



Universidad
Zaragoza

TRABAJO FIN DE GRADO

**EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS
EN EL ESTADO AUTONÓMICO:
BALANCE Y PERSPECTIVAS DE REFORMA
CONSTITUCIONAL**

AUTOR

Carlos Ortega Elduque

DIRECTOR

Carlos Garrido López

Facultad de Derecho

2020

Índice

| | |
|---|----|
| LISTADO DE ABREVIATURAS: | 2 |
| I. Introducción..... | 3 |
| 1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO | 3 |
| 2. RAZÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA..... | 4 |
| 3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO..... | 4 |
| II. La opción del constituyente por el sistema de distribución competencial de doble lista: la diferencia competencial entre las CCAA de autonomía plena y autonomía limitada | 6 |
| III. El carácter transitorio del artículo 148 y su armonización. El sistema constitucional de lista única contenido en el artículo 149 CE78. | 9 |
| IV. Competencias exclusivas y competencias concurrentes en el artículo 149 CE. Su problemática delimitación a partir de las diadas legislación- ejecución, legislación básica-desarrollo, bases-desarrollo: Las concurrentes 149.2CE | 12 |
| V. La conflictividad competencial resultante y la intervención del Tribunal Constitucional | 16 |
| VI. Las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150.2 y la apertura permanente de nuestro modelo de Estado | 20 |
| VII. Propuestas de reforma constitucional del sistema de distribución de competencias..... | 23 |
| 1. LAS PROPUESTAS TENDENTES AL SUPUESTO BLINDAJE COMPETENCIAL AUTONÓMICO. LA LIMITACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO: VIABILIDAD Y CRÍTICAS DOCTRINALES..... | 23 |
| 2. LAS PROPUESTAS DE AMPLIACIÓN COMPETENCIAL PARA UN MEJOR ENCAJE DE CATALUÑA EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y VIABILIDAD. | 26 |
| 3. LAS PROPUESTAS DE RECENTRALIZACIÓN: EN PARTICULAR, LA REVERSIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS O DELEGADAS POR EL ESTADO A LAS CC.AA. | 29 |
| VIII. Balance y conclusiones | 33 |
| BIBLIOGRAFÍA | 37 |

LISTADO DE ABREVIATURAS:

| | |
|--------------|---|
| Arts. o art. | Artículos o artículo |
| CC.AA. | Comunidad Autónoma |
| CE78 o CE | Constitución Española 1978 |
| Dpto. | Departamento |
| EE.AA. | Estatuto de Autonomía |
| EE.UU. | Estados Unidos de América |
| LOAPA | Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico |
| LO | Ley Orgánica |
| Núm. | Número |
| O.J. | Ordenamiento Jurídico |
| Pág. | Página |
| P.S.O.E. | Partido Socialista Obrero Español |
| P.P. | Partido Popular |
| RAE | Real Academia Española |
| RD. | Real Decreto |
| R.F.S. | Revista de Fomento Social |
| RJUAM | Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TSJ | Tribunal Superior de Justicia |

I. Introducción

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO

El presente Trabajo de Final de Grado tendrá como objetivo exponer el actual sistema de distribución de competencias en el sistema autonómico español. Para ello, se realizará un estudio de este sistema así como de una comprensión del mismo.

Posteriormente se expondrá la complejidad interpretativa así como de los diversos problemas aplicativos del régimen constitucional de distribución de competencias entre lo que se conoce como Estado Central y las Comunidades Autónomas y finalmente se estudiarán diversas propuestas existentes a día de hoy en el mundo del derecho constitucional.

Para todo ello ha sido necesario realizar un análisis pormenorizado de la evolución de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional así como del análisis de los Estatutos de Autonomía (y de su evolución a lo largo de estos más de 40 años de democracia) y de las Leyes de Transferencia y Delegación.

En todo estado, da igual cual sea su configuración, existe la necesidad de establecer un orden claro que permita a la administración, sea cual sea su nivel competencial o de actuación delimitar con relativa claridad hasta donde llegan sus funciones y atribuciones y dónde empiezan las del resto de administraciones públicas.

Durante la última década, hemos asistido a una preocupación creciente de la sociedad por comprender cómo se organiza España. La razón de esta preocupación por entender como se ha ido forjando la competencia en nuestro país responde a toda una serie de hechos acaecidos en este periodo.

Una crisis iniciada en el año 2008 que dejó a toda la administración pública al borde del abismo, la salida de constantes casos de corrupción que afectaban a la clase política dirigente del momento, la caída en picado de la confianza del ciudadano en sus instituciones y por último una crisis del modelo social hasta entonces imperante. Todos estos factores, en muchas ocasiones han acabado mirando hacia el modelo de delimitación competencial de la administración así como de su funcionamiento, ya sea para buscar soluciones como para criticarlo y exigirle responsabilidades.

2. RAZÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA

La elección del tema del sistema de distribución de competencias en el Estado autonómico fue una elección personal llevada a cabo tras una serie de propuestas formuladas por parte del Director del presente trabajo, a quien había solicitado la dirección del mismo por su conocimiento y por el trato que con él había tenido durante mi periodo en el Dpto. de Derecho Público (periodo 2016-2020).

El tema elegido está relacionado con temas de una gran actualidad tanto dentro del mundo jurídico como en el ámbito social y especialmente el político. Esto es lo que me hacía más atractivo y sugerente de cara a desarrollar este Trabajo de fin de Grado frente a otros que me fueron propuestos.

Por último, el hecho de contar como Director del Proyecto a Carlos Garrido, quien ha llevado a cabo diversas monografías, colaboraciones en libros colectivos y artículos publicados en revistas de la especialidad sobre la cuestión regional y la formación del Estatuto de las Autonomías resultaba también un incentivo a la elección del tema por su conocimiento y capacidad de orientación en el tema planteado.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

La metodología empleada para la realización del presente trabajo ha seguido, en primer lugar, el uso de una serie de herramientas y habilidades para la documentación y formación sobre el tema investigado consistentes en:

1. Estudio de la normativa sobre la distribución y delimitación de competencias.
2. Análisis de la problemática existente sobre el actual estado de distribución de las competencias entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas así como de su concreta delimitación a través de la jurisprudencia existente. Especial atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
3. Estudio de doctrina y voces autorizadas sobre la materia así como de los principales retos y necesidades planteadas por la misma en la mejora de la distribución y la posible reforma del texto constitucional.

