejemplos de ello son la organización centralista de la Justicia o el propio Senado que es blanco de críticas por parte de todos los sectores. Otros problemas graves han sido el desacuerdo respecto a la financiación y los conflictos competenciales Estado-Comunidades Autónomas.

Las alternativas y soluciones se ofrecen especialmente desde el mundo académico, teniendo poca cabida en la política. Algunas de ellas son: la reducción de la legislación estatal a lo básico, la organización de la participación de las Comunidades en las instituciones europeas o la potenciación de las relaciones de colaboración entre el gobierno central y las Autonomías (lo cual conllevaría una reforma del Senado para convertirlo en Cámara federal).

Todas estas deficiencias inician la crisis del Estado Autonómico, acentuada por la falta de intervención para solucionar todos estos problemas y la ausencia de reformas.

Además, a esto debemos añadir la radicalización de partidos nacionalistas que antes eran considerados moderados, como PNV o CiU. Finalmente, y acercándonos ya a nuestros días, debemos mencionar la crisis económica, el movimiento 15-M y la crisis

institucional (con la desafección respecto a los políticos de la ciudadanía) como nuevos factores que contribuyen a la crisis de nuestro modelo de organización territorial.

2.1 El Plan Ibarretxe³¹

«Las críticas de los principales partidos nacionalistas recogidas en los documentos de la Declaración de Barcelona (1998) niegan la legitimidad del modelo autonómico porque ignora las características de Cataluña, el País Vasco y Galicia y reclaman la construcción de un Estado de tipo confederal, que reconozca la soberanía de las distintas naciones existentes en España y su derecho a la autodeterminación»³².

Estas reivindicaciones se llevaron cabo por parte de los partidos políticos nacionalistas con mayor influencia. Este cambio sobre el Estado autonómico se entiende por algunos como un desfogue ideológico, con un discurso político que estaba terminándose debido a que la descentralización ya era un hecho; debían mantener su electorado, por lo que debían reivindicar más allá de lo que habían hecho hasta ahora. Estas reivindicaciones no tuvieron respuesta y un primer conflicto fue el conocido como Plan Ibarretxe.

En País Vasco se propuso superar el marco del Estatuto y en 1998 se llevó a cabo el Acuerdo de Lizarra con las fuerzas abertzales radicales, tras la declaración de tregua de ETA. Con las elecciones de 2001 se puso de manifiesto que existían dos posturas prácticamente irreconciliables: la de los nacionalistas y la de los constitucionalistas. Vuelve a formar gobierno el lehendakari Ibarretxe.

El clima social era especialmente duro, sobre todo por los graves atentados y la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos que podría suponer la ilegalización de Batasuna. Ibarretxe ve justificado que se proponga una reforma radical y se apruebe un Estatuto nuevo que transforme la autonomía de su Comunidad Autónoma en asociación libre con España.

³¹ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., «El Plan Ibarretxe ante la Constitución y el Estatuto», en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, N°28, 2003, pp. 123-136.

³² AJA, E., *Estado Autonómico y reforma federal*, 1^a ed., Madrid, Siglo XXI, 2014, p. 68.

El preámbulo de este nuevo Estatuto fundamentaba la legitimidad de este en el derecho a decidir del pueblo vasco. Su aprobación mediante referéndum sería el paso anterior a formar una comisión bilateral País Vasco-España, así como a la creación de un Tribunal de Conflictos como sala especial del Tribunal Constitucional (de composición paritaria). Además, se preveía el poder judicial entre las instituciones vascas, el aumento de poder de los órganos forales, la sustitución de las competencias por líneas de políticas públicas que suponían más poder y la intervención directa de Euskadi en la política tanto de la Unión Europea como del marco internacional.

Este proyecto fue aprobado en el parlamento vasco pero la votación fue contraria en el Congreso de los Diputados, donde finalizó toda esta propuesta de reforma estatutaria.

Con la llegada al Gobierno de Rodríguez Zapatero se creó un clima político más propenso al diálogo entre Comunidades Autónomas y Estado central, se aceptaba genéricamente el proceso de reformas estatutarias que se estaba preparando en numerosas Comunidades. Además se realizaron dos reformas de suma importancia: se creó la Conferencia de Presidentes y se formó la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), la reunión anual del presidente del gobierno central con todos los presidentes de las Autonomías, una costumbre existente en todos los países federales.

2.2 La reforma del Estatuto de Cataluña y la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010

El Estatuto catalán no había conocido reforma desde su aprobación en el año 1979 (tampoco el vasco, el gallego y el andaluz, todos los aprobados por vía reforzada) por lo que en 2006 se revisó y se propuso un nuevo Estatuto.

El proceso legislativo por el que discurrió el Estatuto tuvo dos grandes fases centradas en dos textos legislativos: el primero el proyecto aprobado por el Parlamento catalán en septiembre de 2005 y el segundo el texto definitivo que primero aprobaron las Cortes Generales y después fue ratificado mediante referéndum en Cataluña³³.

³³ DE CARRERAS SERRA, F., «Los objetivos del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010», en *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*, Año 9, nº. 20, 2010, p.45.

El proyecto inicial aprobado por el Parlamento catalán era en muchos de sus términos e innovaciones fundamentales contrario a la Constitución. Durante su tramitación en el Congreso fue modificado y se eliminaron los preceptos más obviamente inconstitucionales aunque todavía quedaron algunos retazos de inconstitucionalidad y muchas disposiciones ambiguas. Ello se debió a que se veía claro que el texto estatutario pasaría por el Tribunal Constitucional y se confió en que sería el órgano jurisdiccional el que adaptaría el texto a la Constitución.

Los objetivos centrales del inicial proyecto catalán eran dos:

- 1) Otorgar un trato jurídico singular a Cataluña, dada su condición de nación, que permitiera distinguirla de las demás comunidades autónomas;
- 2) Aumentar y garantizar las competencias de la Generalitat y su financiación.

En definitiva, aumentar la esfera de autogobierno y diferenciar a Cataluña del resto de las Comunidades Autónomas.

Desde los pactos autonómicos entre PSOE y PP del año 1992 la orientación del Estado de las Autonomías se inclinó hacia reformas federales al igualar las competencias de todas las Comunidades³⁴. Esto no fue bien recibido por los partidos nacionalistas debido a que lo que ellos entendían por “condición nacional” de Cataluña no era posible compaginarlo con la igualdad de trato con el resto de las Autonomías. Esta singularidad catalana y el aumento y garantía de los poderes de la Generalitat, se concretaba, en síntesis, en seis grandes objetivos:

« 1) Considerar a Cataluña como una nación. Con este término se la distinguía de las demás comunidades que sólo gozaban, según el art. 2 de la Constitución (...), de la consideración de nacionalidades o regiones.