La mayor parte del tiempo dedicado a esta línea de investigación ha consistido en la profundización de dichos objetivos, con el fin de lograr una exhaustiva panorámica de la doctrina y jurisprudencia existente sobre la distribución y delimitación de competencias.

Tras el desarrollo de las tareas de información y formación descritas, fue elaborado el primer guion del presente trabajo, a partir del cual se empezó la elaboración del mismo.

El trabajo se divide en tres bloques principales. El primero de ellos lo componen los apartados II y III que tratan la creación del sistema inicial con el sistema de doble lista, su carácter transitorio y la posterior armonización. El segundo bloque lo integran los apartados IV, V y VI que engloban las competencias exclusivas y concurrentes, la problemática delimitación de las diadas legislación-ejecución y legislación básica-desarrollo, la conflictividad e intervención del Tribunal Constitucional en el proceso y por último las leyes orgánicas de transferencia y delegación así como de la permanente apertura del modelo de Estado. El tercer y último bloque lo integran las propuestas de reforma constitucional del sistema de distribución de competencias recogidas en el apartado VII. Estas propuestas abarcan desde modelos de blindaje autonómico, propuestas centralizadoras así como propuestas de encaje de aquellas regiones más conflictivas en este aspecto (véase apartado VII.2 con el encaje de Cataluña).

La tarea de revisión y supervisión de dicho borrador fue llevada a cabo por el Director del Trabajo, quién sugirió ciertas modificaciones en el guion original así como la revisión y ampliación de algunas secciones del mismo. Desde entonces, se ha llevado a cabo la redacción y revisión de distintas versiones del presente trabajo hasta lograr la versión definitiva del mismo.

II. La opción del constituyente por el sistema de distribución competencial de doble lista: la diferencia competencial entre las CCAA de autonomía plena y autonomía limitada

En España, como en tantas ocasiones, se decidió realizar la distribución competencial de manera única, peculiar e independiente, es decir, dada la situación de dónde se venía en la cual había regido un sistema político y de gestión muy centralizado, avanzar hacia un sistema más federal o al menos más descentralizado¹ (presionado claramente por aquellos territorios que en tiempos de la República habían llegado a tener Estatutos de Autonomía) suponía acelerar de una manera que seguramente habría acabado descarrilando el proyecto de constitución que se quería realizar. A diferencia de otros estados federales como puede ser el caso de Alemania, donde la distribución de sus competencias entre los distintos niveles de la Administración está recogida dentro de su Constitución, la llamada Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland).

En el caso de nuestro país, no solo no basta con acudir a la Constitución del 78, sino que es además necesario acudir a todo un compendio de normas y leyes elaboradas casi desde el nacimiento de la propia CE78, con el único fin de averiguar qué competencias corresponden a la Administración General del Estado, o cuales pertenecen a las respectivas Comunidades Autónomas.

Respecto al llamado sistema de distribución competencial de doble lista, dentro de la CE78, se encuentra recogido dentro del Capítulo III De las Comunidades Autónomas (arts. 143 a 158) más concretamente en los artículos 148 y 149. El primero de ellos destaca las competencias que pueden asumir las CC.AA. mientras que el 149 recalca la competencia del estado en una serie de competencias calificadas de exclusivas.

Si el lector ha podido leer con la suficiente calma y tiempo nuestra constitución, puede darle la sensación de que existe en nuestro país un sistema de distribución

¹ CASTELLÁ ANDREU, J. M.^a, Debates constitucionales: *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2018, páginas 26-33

competencial exclusivamente de doble lista, pero nada más lejos de la realidad, este sistema y como explicaré más adelante detalladamente fue simplemente transitorio.

Profundizando en la lectura del artículo 148 de la CE78, en su apartado segundo, este dispone que “transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149”. Por tanto, tan sólo será efectiva la lista de competencias reguladas en el artículo 149 apartado primero ya que las competencias recogidas en el art. 148.1 se verán ampliadas conforme el tiempo vaya transcurriendo. Con esta “solución”, la competencia de las distintas CC.AA. así como de su ampliación nunca requirió de modificaciones o reformas del texto constitucional.

Esta separación competencial inicial realizada por el constituyente no afectó de manera simétrica a los territorios. La diferencia competencial que se produjo entre las distintas CC.AA. se debe a las diferentes vías de acceso a la autonomía que estas tuvieron permitido utilizar.

La mayoría de las distintas CC.AA. que existen hoy en día, se crearon por la llamada coloquialmente como la “vía lenta” y es la que está recogida en el artículo 143² de la CE78. Estas comunidades dispusieron inicialmente de las competencias recogidas en el artículo 148.1. Para ver ampliadas dichas competencias iniciales, debieron esperar un plazo de cinco años y realizar una posterior reforma de sus Estatutos de Autonomía³.

Ese mismo artículo especifica que es necesaria la iniciativa de las Diputaciones que estén interesadas en dicho proceso y al menos a 2/3 de los municipios que representen la mitad más uno del censo electoral de cada provincia o isla. A su vez estas provincias han de ser limítrofes y han de tener elementos históricos, culturales y territoriales comunes.

Por otro lado, algunas CC.AA. realizaron el proceso por la llamada “Vía rápida” la cual se encuentra fundamentada no en el artículo 143, sino en el artículo 151 de la CE78. Con esta vía, se permite obtener mayor nivel de competencia y autogobierno ya desde un principio. Asumen por tanto no sólo las competencias del 148.1, sino que

² Artículo 143 1. Constitución Española 1978

³ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. “El acceso a la autonomía: la vía del artículo 143” en *Diario El País*, 17 de enero de 1980

también asumirán todas aquellas que no estén dentro del 149.1, es decir, aquellas que sí son exclusivas del Estado.

Se exigían requisitos más amplios que por la vía lenta, pero dio la casualidad de que 3 de las 4 regiones que realizaron este procedimiento, al contar con estatutos de autonomía ya durante el periodo de la Segunda República Española pudieron acudir a la disposición transitoria segunda de la Constitución, la cual permitía (ya que a día de hoy carece de sentido esta disposición) que estas regiones con régimen preautonómico accedieran ya a la elaboración de los EE.AA. de acuerdo a lo ya establecido en el artículo 148.2 de la CE78 y no teniendo que cumplir los requisitos del art. 151.1 (3/4 de los municipios de la provincia que equivalgan a la mayoría del censo electoral y que su ratificación sea con el voto afirmativo de la mayoría absoluta del electorado de cada provincia). Estas regiones fueron País Vasco, Cataluña y Galicia⁴. Por el contrario, Andalucía⁵ tuvo que realizar lo especificado en el 151.1. y pese a que no cumplió con uno de los requisitos, se modificó la Ley Orgánica de modalidades de referéndum para desbloquear la situación⁶.

⁴ CASTELLÁ ANDREU, J.M^a., Debates constitucionales: *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2018, páginas 36-38

⁵ JUNTA DE ANDALUCÍA, Historia de la autonomía, Constitución de la Junta de Andalucía, juntadeandalucia.es 2019

⁶ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Última modificación 24 de diciembre de 1980. Se modificó el artículo 8 en su párrafo cuarto.

III. El carácter transitorio del artículo 148 y su armonización. El sistema constitucional de lista única contenido en el artículo 149 CE78.

Una vez explicado el carácter temporal de la limitación de competencias atribuidas en el art. 148.1 CE78 para todas aquellas CC.AA. que accedieron por la vía lenta del 143 CE, se va a tratar ahora de explicar los procedimientos que se llevaron a cabo para lograr esa homogeneización o al menos, reducir el sistema constitucional a un sistema de lista única, que a efectos prácticos es casi el que se posee hoy en España.

A pesar de esta diferencia inicial, ya en 1981 se diseñaron las bases operativas que permitieron una cierta generalización de ese nuevo modelo autonómico que se estaba implantando con el objetivo de alcanzar una distribución más o menos homogénea así como una armonización del desarrollo institucional y legislativo de cada CC.AA.

Esto pretendía obtener una mayor claridad del ordenamiento jurídico así como de una mayor seguridad jurídica entre regiones y entre Estado y CC.AA. En este primer acuerdo de 1981 se consigue diseñar ya de una manera definitiva el mapa autonómico, mapa que sigue vigente a día de hoy. Posteriormente en 1992, con los pactos autonómicos se logró la tan ansiada “igualación” competencial y que será analizado con mayor profundidad en posteriores apartados⁷.

Como ya se ha explicado, en nuestro sistema de reparto competencial, se pasó de un supuesto sistema de doble lista, a un sistema de lista única, y esto se refleja en el artículo 149.

En su primer apartado, ya especifica aquellas competencias que son exclusivas del Estado. Un total de treinta y dos competencias son de naturaleza exclusiva estatal. En su segundo apartado, hace hincapié en el papel de la cultura sin que ello impida a las CC.AA. asumir las respectivas competencias y en su tercer y último apartado realiza la siguiente redacción; “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto,

⁷ Sinopsis artículo 148 CE, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. De este precepto, obtenemos dos principios básicos en el derecho, el principio de prevalencia, y el principio de supletoriedad.

El principio de prevalencia constituye de por sí una regla de resolución de conflictos en lo que a base competencial se refiere y constituye la determinación constitucional de la aplicación prioritaria de unas normas sobre otras en caso de conflicto.

Con la lectura de ese apartado tercero del art. 149, se da a entender que es el Estado el que asume la competencia si la CC.AA. no asume dicha competencia, pero el TC realizando una interpretación jurisprudencial ha establecido que es necesario determinar con claridad a qué legislador, sea este estatal o autonómico, le corresponde la regulación de la materia en cuestión⁸.

El principio de prevalencia entendida como la primacía de la norma estatal primaria sobre la autonómica no se ha de aceptar como tal, y esto es debido a que la prevalencia o primacía y la atribución, como criterios de solución de conflictos de competencias producidas en un estado de carácter descentralizado se excluyen entre sí⁹. Por tanto, al caso concreto que nos afecta que es el mencionado principio de prevalencia del art. 149.3 de la CE78 no tiene apenas margen de actuación ya que el conflicto queda resuelto gracias al principio de competencia.

Respecto del principio de supletoriedad, esta se interpreta de manera que es el derecho estatal el que es supletorio al derecho de las CC.AA. pero, y esto es importante recalcarlo, esta supletoriedad no es el equivalente a una cláusula universal de competencia en favor del Estado¹⁰. El fundamento de este concepto se recoge en el rasgo de plenitud que debe definir a todo ordenamiento jurídico, por tanto, si se da la situación de existir laguna en algún ordenamiento de carácter autonómico, este se vería solventado gracias al ordenamiento de rango estatal¹¹.

⁸ ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid 2019, página 115.

⁹ ARROYO GIL, A. *Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español*, RJUAM 2009, n°20 página 204-205

¹⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario jurídico, Principio de supletoriedad. <https://dej.rae.es/lema/principio-de-supletoriedad>

¹¹ DICCIONARIO SOCIAL-ENCICLOPEDIA JURÍDICA ONLINE, Principio de supletoriedad: <https://diccionario.leyderecho.org/principio-de-supletoriedad/>

Inicialmente el Tribunal Constitucional permitió que el Estado incluso llegase a aprobar normas en ámbitos competenciales no asumidos por algunas CC.AA. pero sí por otras. La STC 5/1981, de 13 de febrero¹² es el principal fundamento de ello. Con el paso de los años y la progresiva formación de las CC.AA. así como de su homogeneización competencial, recogido en las STC 15/1989, de 26 de enero¹³, la STC 18/1996, de 27 de junio¹⁴ y la STC 61/1997, de 20 de marzo¹⁵, la posibilidad de que el estado pudiera seguir realizando este tipo de legislación fue reduciéndose hasta el punto en el que se declaró inconstitucional tanto la norma que declaraba el carácter supletorio del Derecho así como que llegó a considerarse por el propio tribunal que este principio permitía la petrificación del régimen preconstitucional y del antiguo Derecho.

Afirmamos por tanto que nuestro país, pese a las apariencias, sí ha delimitado con exactitud, realizando un sistema final de lista única, al menos cuales son las competencias que el Estado sí puede ejecutar siendo estas en exclusiva las del artículo 149 en su apartado primero de la CE. Aunque es importante mencionar que para la delimitación competencial de las Comunidades Autónomas será necesario realizar un análisis en mayor profundidad no solo de los preceptos estudiados hasta ahora, si no de aquellos que serán analizados a continuación.