³⁴ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 72 y ss.

- 2) Desbordar el contenido del Estatuto anterior para darle una apariencia formal de Constitución: incluir, pues, en su texto, títulos y capítulos que regularan derechos, deberes y principios rectores, régimen local, poder judicial, acción exterior de la Generalitat y relaciones institucionales con el Estado y la Unión Europea.
- 3) Incorporar al articulado del Estatuto los principios básicos de la legislación lingüística para así impedir futuras modificaciones parlamentarias.
- 4) Aumento de las competencias propias mediante la definición de sus diversos tipos, el blindaje frente al Estado de las competencias actuales y la limitación de las competencias de este, a pesar de estar garantizadas constitucionalmente en el art. 149.1 CE.
- 5) Vincular desde el Estatuto a determinados órganos estatales alegando su condición de ley orgánica, por tanto de norma estatal. Además de las competencias, ello afectaba también al poder judicial, al Tribunal Constitucional y otros órganos independientes, al sistema de financiación y a la reforma estatutaria.
- 6) Regular los órganos y procedimientos de relación bilateral con el Estado»³⁵.

Todos estos objetivos eran basados en una determinada concepción constitucional del Estatuto como norma jurídica. Esta concepción se elaboró por juristas catalanes y se basó en los siguientes puntos:

- i. El Estado de las autonomías es un modelo “desconstitucionalizado” lo que supone que no están claros en el texto constitucional sus elementos fundamentales y los Estatutos deben concretar el modelo autonómico. Esto sumado al principio dispositivo supone que los Estatutos pueden modificarse prácticamente sin límites. Esto supone que mediante la transformación de Estatutos se puede llevar a cabo una transformación del modelo en su conjunto.

³⁵ DE CARRERAS SERRA, F., «Los objetivos del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010», en *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*, Año 9, nº.20, 2010, pp. 46 y 47.

- ii. Los estatutos no son simples leyes orgánicas sino que forman parte del bloque de la constitucionalidad y dentro del ordenamiento poseen una posición «cuasi-constitucional».
- iii. Esto último supone que los Estatutos exijan un especial respeto y lealtad por parte de los demás órganos del Estado.
- iv. El contenido de los Estatutos que marca la Constitución tanto en el artículo 147 como en otros es solo el mínimo, pero los Estatutos pueden incluir otros aspectos que permitan desarrollar las funciones constitucionales que se derivan de su condición de norma institucional básica de la Comunidad (art.147 CE).

El pleno del parlamento catalán aprobó la propuesta de Estatuto el 30 de septiembre de 2005 y el 30 de marzo fue aceptado por el pleno del Congreso de los Diputados, con la posterior celebración del referéndum correspondiente el 18 de junio. Este referéndum adoleció de un notable absentismo, pero finalmente el resultado fue a favor de la aprobación del Estatuto.

La famosa sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Cataluña por 99 diputados del Partido Popular. Se impugnaron más de doscientos preceptos.

La sentencia posee un carácter meramente interpretativo, solo declara nulos 14 de los preceptos recurridos. Mediante la interpretación conforme el Tribunal se ha inclinado por conservar la literalidad de los preceptos aunque haya tenido que forzar la interpretación en muchas ocasiones, lo que ha provocado el desacuerdo de varios magistrados y sus correspondientes votos particulares.

Se considera que no es una sentencia doctrinalmente muy innovadora, se basa fundamentalmente en jurisprudencia constitucional anterior. Además, la sentencia con fuerte carácter preventivo, se limita a juzgar los preceptos en sí mismos y no por su probable desarrollo futuro.

Podemos resumir los fundamentos de la sentencia, de manera muy somera en los siguientes puntos:

- i. El modelo de Estado de las Autonomías está configurado en la Constitución de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional.
- ii. El principio dispositivo solo estuvo vigente en el proceso de inicio de acceso a la autonomía, hoy ya no opera en la reforma de los Estatutos.
- iii. No es relevante en el plano normativo la calificación «cuasi-constitucional».
- iv. Como dispone el artículo 28.2 LOTC los Estatutos forman parte del bloque de constitucionalidad pero esto no supone superioridad respecto a las demás normas de este bloque ni la total impunidad frente a ellas.
- v. El artículo 147.2 CE solo señala el contenido mínimo de los Estatutos pero el contenido máximo deriva de la Constitución y los límites están establecidos en la sentencia.

Con estos fundamentos se rechazan la mayoría de las bases sobre las que se fundamentaba el proyecto de Estatuto catalán y cuya influencia todavía persistía en el Estatuto aprobado.

Resumiendo la valoración sobre los ámbitos más controvertidos del texto estatutario, la sentencia acepta la declaración de derechos y la regulación de las relaciones de la Generalitat con las demás Comunidades, con el Estado central y con la Unión Europea. Remite las pretensiones de la descentralización de la Justicia y algunos aspectos de la financiación a las correspondientes leyes orgánicas.

En las competencias, la estimación ha de ser compleja. No acepta las categorías generales como preceptivas, pero sí algunas intermedias (supraterritorialidad, comunitarias de fomento), y mantiene igual la inmensa mayoría de las competencias concretas, e incluso admite algunas novedades como la inspección laboral o la autorización de trabajo de los extranjeros.

La posible clave del rechazo en Cataluña a esta sentencia se encuentra en los aspectos más ideológicos y en la frustración de que no se acepte en su totalidad un texto que deja atrás un largo proceso de reforma. La sentencia deja prácticamente las cosas como estaban anteriormente, se realizan algunos progresos y no hay ningún retroceso importante de la autonomía existente.

2.3 Reforma de otros Estatutos de Autonomía

En 2006 se aprueba el Estatuto catalán y un poco antes se había reformado el Estatuto valenciano. En el 2007 se aprobaron los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León. Más tarde, en 2010, se aprueba la reforma parcial del Estatuto de Navarra y la total en Extremadura (2011)³⁶.

En general los Estatutos reformados siguen la línea del nuevo Estatuto catalán pero suavizando sus rasgos más radicales, tanto desde el punto de vista jurídico como ideológico. La ampliación de competencias es el rasgo más destacado. Se da una gran importancia a la regulación de la competencia de aguas, así como a la organización territorial, especialmente en Aragón, Castilla y León e Islas Baleares. Es en estas mismas donde se asume también la competencia en materia de policía.

Casi todos incorporan una declaración de derechos, a veces como principios rectores o, incluso, políticas públicas. Muchos regulan instituciones de segundo nivel (Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo) y todos incorporan el decreto-ley como norma de urgencia en manos del gobierno.