¹² STC 5/1981, de 13 de febrero ECLI:ES:TC:1981:5

¹³ STC 15/1989, de 26 de enero ECLI:ES:TC:1989:15

¹⁴ STC 18/1996, de 27 de junio ECLI:ES:TC:1996:18

¹⁵ STC 61/1997, de 20 de marzo ECLI:ES:TC:1997:61

IV. Competencias exclusivas y competencias concurrentes en el artículo 149 CE. Su problemática delimitación a partir de las diadas legislación-ejecución, legislación básica-desarrollo, bases-desarrollo: Las concurrentes 149.2CE

En el propio art. 149 CE y como ya se ha mencionado en el apartado anterior, existe un reparto de poder que corresponde o al Estado, o a las CC.AA. Existen por tanto las competencias exclusivas, las competencias compartidas y las competencias concurrentes, y puesto que existen ciertas confusiones entre los distintos términos es preciso definir con exactitud cada una.

En primer lugar, las competencias exclusivas; se entiende todas aquellas por las que sólo un ente tiene todas las facultades existentes o posibles sobre una materia en concreto¹⁶. Esto es lo que se expone en el apartado primero del art. 149. Los ejemplos más claros y definitorios de competencia exclusiva del estado son las relaciones internacionales, la política de defensa o la nacionalidad¹⁷. Y aunque dicha separación parece ser suficiente para delimitar dicha competencia, hay numerosos autores que entienden que dicha exclusividad ha de predicar con al menos dos criterios fundamentales. El primero de ellos es que el ente pertinente aglutine la totalidad de facultades¹⁸ sobre la materia en cuestión, el segundo consiste en la conservación de todas esas facultades, es decir, la legislación o la ejecución de dicha competencia.

En la exclusividad dentro de las competencias del estado, no todas se encuentran recogidas en el artículo 149.1, sino que también existe la reserva de ley orgánica recogida

¹⁶ ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid 2019, página 52

¹⁷ Artículo 149.1 Constitución Española 1978

¹⁸ ARROYO GIL, A “Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* nº20, 2009, página 214 (Así, mientras que el principio de competencia parte de una relación de equilibrio entre el todo y las partes, que encuentra en el reparto constitucional de las funciones estatales (de carácter legislativo, ejecutivo y, en su caso, judicial) su punto de apoyo, el principio de prevalencia, por su lado, responde a una concepción supraordenada del todo sobre las partes, de imposible equilibrio, y jurídicamente difícil de mantener con coherencia.)

en el artículo 81¹⁹ de la CE78 así como de otros preceptos que engloban toda una serie de materias que ninguna CC.AA. puede realizar regulación alguna.

En segundo lugar, las competencias compartidas; entendemos por estas como aquellas por las cuales determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro. En este tipo de competencias, la atribución de la legislación básica corresponde al Estado, mientras que el desarrollo normativo y posterior ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas. También está la posibilidad de que sea el Estado el que posea la atribución en la legislación, y sea la CC.AA. la que solamente pueda ejecutar dicha legislación.

Para ilustrar un ejemplo lo tenemos dentro del art. 149 apartado 1º en la competencia nº 12 de CE que trata sobre la legislación en pesas y medidas, determinación de la hora oficial, la legislación civil, o las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica corresponden al Estado, pero todas las demás facultades pueden ser asumidas sin ningún problema por las CC.AA.

En tercer lugar, existen las competencias concurrentes; y son aquellas por las que dos entes tienen la capacidad de actuar al mismo nivel competencial, de atribución y de regulación sobre una materia. Por tanto, se quiere decir que existen diferentes normas provenientes de distintos legisladores (estatal y autonómico) pero que regulan una misma materia, eso sí, con distinto alcance²⁰. El supuesto recogido en el artículo 149 apartado segundo es clara, la cultura. Aquí existe una concurrencia de objetivos, “ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente” (STC 49/1984 de 5 de abril²¹). Es por tanto notorio que aquellas competencias atribuibles a las CC.AA. no resultan incompatibles con las competencias del Estado, que se pueden comunicar entre ambas instituciones y que se considera por tanto un deber y una atribución esencial en este tipo de competencias²².

Como ya se ha adelantado, existe una disparidad de competencias exclusivas. Están aquellas competencias con una facultades muy acotadas, ya sea de carácter legislativo o básico, y luego están aquellas competencias exclusivas de un mayor carácter

¹⁹ Artículo 81.1.2 Constitución Española 1978

²⁰ ARROYO GIL, A. “Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº20, 2009, página 209

²¹ STC 49/1984, de 5 de abril ECLI:ES:TC:1984:49

²² CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Sinopsis artículo 149, Tipos de Competencia

completo, es decir, donde se recogen todas las facultades tanto legislativas, como ejecutivas. Por tanto, no se debe confundir competencia exclusiva del estado (149.1 CE) con el término de completa o “agotadora” de una materia.

Hay numerosas competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, aunque sea parcialmente, donde es el Estado el que tiene la competencia exclusiva pero sólo en su titularidad de ciertas facultades (Carácter legislativo o carácter normativo básico). Aquí es donde entramos al análisis de las competencias compartidas: bases estatales y desarrollo autonómico.

Por bases se entiende como aquel tipo de facultad que constituye el criterio general de regulación de un sector o materia dentro del Ordenamiento Jurídico español y que han de ser comunes a todo el Estado. Esta base legislativa debe aludir a los objetivos, fines y orientaciones generales que se han de seguir dentro del territorio nacional, es decir, garantiza cierta unidad e igualdad entre las distintas CC.AA. y asegura a su vez que ningún ente trate de moverse fuera del límite, o intente ejercer unas competencias distintas de la que el propio Estado ha delimitado. STC 32/1981 de 28 de julio de 1981²³.

Se destaca por tanto el carácter básico de esta normativa que posee unas características sustanciales frente a unos rasgos formales. La STC 61/1997, de 20 de marzo²⁴ redefine el concepto de básica afirmando que “una norma no es básica por estar contenida en una ley y ser calificada como tal por el legislador, ya que de hecho se alude en muchas ocasiones a “bases” y no a “legislación básica”, sino que sería preciso atender al carácter básico desde su contenido material, teniendo en esta labor un papel predominante el propio Tribunal Constitucional”.

Por legislación de desarrollo²⁵, entendemos como aquella que se dicta a partir de las bases, es decir, es aquella regulación que completa la establecida en la legislación básica. Finalmente por el término de Ejecución, este ya tiene una diferenciación clara de legislación o bases ya que es una facultad no normativa que consiste en la comprensión y aplicación de los reglamentos así como la emisión de actos administrativos correspondientes. Esta última definición viene recogida y expuesta ampliamente en la STC 102/1985, de 4 de octubre²⁶.

²³ STC 32/1981, de 28 de julio ECLI:ES:TC:1981:32

²⁴ Ver nota a pie de página nº 12

²⁵ RAE, Definición de Legislación de desarrollo: <https://dej.rae.es/lema/legislaci%C3%B3n-de-desarrollo>

²⁶ STC 102/1985, de 4 de octubre ECLI:ES:TC:1985:102

Ejemplos de leyes de bases podemos disponer de los siguientes: las bases de las obligaciones contractuales, las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, las bases de la sanidad, del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas o las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, sin que ello sea un perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas²⁷.

Pese a esta retahíla de ejemplos, existe un acalorado debate sobre hasta dónde deben llegar dichas “bases” o hasta donde un Gobierno puede definir, si es que puede, lo que es básico. La STC 32/1983, de 28 de abril²⁸ así lo afirma e incide en que solamente es el legislador a quien ha de corresponder establecer lo que se entiende como base de una materia, permitiéndose así delimitar lo que es competencia estatal y lo que es competencia autonómica para que esta última pueda realizar el desarrollo legislativo que desee dentro del marco constitucional.

El principal problema que se observa en la materia competencial dentro de las llamadas competencias compartidas radica en la dificultad de definir hasta dónde llega el alcance de lo básico, hecho que ya se ha comentado en los párrafos anteriores. Ya que si no se puede definir con claridad, no se podrá determinar hasta dónde llega el poder del Estado central, y conde empieza el poder de las CC.AA.

²⁷ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid 2019, página 146

²⁸ STC 32/1983, de 28 de abril ECLI:ES:TC:1983:32

V. La conflictividad competencial resultante y la intervención del Tribunal Constitucional

El TC ha sufrido, en los últimos años especialmente, de un problema de creencia en su propia institución. Existe un debate de la sociedad en su conjunto en torno a la politización de la justicia²⁹ constitucional y la judicialización de la política territorial a través de los ya conocidos “recursos de inconstitucionalidad”. No es menos conocido que esta institución, el TC, que se encarga de la regulación de los conflictos territoriales así como de preservar el correcto uso de la Constitución, ha sufrido un notable desgaste a raíz de su impugnación para resolver la controversia sobre el Estatuto autonómico catalán adoptado en 2006³⁰.

Además, los conflictos internos derivados de la oposición entre partidos políticos (PSOE y PP), así como de la constante actuación de este organismo en la resolución de conflictos intergubernamentales no ha hecho otra cosa más que socavar su legitimidad.

Respecto de la politización del Tribunal, esta se debe en primer lugar al propio mecanismo de nombramiento de sus magistrados³¹. Pero además, en el caso concreto de España hemos de añadir el hecho de que el enfrentamiento entre partidos ha llegado a afectar al propio Tribunal y de forma muy notable. La actividad del Tribunal se vio retrasada de forma notable en 2007 y también en el año 2010. Por último, se demostró la vinculación de algunos de sus miembros con partidos políticos, poniendo de relieve los problemas de independencia que sufre este órgano jurisdiccional³².

Se observa en el siguiente gráfico³³ la evolución del número de impugnaciones ante el TC durante el periodo 1980-2014. Previo a todos los hechos acaecidos en Cataluña durante el año 2017. El él, se ve claramente la década de los años 80 donde hubo una alta conflictividad, una considerable reducción en la década de los 90. Después un ligero

²⁹ GOIZUETA J. “La politización de la Justicia en España, por activa y pasiva” en *El Confidencial*, 12 de septiembre de 2019

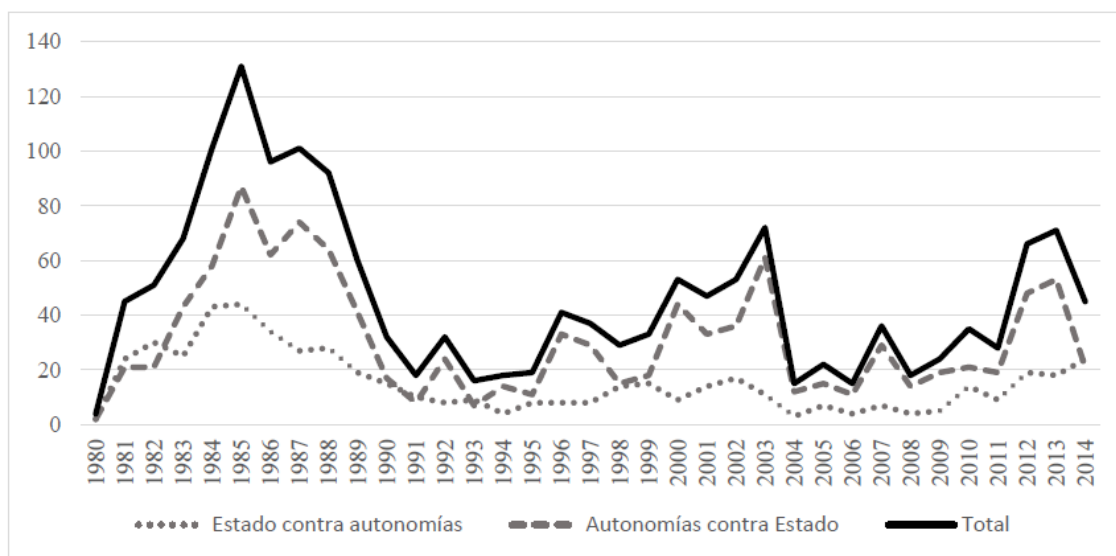
³⁰ UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE, “Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas” Sevilla 2018, Página 30 El Tribunal Constitucional.

³¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, *Composición del TC*

³² FORCADA, D; UGALDE, R. “El TC sale en defensa de sus jueces y avala que puedan militar en partidos políticos” *El Confidencial*, 18 de julio de 2013

³³ UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE, “Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas” Sevilla 2018, Gráfico 3 Página 30

repunte en el periodo 2000 – 2003, posteriormente otra reducción en el periodo 2004-2010 y finalmente otro repunte desde el 2011 en adelante.



Continuando con la idea del apartado anterior, el TC ha exigido en diversas ocasiones ya sea a través del legislador, como a través del gobierno (sea vía reglamentos o actos ejecutivos), que se identifiquen de una manera expresa dentro de cada norma todas aquellas materias, actos o preceptos que deban tener una consideración de carácter básico, o por lo menos, que se pueda deducir con facilidad³⁴.

Quizá sea por este motivo por el cual el TC en todos los años de jurisprudencia no haya podido siquiera aplicar por ejemplo una cláusula como la del principio de prevalencia³⁵.

Sin la identificación previa que pedía el TC, que habría permitido realizar un entendimiento formal de las bases, siendo estas las que la legislación estatal acordara, a este organismo sólo le ha quedado la posibilidad de defender que lo básico es aquello que es el mínimo común normativo.

Esta definición de básico puede ser considerada pobre, y realmente lo es, pero deja ya abierta la posibilidad y la obligación al legislador estatal que las Comunidades Autónomas han de poder ejercer su competencia y por tanto su desarrollo normativo. Por tanto, el Estado tiene un amplio margen, pero ese margen estará supeditado a una

³⁴ ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid 2019, página 149

³⁵ ARROYO GIL, A “Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº20, 2009, página 214-215

adecuada interpretación para que cumpla el sentido de la finalidad de cada competencia concreta, siguiendo unos criterios objetivos y por supuesto sin que se produzca una regulación en la materia con un carácter finalista, ya que así lo ha impedido el TC.

La STC 147/1991, de 4 de julio³⁶ así lo expresa con nitidez “excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal”.

Sin duda, no podemos entender todas las particularidades del sistema competencial español, así como la necesidad del TC de intervenir y definir conceptos que fácilmente podrían ser definidos ante otras instancias u organismos, sin entender y comprender que la organización territorial del poder en España no está definida.

Sí, se define a España como “un Estado social y democrático de Derecho” (art. 1.1 CE78) y también se le define por ser una “Monarquía parlamentaria” (art. 1.3 CE78) pero no así su estructura de organización. Y da la casualidad de que esta indefinición dentro del texto constitucional no es involuntaria.

Poseemos caracteres tanto de un estado de tinte unitario, como suficientes preceptos para considerar a la nación española dentro del grupo de países verdaderamente federales como pueden ser los Estados Unidos de América o la República Federal Alemana. También es cierto que ha sido esta indefinición la que ha permitido construir el modelo actual sin ni siquiera modificar la CE78 y existen aspectos en algunas CC.AA. que incluso nos permiten hablar de un estado confederal³⁷.

Por tanto, nuestro modelo, podemos decir que está dentro de un “marco constitucional abierto³⁸” o que se trata de un “modelo estructural flexible”³⁹.

³⁶ STC 147/1991, de 4 de julio ECLI:ES:TC:1991:147

³⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Ponencias españolas* Página 19, “Desde el punto de vías... o vertical de poder”

³⁸ LOJENDIO E IRURE, I.M. “El modelo autonómico de la Constitución de 1978”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983

³⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.: *Curso...*, op. cit. p. 260: «El modelo estructural es, pues flexible...»; y más abajo: «La flexibilidad del modelo impide, por el momento, llevar más lejos el análisis de sus líneas generales, que, sin embargo, estimamos suficientes como marco general de los desarrollos posteriores».

Finalmente, ha sido inevitable que el TC haya tenido que ser el encargado de resolver los conflictos producidos sobre la base competencial entre las distintas administraciones públicas. Ha cumplido los cometidos de respetar y hacer respetar la Constitución así como de tratar de otorgar la validez necesaria a todas las leyes que el legislador ha elaborado, ya sea autonómico o estatal. Además, y tras haber analizado los apartados anteriores como los que vendrán a continuación, se puede afirmar con bastante rotundidad que con toda la jurisprudencia existente del TC, se ha abogado por una descentralización territorial así como de asegurar, reconocer y garantizar la autonomía competencial de las CC.AA., exceptuando la STC 31/2010 de 28 de junio referida a la reforma del Estatut de Catalunya.

VI. Las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150.2 y la apertura permanente de nuestro modelo de Estado

Avanzamos ahora realizando una explicación del artículo 150 de la CE. La distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. parece quedar establecida con los artículos 148 y 149 de la CE78, pero el constituyente ya en su elaboración dejó la posibilidad de que dicho régimen competencial se viera modificado, es decir, ampliándolo, pero sin que ello afectara a la titularidad de las pertinentes competencias. Esta ampliación o modulación se realiza a través de leyes estatales que detallaré a través de los tres apartados que posee esta ley. Se permitió por tanto una cierta flexibilización.

Este mecanismo, para aquel que sea un defensor de un sistema altamente descentralizado constituye toda una ventana de oportunidades, pero también puede existir la preocupación por la dificultad que entraña discernir con la suficiente claridad quién es el órgano competente a la hora de regular una materia en cuestión, o en qué alcance o medida puede realizarlo

La titularidad no cambia con este procedimiento. Para que una CC.AA. vea ampliado su régimen, y al tratarse este artículo 150 mediante leyes Estatales, sólo le puede corresponder a este último la competencia para aprobarlas, derogarlas o modificarlas. Siendo por tanto las CC.AA. meros espectadores.

Es más, las CC.AA. pueden ver modificada su actuación competencial independientemente de cuál sea su voluntad. Tampoco estas competencias adquiridas por el artículo 150 tendrían cabida en ningún EE.AA. ya que la titularidad competencial de la misma no se ve modificada.

En su apartado primero “Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas”.

Lo que cabe entender y apreciar aquí es la dificultad que se muestra a la hora de definir qué materias de competencia estatal pueden ser atribuidas a las CC.AA., por lo que será el propio legislador el que deba determinarlo. En lo que respecta a “normas legislativas”, no parece haber problema alguno en la posibilidad de que estas sean desarrolladas por los propios parlamentos autonómicos, ya que simplemente estas deberán cumplir el marco que haya fijado la ley estatal previamente, así como la obligatoriedad de someterse al control de las Cortes.