El que más semejanzas presenta con el texto estatutario catalán es el andaluz.

Prácticamente todos dedican bastante articulado a las técnicas de colaboración con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y con variaciones se recogen en todos nuevos elementos ideológicos, historicistas o de igualdad, como por ejemplo las

³⁶ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados», en *Anuario jurídico de La Rioja*, N°13, 2008, pp. 11-34.

alusiones histórico-identitarias referentes al Reino de Aragón y a la Corona de Castilla y León, así como la búsqueda de tradición en su autodenominación como «comunidad histórica» (Baleares y Aragón). Así como la atención que prestan varias Comunidades al tema de las lenguas.

Varios Estatutos más iniciaron la vía de la reforma en los parlamentos autonómicos o incluso fueron enviados a las Cortes para su tramitación, pero no acabaron el proceso (Canarias, Castilla-La Mancha). Otras Comunidades Autónomas no llegaron a la aprobación en su propio parlamento (Asturias, Cantabria, Galicia y Murcia).

Los Estatutos reformados comenzaron a aplicarse pero apenas cambiaron las cosas debido a los defectos generales del sistema autonómico, que no tenían su solución en la reforma de los Estatutos de Autonomía sino en la propia Constitución. La situación se complicó con la llegada de la crisis autonómica e institucional.

Se produjeron reformas como la general de la financiación (2009) con el consenso de todas las Comunidades, la creación de la figura del fiscal jefe de la Comunidad Autónoma o la reforma relativa a la participación de las Autonomías en la designación de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde nombrar al Senado.

Sin embargo la sensación de frustración continuaba. La reforma de los Estatutos no podía solucionar el conjunto de los problemas competenciales cuyo origen era el texto constitucional ni dar participación a las Autonomías en decisiones de importancia sin la modificación del Senado. Lo que se precisaba para ello era la modificación de la Constitución.

3. PROBLEMAS ACTUALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

3.1 Crisis económica e institucional

La crisis económica está provocando efectos negativos en el Estado Autonómico. Afecta duramente a las Comunidades Autónomas y a sus instituciones reduciendo

notablemente su capacidad financiera y presupuestaria, lo que supone recortes en servicios públicos fundamentales como sanidad, educación y asistencia social. Además ha perjudicado notablemente a instituciones que colaboraban en funciones de las Comunidades Autónomas, como las cajas de ahorros, que prácticamente han desaparecido.

En un principio las Comunidades intentaron tomar medidas de reactivación de la economía, especialmente la promoción del empleo. Al no alcanzarse los objetivos de reactivación se opta por políticas restrictivas y de estabilidad financiera, puesto que no pueden endeudarse ilimitadamente³⁷.

La crisis afecta pronto a las instituciones autonómicas por la reducción de la recaudación fiscal. El nuevo sistema de financiación alcanzado en 2009 no muestra las ventajas esperadas porque no se pueden compensar las pérdidas derivadas de la disminución de ingresos fiscales. Durante ese año la deuda de las Autonomías aumentó un 33 por ciento y amenazaba con agotarse como fuente de ingreso, además de incrementar el pago de sus intereses en un momento crítico. A partir del año 2010 la política de estabilidad financiera les deja un límite muy pequeño para endeudarse y las Comunidades tienen que buscar cómo contener gastos y aumentar ingresos, sin muchos resultados.

Por primera vez en la historia los presupuestos de las Comunidades en su conjunto para el 2011 fueron inferiores a los del año anterior, más concretamente, casi en un cinco por ciento. Algunas regiones han llegado a situaciones realmente delicadas, llegando a tener que pedir dinero prestado al Estado para poder pagar al funcionariado.

2011 fue un año conflictivo debido a los complicados objetivos de reducción que el Estado impuso a las Comunidades Autónomas. Los ajustes son duros y comienzan las protestas sociales para reclamar políticas públicas diferentes. La escasez de recursos hizo que apareciesen tensiones en la gestión sanitaria entre Comunidades Autónomas, se han tenido que solucionar mediante convenios provisionales que se proponen mejorar la coordinación entre Comunidades, puesto que estaba llegándose a prohibir que los servicios sanitarios de determinadas Autonomías no atendiesen a población de Comunidades específicas (por ejemplo en La Rioja se prohibió prestar asistencia a los

³⁷ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 98-105.

ciudadanos vascos hasta que se aclare quién compensaría los gastos sanitarios, entre otros casos).

Debemos señalar que en este clima de crisis han sido frecuentes los decretos-ley por parte del gobierno estatal, lo que reduce una participación ya escasa de las Comunidades en las leyes, puesto que elimina la fase de consulta informal.

Parece fundamental señalar que varios sectores han cuestionado si el Estado autonómico supone una causa o agravante de la economía, especialmente en referencia a los gastos, ya que se producen algunas duplicidades administrativas y existen obstáculos para la creación de empresas y la competitividad que significan las distintas regulaciones autonómicas³⁸. Se propone por parte de algunas Comunidades la renuncia a ciertas competencias. Pero parece que el auténtico problema es la ineficacia administrativa por mala organización o duplicidad de servicios y no el que un servicio se preste de manera centralizada o descentralizada.

Además de la crisis económica debemos hablar de una crisis institucional, existe un gran des prestigio y desafección de la ciudadanía y de la opinión pública respecto a los políticos y a las instituciones. Se trata de un fenómeno general que no afecta específicamente a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, es un factor que influye en la crisis actual del sistema autonómico.

Se han dado casos de corrupción en muchas Comunidades Autónomas. Además, los ciudadanos sienten una desafección por las instituciones que parecen cada vez más lejanas a la población. Esto es grave en las Autonomías puesto que una de las bondades de la descentralización debería ser que las instituciones fueran más próximas al ciudadano y conociesen mejor sus problemas.

3.2 El proyecto independentista catalán

Desde el fin del Franquismo el catalanismo se fue fundiendo con la ideología de cada partido, a excepción de Convergència i Unió, donde era netamente nacionalista. La independencia solo era reivindicada por formaciones muy minoritarias, no llegando Esquerra Republicana de Catalunya a ser relevante hasta el año 2003.

³⁸ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma federal*, 1^a ed., Madrid, Siglo XXI, 2014, p.101.

En la actualidad, un fuerte sector en Cataluña denuncia su actual situación en el marco de nuestro sistema político, y muchos abogan por la separación, por la independencia del resto del Estado español. Esta incomodidad por parte de algunos sectores catalanes no puede entenderse sin tener en cuenta la participación de Cataluña en el gobierno del Estado, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto o la regulación de la financiación autonómica. Parece que lo que sucede es que las quejas catalanas no se ven respondidas adecuadamente por parte del Estado central.