Con la STC 23/1993, de 21 de enero⁴⁰, la ley estatal marco no subordina a la ley autonómica, ya que ambas poseen el mismo rango, pero sí que actúa como sistema de validez de la ley autonómica. Es decir, si esta última realiza alguna infracción o no respeta las bases fijadas por la ley estatal, puede llegar incluso a ser declarada inconstitucional.

Este apartado de leyes marco, ha sido utilizado en lo que respecta a materia tributaria, sobre todo a todas las CC.AA. de régimen financiero común ya que el Estado les ha otorgado la facultad de dictar normas legislativas en esta materia.

Sin ir más lejos la ley 30/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión es un claro ejemplo de ello, la cual se deriva de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas⁴¹.

En su apartado segundo encontramos las llamadas leyes de transferencia o delegación “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”. La ampliación de las competencias hubo de llevarse a cabo mediante la delegación o transferencia acordada por las Cortes Generales al amparo del art. 150.2, para, posteriormente, promover la reforma de los respectivos Estatutos de autonomía a fin de incorporar a aquellos las competencias transferidas, variando, de este modo, la naturaleza de éstas.

⁴⁰STC 23/1993, de 21 de enero ECLI:ES:TC:1993:23

⁴¹ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid 2019, página 129

El mejor ejemplo que ilustra estas leyes de transferencia lo encontramos en la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución; y cumpliendo las previsiones de aquellos Pactos de 1992, se promulgaron en 1994, un total de doce Leyes Orgánicas que modificaron dichos Estatutos de autonomía⁴²

Por último respecto de los Pactos Autonómicos de 1992, hay que indicar que, habiendo transcurrido cinco años desde la aprobación de los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143, se estimó procedente, no tanto una "igualación" competencial, pues el Tribunal Constitucional (Sentencia 37/1997) en diferentes Sentencias insiste en la idea de la imposibilidad de tal igualación, sino más bien una "equiparación" competencial de todas las Comunidades autónomas.

Finalmente el tercer apartado explica las llamadas leyes de armonización “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”. Estas leyes de armonización constituyen una fuente singular respecto de las leyes marco y de las de transferencia y delegación, ya que esta tiene trámites de los que carecen las leyes ordinarias y orgánicas así como de la necesidad de que tanto el Senado como el Congreso de los Diputados la aprueben por mayoría absoluta.

⁴² CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Sinopsis artículo 148

VII. Propuestas de reforma constitucional del sistema de distribución de competencias.

1. LAS PROPUESTAS TENDENTES AL SUPUESTO BLINDAJE COMPETENCIAL AUTONÓMICO. LA LIMITACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO: VIABILIDAD Y CRÍTICAS DOCTRINALES

Con toda la explicación del mencionado título VIII de la CE que corresponde a la Organización Territorial del Estado, con su explicación de los artículos 148, 149 y 150, relativos a la delimitación competencial, es necesario reconocer que el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. ha generado disfuncionalidades.

Se trató de solucionar las mismas a través de acuerdos, como los ocurridos en 1981 y en 1992 con la “equiparación” competencial, pero no ha sido suficiente para resolver esos problemas de límites. También esto se refleja claramente en el protagonismo que ha tomado el TC desde su propia creación así como de la alta conflictividad que se ha generado a raíz del desarrollo del modelo territorial en España.

Ha sido a través de la judicialización de procesos puramente políticos el cómo se ha conseguido no resolver, sino “solventar” y de aquellas maneras los conflictos generados⁴³.

Frente a todo lo anterior, es necesario en el futuro la realización de una reforma de nuestro modelo territorial. Sin ella, será prácticamente imposible otorgar la estabilidad política, jurídica e incluso social que este país necesita, y que tanto piden los ciudadanos.

Si antes he afirmado que la judicialización de los procesos políticos no resolvía sino que “solventaba”, más cierto es aún que la creación hipotética de la reforma territorial, incluso si fuese pactada y consensuada por una amplia mayoría, de por sí no es la solución definitiva, no puede ser la panacea el desarrollo de una idea en un papel, así de simple. Será necesaria también la colaboración de los entes políticos para que en

⁴³ UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE, “Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas” Sevilla 2018, Página 16 La reforma del sistema de competencias.

un primer lugar, se produzca una paulatina bajada de la tensión territorial que dura casi una década en máximos. En definitiva, será necesario el pacto y el consenso.

El objetivo general aquí es definir con mayor precisión jurídica (y también técnica), el marco de la competencia del Estado (entendiendo este como el central). Si se consigue una delimitación clara de las competencias, tanto materiales como funcionales, y no el modelo actual del art. 149.1 que se ha visto desbordado casi desde el primer momento, no habría problemas en lograr la preciada estabilización de la delimitación de las competencias, y por tanto del autogobierno, dentro del ámbito territorial.

La España de hoy, año 2020, y del futuro, dista mucho de parecerse a la de 1978, recién salida de la última dictadura fascista de Europa. Por el mismo motivo, la reforma ha de seguirse adaptándose a la realidad actual del país. Hemos podido disfrutar más de 40 años de autogobiernos regionales y adquirir la suficiente experiencia como para poder ver cuáles han sido los aciertos y cuales los fracasos de los mismos.

En una primera observación, convendría plantearse la eliminación del concepto “básico”⁴⁴ en todas su modalidades (normativa, legislación y condiciones) y su sustitución por una normativa mucho más precisa de este tipo de competencias estatales. Con ello, gran parte de la conflictividad intergubernamental desaparecería.

Por supuesto que este blindaje autonómico no debería eliminar la posibilidad de que exista cierta adaptabilidad a circunstancias nuevas donde se diera la situación de que cierta centralización, aunque fuese temporal, fuera requerida. La situación vivida este año 2020 debido al COVID-19⁴⁵ sería un buen ejemplo de ello. Otros podrían ser grandes catástrofes naturales, situaciones de guerra o cualquier situación cuya magnitud excediera la capacidad de actuación de una CC.AA.