Sin embargo, la Constitución no contempla ni el derecho a la autodeterminación ni una consulta territorial sobre la soberanía, tan reivindicada por el Gobierno catalán.

Nuestra Constitución no prohíbe la secesión como decisión imposible para ningún órgano del Estado, ya nos refiramos a un poder general, constituyente o no, o territorial, como el Parlamento o el cuerpo electoral de una Comunidad Autónoma; simplemente la impide en tanto no se proceda a la reforma constitucional que la haga posible.

En nuestro Ordenamiento Jurídico no existen instrumentos actualmente para llevar a cabo esta secesión. Además, esta independencia chocaría con la disposición constitucional que determina la residencia de la soberanía en el pueblo español así como la unidad permanente de la Nación.

La Constitución contempla mecanismos de reforma sin límite material, salvo el mantenimiento democrático del Estado. Solo mediante esta se podría separar de manera constitucional Cataluña del resto de España.

Debemos plantear también, como puso de manifiesto el dictamen del Tribunal Supremo en el caso de Quebec, si esto es un asunto exclusivo del territorio que quiere salir, pues parece que también merece escucharse la opinión de quienes permanecen en el Estado común.

De cualquier forma, la salida de Cataluña supondría un duro golpe tanto para el Estado español como para la organización territorial de este. Y pese a que no puede ignorarse una demanda reiterada, seria y compartida de autodeterminación, sí se puede invitar tanto al sector independentista como al Estado central a la reflexión. En este último caso debería plantearse si otra fórmula territorial o practicar reformas que parecen

necesarias en el Estado autonómico podrían acomodar la posición de Cataluña y calmar estas reivindicaciones o, en caso de que no quedase otro remedio que la separación, que fuese lo más pactada y pacífica posible.

3.3 Problemas relativos a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

La existencia de varios parlamentos y gobiernos hacen que surjan numerosos conflictos entre los diferentes órganos. En la mayoría de los Estados federales, ante este tipo de diferencias se ha impuesto como principal mecanismo de solución el jurisdiccional, más concretamente, el Tribunal Constitucional³⁹.

La Constitución Española de 1978 ha seguido claramente este modelo, atribuyendo a este Tribunal la solución a todos los litigios que pudiesen enfrentar al Estado con las Comunidades Autónomas o a estas entre sí. Aunque también debemos mencionar como modelo de resolución la negociación política siempre que fuese posible, el recurso a la jurisdicción ordinaria y la imposición unilateral del Estado (artículo 155 CE), que se ha relativizado tras la reforma constitucional de 2011.

Los conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional consisten en que el Estado o una Comunidad Autónoma cuestionan la competencia del otro para aprobar una ley o una disposición por considerar que no le corresponde.

Este Tribunal debe analizar la Constitución y el Estatuto de la Comunidad y decidir si el autor de la norma tenía competencia para elaborarla o si se ha excedido en sus facultades y ha invadido las competencias del recurrente.

Lo más ventajoso de resolver los conflictos por esta vía jurisdiccional es que la decisión solo se fundamenta en criterios jurídicos y no en razones de política u oportunidad. De esta manera, se pretende judicializar los conflictos, que pueden tener origen político, de forma que se pueda pacificar el enfrentamiento y dar solución al problema.

³⁹ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 156 y ss.

Existen diferentes procedimientos que permiten dilucidar si ha habido o no vulneración de competencias: el conflicto de competencias en sentido estricto, el recurso de inconstitucionalidad por razones competenciales (los dos mencionados son los más frecuentes), pero también cabe que un juez ordinario presente ante el Tribunal una cuestión de inconstitucionalidad en la que se plantee si el legislador era competente. Además, en casos muy particulares, puede utilizarse un procedimiento previsto en el Título V de la LOTC. Otra vía más frecuente es el planteamiento de un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa para que decida sobre el posible exceso en el ejercicio de una competencia.

Tal pluralidad de procedimientos es, sin duda, una de las causas de la enorme conflictividad existente respecto a las competencias.

Existen unos 50 conflictos anuales y un retraso del Tribunal Constitucional de ocho a diez años en dictar sentencia. Por hacernos una idea de la enorme problemática que esto supone, Alemania tiene una media de uno o dos conflictos al año.

Una consecuencia importante de acudir al TC es que puede suspender provisionalmente la aplicación de la ley o norma que se ha recurrido y deberá decretar la suspensión en todo caso al menos por cinco meses, cuando lo solicite el gobierno central invocando el artículo 161. 2 CE. En este plazo el Tribunal debe revisar la suspensión valorando si la levanta o la ratifica⁴⁰.

Respecto al Tribunal Constitucional en relación con los problemas surgidos en el sistema autonómico debemos decir que uno de los puntos más negativos de su actuación es el retraso de conflictos competenciales y recursos de inconstitucionalidad con base competencial. Aparte de tener consecuencias para las instituciones y los ciudadanos, fomenta que los gobernantes tomen decisiones inconstitucionales sabiendo que hasta dentro de ocho años no se dictará sentencia y los efectos, probablemente, recaerán sobre otra persona.

Esto no es responsabilidad únicamente del Tribunal, como tampoco lo es el elevado número de recursos y conflictos que se presentan a través de las cuestiones de inconstitucionalidad. Desde 1981 hasta ahora se habrán dictado unas 800 sentencias que

⁴⁰ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, p.185.

resuelven conflictos entre el Estado y las Comunidades (casi ninguno entre estas). El número de conflictos planteados es muy superior en proporción al de sentencias, casi el doble, unos 50 conflictos o recursos por año, lo que supone una conflictividad muy alta.

Si tenemos en cuenta los conflictos acumulados y que el Tribunal dicta unas 25 sentencias al año, entenderemos que la acumulación de conflictos en el TC y su retraso en dictar sentencias no haya dejado de aumentar⁴¹.

Para reducir este enorme retraso el Tribunal debería tomar medidas excepcionales. Además, debería disminuir la conflictividad, lo que exigiría eliminar las causas de una conflictividad tan elevada, que solo depende parcialmente del propio Tribunal, por el tipo de sus sentencias y la convicción que emanen.

A principios de los noventa se produjo una notable disminución de conflictos debido a la jurisprudencia del Tribunal, que creó un sistema de conceptos para facilitar el funcionamiento del sistema autonómico intentando evitar futuros conflictos. Se configuraron las grandes categorías de competencias y de algunas cláusulas generales. Lo que hace plantearse que debería haber continuado la formación de doctrina pacificadora del sistema autonómico.

Además, aumentó el diálogo y la negociación entre gobierno estatal y gobiernos autonómicos. Podría pensarse que la causa más profunda de la conflictividad se encuentre en las elevadas tensiones políticas, pero tiene que tenerse en cuenta que esto no explicaría tan elevado volumen de litigiosidad y, en todo caso, requeriría reformas institucionales que fomentasen el diálogo intergubernamental.

Un tercer problema, que ya hemos mencionado, puede ser la variedad de formas que permiten acceder al Tribunal Constitucional.

La razón principal de tan elevada conflictividad se encuentra en el propio sistema de distribución de competencias, que se ha construido con unos caracteres que fomentan el conflicto. Un supuesto que lo clarifica es la categoría de competencia concurrente que atribuye la legislación básica al Estado y el desarrollo a las Comunidades, porque la definición de lo básico es tan coyuntural que se está otorgando al Tribunal la decisión sobre lo que es y lo que no es básico. Además la densidad normativa de lo básico es

⁴¹ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp.186 y ss.

diferente para cada materia, por lo que se impone el recurso al TC cada vez que se aprueba una ley básica. Algo similar pasa con las competencias compartidas, para decidir si la ley estatal contiene también facultades de ejecución. La doctrina de las competencias bases-desarrollo y de las competencias compartidas, tal como han sido formuladas por el TC, condena a que los conflictos no cesen.

A todo esto debe añadirse la pérdida de autoridad que está sufriendo el Tribunal Constitucional y la crítica global que han realizado todos los partidos. Especialmente PP y PSOE han contribuido a su des prestigio. El retraso en las propuestas de candidatos a magistrados, que han mantenido composiciones con una tercera parte o la mitad de sus miembros con el mandato caducado desfavorece la imagen del Tribunal. Además el sistema de cuota que utilizan para pactar los candidatos a magistrados conduce a nombramientos de personas políticamente próximas aunque no merezcan estar en ese puesto teniendo en cuenta su prestigio jurídico. Esa baja profesionalidad repercute muy negativamente, produciendo que las sentencias cada vez sean de menor calidad.

Parecen necesarias reformas institucionales para que la conflictividad disminuya y que el TC pueda recuperar el retraso y mejorar su doctrina.

3.4 El conflicto de la financiación de las Comunidades Autónomas

La financiación tiene una importancia muy elevada en el Estado de las Autonomías, se precisa de un reparto de recursos económicos que permita realizar tanto al Estado central como a las Comunidades Autónomas las políticas públicas que se decidan sobre las competencias que les correspondan respectivamente. Sin ese dinero no pueden llevarse a cabo las políticas públicas. El ejercicio de competencias fundamentales como sanidad o educación no puede llevarse a término si no hay financiación⁴².

El problema del Estado español respecto a la financiación es que las normas que el texto constitucional dedica a esta materia son sumamente deficientes. Son excesivamente genéricas y resultan ineficaces, puesto que otorgan toda la importancia a las leyes

⁴² SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 91 y ss.

orgánicas y ordinarias que contienen la regulación concreta de la financiación. Esta ausencia en la Constitución se entendía cuando se aprobó esta, cuando no se sabía el camino que iba a tomar la organización territorial del Estado. Sin embargo, treinta y cinco años después no se entiende que todavía no se haya puesto remedio a este vacío constitucional.

Las consecuencias de esas insuficiencias constitucionales han sido las siguientes:

- i. Pobreza de los criterios de constitucionalidad que aplica el Tribunal Constitucional para resolver los conflictos de financiación.
- ii. Insuficiencia de normas de rango constitucional para regular la excepción foral.
- iii. Remisión de las normas principales a una ley orgánica (además de los posibles conflictos entre Estatutos).
- iv. Carácter ambiguo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, único órgano legitimado para adoptar reformas autonómicas.
- v. Realización de una reforma general del sistema cada cinco años, lo que supone la debilitación de toda la estructura autonómica.

3.5 Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado y entre sí

Las relaciones intergubernamentales o de colaboración constituyen un carácter sistemático de los sistemas federales en la actualidad. Sin embargo, la colaboración ha de ser voluntaria si la Constitución no prevé formas concretas de que se lleve a cabo esa colaboración, lo que supone que el ejercicio de las competencias se atribuye al Estado y a las Comunidades Autónomas de forma separada. Además, en esta coyuntura, el compromiso de actuación conjunta llegará solo hasta donde quiera cada parte⁴³.

Solo resultan obligatorios los órganos mixtos y las demás formas de coordinación entre Comunidades cuando lo Constitución lo prevé. Todo esto se deriva del principio de indisponibilidad de las competencias⁴⁴.

⁴³ SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 67 y ss.

⁴⁴ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 195 y ss.

Nuestro texto constitucional apenas tiene mecanismos de colaboración entre las Comunidades Autónomas ni entre ellas y el Estado y los pocos que regula son relaciones de carácter parlamentario que no están realmente adaptadas a las necesidades actuales que dan el protagonismo al ejecutivo.

El principio general de colaboración presenta una dimensión negativa, que obliga a que el Estado y todas las Comunidades respeten en sus respectivas actuaciones los intereses generales del conjunto y los propios de los demás gobiernos, y una dimensión positiva que consiste en que todas las instancias de gobierno están obligadas a prestar la información y asistencia que requieran las demás instituciones para el correcto ejercicio de sus propias competencias. Reviste especial importancia el intercambio mutuo de información que todas las administraciones están obligadas a facilitar a las demás para el ejercicio de sus competencias.

Todo el proceso en cuanto a las relaciones que va desde la ausencia de previsión constitucional hasta su admisión por el Tribunal Constitucional, su regulación en la Ley 30/1992 y su consagración en los últimos Estatutos de Autonomía debería haber culminado en una reforma del texto constitucional que recogiera las líneas generales de las relaciones autonómicas pero no se ha producido.

Supone una tarea pendiente, puesto que un sistema político que funciona con un parlamento y un gobierno central y 17 parlamentos y gobiernos autonómicos necesita unas relaciones eficaces entre todas las instituciones.

La inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las Comunidades y de estas con el Estado supone uno de los puntos más débiles de todo nuestro sistema autonómico.

Con cierta periodicidad surgen problemas que afectan a los intereses de varias Comunidades de forma contradictoria o aparece la necesidad de adoptar decisiones que conviene negociar entre los gobiernos autonómicos y el central porque se trata de buscar una solución razonable a un problema común. Cuando estos casos se presentan no tenemos los instrumentos necesarios para resolverlos.

Reflexionando sobre este asunto es interesante citar a Francisco Peña, quien ocupó doce años la Secretaría de Estado de las Comunidades Autónomas y que dice que hay un «(...) resultado final del proceso en la Administración General del Estado que podemos

llamar “bipolar”, porque frente a una administración profundamente descentralizada en muchos servicios públicos nos encontramos, en determinados casos, con otra aún centralizada, herencia de la anterior (centralista). Esta circunstancia ha provocado que la administración general no tenga una definición relacional con todas las consecuencias ni se hayan instalado los instrumentos de cooperación y coordinación en toda su profundidad»⁴⁵.

Esta valoración es especialmente importante respecto a las relaciones autonómicas. Ante la irregularidad de las relaciones y la escasa cultura de colaboración convendría introducir en nuestro sistema técnicas e instituciones que pongan solución a los defectos y se precisaría también de una teoría general de las relaciones presidida por el principio de lealtad federal que ha sido incorporado a la mayoría de los Estados federales europeos y ha sido asumido en nuestro país por el Tribunal Constitucional y la legislación con un alcance limitado.

Además, convendría racionalizar la ley 30/1992 e introducir orden en las relaciones intergubernamentales, tratando no de centralizar sino de ganar eficacia.

Parte importante de las relaciones entre Estado y CCAA es mediante técnicas insertas en las propias competencias, cooperación competencial. Sucede en aquellas competencias que se estructuran sobre planes que han de relacionarse o cuando varias competencias concurren en un mismo territorio.

Debemos hablar del desarrollo del principio de lealtad federal en nuestro país, que aparece claro en algunas sentencias como la STC 204/2011, que lo considera un principio vinculante para el Estado y las Comunidades, necesario para el buen funcionamiento del sistema autonómico:

«También hemos recalcado la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre Administraciones, de manera que el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principio de cooperación y coordinación entre el Estado y las CCAA y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones precedidas por la lealtad constitucional,

⁴⁵ PEÑA DÍEZ, J.F., «De una administración prestacional a una relacional en el Estado de las Autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita», *Documentación Administrativa*, 2010, nº 286-287, pp.59-78.

principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial».

En cuanto al contenido del principio de lealtad institucional, recalcamos los siguientes elementos:

- i. La obligación de información a las otras instancias, de informar a otra Comunidad o al Estado, o de este a las CCAA, cuando sea preciso para el desarrollo de sus competencias, que en la doctrina del TC aparece siempre como mínimo imprescindible en las relaciones Estado-CCAA.
- ii. Tanto el Estado como las CCAA tienen el deber de asistencia y deben actuar de forma diligente en las competencias propias que pueden incidir en otras administraciones, para facilitar a su vez el ejercicio de las competencias de otras instancias.
- iii. Las CCAA y el Estado deben abstenerse de realizar cualquier actividad que pueda perturbar el ejercicio de competencias ajena, lo que supone más que simplemente respetar la competencia de otra administración. El principio de lealtad prohíbe que las competencias puedan ejercerse de forma que se produzcan efectos negativos para los demás.
- iv. El principio de lealtad puede matizar o modular el contenido de una competencia aunque el principio es que las competencias resultan indisponibles.

3.6 La necesaria reforma del Senado

Por último vamos a abordar el problema del Senado, probablemente la institución más criticada de todas las creadas por el texto constitucional de 1978, se califica como Cámara territorial pero, como a continuación veremos, esto supone una incoherencia. Existen ánimos de reforma constitucional respecto a este órgano, hasta algunos de los

propios ponentes constitucionales, que siempre son reticentes a las reformas constitucionales, aceptan como excepción la reforma del Senado⁴⁶.

El Senado es la segunda Cámara de las Cortes Generales que, según nuestro texto constitucional, representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del gobierno.

El Senado está compuesto por dos tipos de senadores: 208 son elegidos por ciudadanos en circunscripciones provinciales (cuatro por provincia), según una fórmula electoral mayoritaria, y unos 60 senadores son designados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Según el artículo 90 CE se trata de una Cámara subordinada al Congreso de los Diputados en cuanto a funciones legislativas y de control.

Es, en realidad, un duplicado del Congreso de los Diputados a pesar de las diferencias del sistema electoral, siendo prácticamente equivalente su composición con muy pocas diferencias.

Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional (art.69.5 CE). Este nombramiento y la adscripción posterior de cada senador al grupo parlamentario correspondiente del Senado resultan decisivos, porque indican que los senadores autonómicos se inscriben y funcionan no por Comunidades Autónomas, sino por partidos políticos, lo que acaba de privar de carácter autonómico a la composición del Senado en el único punto que el que podía poseerla.

Las principales actividades de las Cortes son la legislación, el nombramiento y control del gobierno y otras como los nombramientos de miembros de las principales instituciones del Estado.

El Congreso de los Diputados tiene la totalidad de estas funciones, y en caso de discrepancia se impone siempre al Senado. Por su parte el Senado no participa en el

⁴⁶ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, pp. 297 y ss.

nombramiento del Presidente del Gobierno, ocupa una posición totalmente subordinada en la legislación y solo mantiene la igualdad formal con la otra Cámara en el nombramiento de candidatos para altos órganos del Estado, aunque ni siquiera esta es real puesto que las decisiones son tomadas por las cúpulas de los partidos, que forman parte del Congreso. Se intentó reformar esta Cámara reglamentariamente pero el proyecto fracasó.

Como problema que se plantea en nuestro actual Estado autonómico, el hecho de que la Cámara de representación territorial no funcione como tal, debe buscarse una solución que, probablemente dará lugar a la mejora del modelo de organización territorial y contribuirá a la resolución de otras problemáticas que ya hemos explicado⁴⁷.

Parece imprescindible que esta reforma tenga como objetivos principales que las Comunidades Autónomas participen en la aprobación de las leyes del Estado que les afecten, el impulso de las relaciones intergubernamentales, el aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones tanto del Estado español como de la Unión Europea y la modificación en cuanto al procedimiento de selección de los componentes del Senado para convertirlo en un órgano con verdadera entidad territorial y no una réplica del Congreso de los Diputados.

⁴⁷ TENORIO SÁNCHEZ, P.J., F., «Reforma de la regulación constitucional del Senado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N°29, 2006, pp. 281-308.

IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ARQUITECTURA DEL ESTADO ESPAÑOL

Tras la exposición de los principales problemas de los que adolece nuestro modelo de organización territorial parece necesario afirmar que una reforma constitucional es necesaria. Una reforma que ayude a corregir todas las disfunciones que se han ido observando durante estos treinta y cinco años en los que se ha desarrollado el Estado de las Autonomías y la descentralización en nuestro país.

Parece que el principal conflicto ha llegado a la hora de plantear y llevar a cabo las reformas que, en algunos casos, parecen más que evidentes. Estos cambios necesarios deben llegar si queremos mejorar y afrontar la realidad de algunas de las anomalías más criticadas de nuestro modelo y que más problemas están causando.

Como hemos visto en el apartado anterior «existen razones sólidas para realizar una reforma constitucional parcial del sistema autonómico que sustituya las normas envejecidas, llene todos los vacíos detectados y construya nuevos instrumentos para disminuir los conflictos y mejorar el funcionamiento del Estado como conjunto⁴⁸.

Nuestro Estado autonómico comparte numerosas características con los Estados federales, ambos tipos de Estado dividen verticalmente los poderes, pero el autonómico produce conflictos jurídicos y políticos excesivos y carece de instrumentos para asegurar el funcionamiento de las distintas instituciones.

Uno de los principales problemas es pretender definir el Estado Autonómico mediante los Estatutos de Autonomía (determinados la mayoría de las veces por las tácticas políticas de cada momento) y no mediante la Constitución, práctica que ha venido llevándose a cabo desde el comienzo del proceso autonómico. Se precisa de una reforma

⁴⁸ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, p.373.

constitucional que palíe las lagunas actuales pero también debemos decir que es importante llevarla a cabo de la forma menos traumática posible⁴⁹.

La reforma constitucional es una práctica que parece aterrorizar al legislador español, habiéndose realizado solo dos reformas (una de muy escasa entidad, en 1991, cambiando una palabra por influencia de la Unión Europea) en treinta y cinco años de vigencia. En los países democráticos de larga tradición constitucional es normal realizar cada cierto tiempo una reforma parcial, cuando el texto constitucional ofrece problemas. En Alemania, por ejemplo, se han realizado más de cincuenta reformas desde la aprobación de su Constitución en 1949.

Todos los problemas que hemos planteado deberían solucionarse mediante reformas parciales de nuestro texto constitucional, corrigiendo solo los defectos necesarios, centrados en el modelo de organización territorial. También debemos señalar que cualquier reforma debería realizarse por los medios adecuados, al contrario de como se hizo la de 2011, con la procedente discusión pública, a partir de una primera aproximación realizada por una comisión de políticos y expertos, y seguida por negociaciones y decisiones más concretas, en las que es fundamental que participen las Autonomías, culminando con la votación de las Cortes por mayoría muy cualificada⁵⁰.

Estas reformas deberían afectar al sistema competencial, al Senado (bien decidiéndose el convertirlo en una auténtica cámara de representación territorial o apostando por su supresión si se consideran las dificultades técnicas y políticas a las que se debería hacer frente, como la asignación de funciones nuevas o la distribución de senadores por Autonomías y su elección), a la financiación autonómica, a las relaciones intergubernamentales, al reforzamiento de las instituciones, e incluso, al propio modelo de organización territorial.

Como decíamos anteriormente, nuestro modelo de Estado se asemeja notablemente al federal. Características como la división vertical del poder, la distribución de

⁴⁹ SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, p.132.

competencias, el reparto de la financiación o el Estatuto como norma superior nos hacer pensar en sistemas federales, aunque no se acabe de llevar a término del mismo modo.

Una observación que hace Eliseo Aja en su obra y que resulta interesante traer a colación es que «mientras la mayoría de las Comunidades Autónomas, en su vertiente interna, han funcionado relativamente bien, el conjunto del sistema presenta defectos y disfunciones graves, porque se mantienen residuos del Sistema unitario (Senado, Consejo General del Poder Judicial), por falta de regulación constitucional (financiación, relaciones, participación en la Unión Europea...) o por desajustes de instituciones claves (Tribunal Constitucional, distribución de competencias...)»⁵¹.

Resulta imposible no echar un vistazo al Derecho comparado, tratar de ver qué solución se da a estos mismos problemas en sistemas federales como el alemán o, atendiendo más a la complejidad nacional, la articulación Canadá-Quebec, pero, en general, se ha evitado realizar una teoría federal general en nuestro país, insistiéndose en corregir nuestro sistema autonómico, conservando todo aquello que funciona y sustituyendo los elementos disfuncionales por otros inspirados en los sistemas federales.

El elemento común de los muy distintos tipos de sistemas federales es, en esencia, la existencia de un doble nivel de instituciones, es decir, el poder repartido y compartido entre distintas instituciones. Para ello es fundamental la existencia de instituciones equilibradas que permitan el correcto y coherente funcionamiento del sistema.

Lo que sí podemos tener claro respecto hacia nuestro futuro en cuanto a organización territorial se refiere es que debemos enfocarlo hacia experiencias federales, puesto que dada nuestra historia reciente y las exigencias regionales parece imposible volver a cualquier tipo de Estado unitario o centralizado.

Lo más conveniente sería inspirarse en los modelos federales para crear instituciones y normas adaptadas a las necesidades del Estado autonómico español, para lo cual sería imprescindible analizar toda nuestra experiencia constitucional y autonómica en estos treinta y cinco años de democracia.

⁵¹ AJA, E., *Estado Autonómico y reforma...cit.*, p.390.

Sin duda, abogar por corregir nuestro sistema autonómico en sentido federal, eliminando instituciones que no responden a este principio (Senado) o lo convierten en un modelo disfuncional e insuficiente en cuanto a competencias o relaciones, entre Estado y Autonomías y entre éstas, parece una apuesta bastante sensata y que puede tener cabida en el futuro de nuestro modelo.

Dos de los principales motivos de deterioro de nuestro Estado Autonómico son la carencia de instancias de diálogo y participación de las Comunidades Autónomas y el excesivo número de conflictos de competencias. Estos dos problemas no parecen darse si comparamos con sistemas federales. En nuestro Estado las Autonomías solo se relacionan de forma bilateral con el gobierno central mientras en los sistemas federales la colaboración horizontal facilita el gobierno de los Estados federados. Sería conveniente pensar en un órgano que, realmente, permitiese la participación equivalente de todas las Comunidades en el Estado, no como nuestro fallido Senado. Asimismo, en los sistemas federales no observamos esta altísima conflictividad respecto al tema competencial, debemos plantearnos qué funciona mal en nuestro sistema (si el procedimiento que resuelve los conflictos, el Tribunal Constitucional o, directamente, la distribución competencial), pudiendo tomar ideas de los distintos sistemas federales que pueden ser un buen ejemplo en este campo.

Conviene aclarar la propuesta de una tendencia hacia el federalismo como solución a los conflictos estructurales en el seno del Estado (bien religiosos, lingüísticos, económico-sociales o políticos), como propuesta de distribución del poder, utilizando las normas para facilitar reglas diferentes que satisfagan a cada una de las regiones que lo forman así como al gobierno compartido en los asuntos que sean comunes a todos.

No podemos asegurar de ninguna manera que esta vaya a ser la forma que vaya a tomar el Estado español, pero sí parece que algunas de las demandas y crisis que se están viviendo hoy en día en nuestro país, como el deseo de independencia por un gran sector catalán pudiesen provocar la evolución del modelo hacia un sistema federalista o hacia algo bien distinto. Esta fórmula de organización territorial que permite mayor diversidad de voluntad de poder autonómico podría propiciar una situación, tanto a nivel estatal como autonómico, en la que Cataluña se sintiese mucho más cómoda y pudiese ver resueltas algunas de sus discrepancias con el Estado central.

V. CONCLUSIONES

Al cabo de treinta y cinco años de funcionamiento de nuestro Estado constitucional democrático y descentralizado, el balance debe ser positivo (aunque también crítico). El autogobierno y las Autonomías han alcanzado cotas inimaginables por los propios creadores de la Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas son hoy entes sólidos e institucionalizados, dotados de un conjunto de competencias notablemente alto.

La existencia de las Autonomías está muy consolidada y conforman una realidad difícil de revertir, completamente arraigada en nuestro país, más allá de las tensiones que se viven en la actualidad (especialmente respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña) y que parecen consustanciales a este modelo de Estado⁵².

Estudiando la Historia anterior a la Constitución de 1978 así como el desarrollo de todo el proceso autonómico, debemos ser capaces de analizar cuáles han sido las buenas decisiones y cuáles han sido las lagunas y los errores cometidos en esta etapa democrática.

Conocer tanto lo positivo como lo negativo puede ayudarnos en la mejora de nuestro Estado autonómico, intentando salvar todas esas dificultades que últimamente se están viendo acrecentadas e, incluso, impulsarnos hacia ciertas reformas que parecen hoy, más que nunca, necesarias para solventar conflictos e intentar caminar hacia un Estado español cuyas diferentes regiones sean capaz de negociar y cooperar, de participar activamente en la construcción y el desarrollo de un sistema que favorezca a todos.

⁵² CONTRERAS CASADO, M., «Notas sobre la reforma del Estado Autonómico y alguna de sus tendencias futuras», en *La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán*, Tudela Aranda y Kölling (eds.), 195, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2009, p. 204.

Todo ello sin dejar de tener en cuenta cada uno de los rasgos específicos de las Comunidades Autónomas y la riqueza que supone la existencia de regiones con personalidades tan particulares, pero también sin olvidar todo aquello que nos une y que nos ha unido durante tantísimo tiempo.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

-Libros:

- AJA, E, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2^a ed., Alianza Editorial Madrid, Siglo XXI, 2003.
- AJA, E, *Estado Autonómico y Reforma Federal*, 1^a ed., Alianza Editorial, Madrid, Siglo XXI, 2014.
- GARRIDO LÓPEZ, C., *Demandas regionales y proceso autonómico*, Tecnos, Madrid, Siglo XXI, 1999.
- PECES-BARBA, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988.
- SÁENZ ROYO, *Desmontando mitos sobre el estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, Siglo XXI, 2014.
- SOLÉ TURA, J. y AJA, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España*, 17^a ed., Alianza Editorial, Madrid, Siglo XXI, 1997.
- SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, 1^a ed., Alianza Editorial, Madrid, Siglo XXI, 1985.

- Capítulos de libros o colaboraciones en obras colectivas dirigidas o coordinadas:

- CONTRERAS CASADO, M., «Notas sobre la reforma del Estado Autonómico y alguna de sus tendencias futuras», en *La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán*, Tudela Aranda y Kölling (eds.), 195, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2009, p. 204.

- JIMENA QUESADA, L., «La configuración del Estado de las Autonomías: acceso a la Autonomía, principios informadores y sistema institucional», en *Funciones y órganos del Estado constitucional español*, García Soriano (coord.), 2002, pp.389-416.

-Revistas:

- ARCE JANÁRIZ, A., «La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los acuerdos autonómicos de 1992», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Vol. 40. 1, 1994, pp. 9-32.
- ÁLVAREZ RICO, M., «El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías» en *Documentación Administrativa*, nº196, 1982, pp.5-48.
- ARAGÓN REYES, M., «El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales», *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1999, nº1.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados», en *Anuario jurídico de La Rioja*, Nº13, 2008, pp. 11-34.
- BLANCO VALDÉS, Roberto Luis, “El Estatuto catalán y la Sentencia de nunca acabar”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 205, 2010, pp. 4-18.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E., «La razón o la Historia. Reflexiones en torno al término nacionalidades en la Constitución Española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº37, 2010.
- CHERNICHERO DÍAZ, C.A., «El acceso de Andalucía a la autonomía: su tratamiento en los manuales de Derecho constitucional», en *Andalucía medieval: actas del III Congreso de Historia de Andalucía, Córdoba, 2001*, Vol. 13, 2003, pp. 137-148.
- CLAVERO ARÉVALO, M., «La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías», en *Revista de Estudios Regionales*, nº 44, 1996, pp. 36-46.

-CLAVERO SALVADOR, B., «El acceso a la autonomía de los territorios históricos: Las comunidades forales», en *Revista de estudios políticos*, nº46-47, 1985, pp. 91-110.

-DE CARRERAS SERRA, F., «Los objetivos del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010», en *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*, Año 9, nº.20, 2010, pp. 39-63.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., «El Plan Ibarretxe ante la Constitución y el Estatuto», en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, Nº28, 2003, pp. 123-136.

- PEÑA DÍEZ, J.F., «De una administración prestacional a una relacional en el Estado de las Autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita», *Documentación Administrativa*, 2010, nº 286-287, pp.59-78.

-RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Sistema autonómico, solidaridad, igualdad y cooperación», en *Nueva revista de política, cultura y arte*, nº. 104, 2006.

-SOLOZABAL, J.J., «El problema catalán en la crisis del Estado Autonómico», en *Revista de Libros*, Mayo 2014.

- TENORIO SÁNCHEZ, P.J., F., «Reforma de la regulación constitucional del Senado», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº29, 2006, pp. 281-308.

JURISPRUDENCIA

- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 76/1983 de 5 de agosto.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 37/1987 de 26 de marzo.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 152/1988 de 20 de julio.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 236/1991 de 12 de diciembre.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 150/1992 de 19 de octubre.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 51/1993 de 11 de febrero.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 247/2007 de 12 de diciembre.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 31/2010 de 28 de junio.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 204/2011 de 15 de diciembre