Alternativas tendentes al supuesto blindaje competencial autonómico hay muchas, quizá tantas como constitucionalistas haya en España. Quiero destacar aquí la propuesta realizada por un grupo de discusión organizado por la Universidad Pablo de Olavide formado por Xabier Coller, Lina Gálvez, Juan Baptiste Harguindéguy, Ruth Rubio, Gerardo Ruiz-Rico y Manuel Zafra.

⁴⁴ UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE, “Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas” Sevilla 2018, Página 17 La reforma del sistema de competencias.

⁴⁵ CRISTOBAL C. “Coronavirus: Sánchez niega la recentralización de la sanidad española” *en Redacción Médica*, 9 de abril de 2020

En una primera propuesta, con el objetivo de reducir el nivel de conflictividad del modelo actual, proponen la “constitucionalización de mecanismos o espacios institucionales con los que se potencie la concertación y el consenso entre Estado y entidades territoriales” implementando este mecanismo en órganos ya existentes como el Senado, pero que también sufrirían una reforma de cara a convertirse en una verdadera cámara de representación territorial.

Una segunda propuesta consiste en “implantar dentro de la norma fundamental un único listado de materias competenciales correspondientes al Estado central, complementado con una cláusula de atribución “residual” a las entidades territoriales de todas las que no hayan sido mencionadas en la esfera constitucional”. Este listado, sería de carácter exclusivo, pero no por ello excluyente. Eso sí, mucho más claro que la actual delimitación de competencias exclusivas del Estado.

Siguiendo esta propuesta, también cabría la posibilidad de una doble relación de títulos competenciales, siendo estos o estatales o autonómicos. Y para evitar acabar en una situación como la actual, aquella lista de titularidad estatal, las competencias serían plenas tanto en la legislación como en su posterior ejecución, por tanto excluyentes.

Otras propuestas que plantean y que simplemente quiero mencionar, ahora dentro de los estatutos de autonomía, es la revalorización⁴⁶ de los EE.AA. avanzando más hacia su sentido constitucional que hacia su sentido de Ley Orgánica actual. Para asegurar el control, consideran necesaria la habilitación del TSJ de cada CC.AA. de cierta capacidad de control y de carácter vinculante de las decisiones que este órgano tomase. La segunda propuesta se refiere al procedimiento de aprobación de los EE.AA. y una tercera propuesta se refiere al grado de consenso de los mismos EE.AA.

Otra propuesta tendente al blindaje competencial es la que Antonio Arroyo Gil, en su propuesta de reforma constitucional de la distribución y delimitación de competencias, también defiende poner fin al sistema actual de doble lista sustituyéndolo por lista única. Esta lista única se referiría por supuesto a aquellas competencias exclusivas del Estado y el resto de competencias mediante una cláusula residual quedarían asumidas por las CC.AA.⁴⁷.

⁴⁶ UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE, “Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas” Sevilla 2018, Página 49

⁴⁷ ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid 2019, página 182

Con este sistema, Arroyo afirma que dicha igualación competencial permitiría evitar situaciones en las cuales las CC.AA. al querer tener más o menos autogobierno acabasen provocándose agravios comparativos que tarde o temprano acabarían provocando tensiones político-territoriales como las vividas en esta última década. No defiende el modelo de “federalismo asimétrico” debido precisamente a esto último mencionado. Con su propósito de clarificación competencial, y precisando que considera que el Tribunal Constitucional tiene que acabar siempre resolviendo los conflictos que surgen precisamente por la falta de clarificación, aboga por el fin de las llamadas competencias compartidas poniendo de ejemplo para ello la supresión en Alemania de la legislación marco en la reforma constitucional de 2006.

Asimismo, considera la necesidad de eliminar las leyes marco y las leyes de transferencia y delegación (150.1 y 2 CE78) ya que si su propósito era otorgar cierta flexibilización a la rigidez competencial, han acabado produciéndose una continua apertura del sistema constitucional de distribución competencial y sirviendo para homogeneizar la competencia en las CC.AA.

2. LAS PROPUESTAS DE AMPLIACIÓN COMPETENCIAL PARA UN MEJOR ENCAJE DE CATALUÑA EN ESPAÑA: ANÁLISIS Y VIAVILIDAD.

Si al menos una cosa queda clara, es que desde que salió la STC 31/2010 de 28 de junio⁴⁸, se inicia una fase por la cual tanto en Cataluña como en España se produce un continuo “tira y afloja” que provoca la postergación de la política y la utilización de la confrontación jurídica⁴⁹.

Por ello, antes de tratar propuestas de ampliación competencial, siempre queda la opción por la cual se mantiene una rigidez institucional así como de un inmovilismo mental dogmático o dando un giro de 180 grados se podría llegar incluso al absurdo de reconocer el referéndum ilegal realizado de manera unilateral en octubre de 2017, carente de toda garantía legal y democrática que permitiría a Cataluña ser un estado independiente en forma de república.

Pero dejando estas propuestas, siendo cada una más absurda que la anterior y que ni siquiera voy a pasar a detallar o explicar, existe la posibilidad real de proponer unas

⁴⁸ STC 31/2010 de 28 de junio ECLI:ES:TC:2010:31

⁴⁹ UNIVERSIDAD DE LOYOLA *Revista de Fomento Social*, Volumen 71/1, número 281. 2016 Página 36

posiciones claras sobre las cuales se pueda dialogar, negociar y finalmente llegar a un pacto.

La Revista de Fomento Social de la Universidad de Loyola, en su equipo de redacción proponen una revisión constitucional para un Estado federal integral. Una de sus propuestas es de carácter asimétrico, y una segunda propuesta de carácter simétrico.

En esta propuesta de “estado federal asimétrico”, se tendría especial atención a las cuestiones de identidad cultural y protección lingüística. Se reconocería por tanto la existencia de una España común, pero plural y diversa. Para ello consideran de interés los siguientes aspectos;

- a) La mención expresa de las CC.AA. a partir de lo establecido inicialmente en la CE78.
- b) El establecimiento de unas competencias explícitas y tasadas para cada uno de los niveles de las administraciones (Europea, estatal, autonómica, local...) pero que no sea opuesto a una posible recuperación (siguiendo el principio de subsidiariedad pero en doble sentido, como es reconocido por el Tratado de Lisboa).
- c) La reestructuración de la forma del poder judicial y la administración de justicia en el marco de un Estado federal asimétrico.
- d) Un avance hacia la autonomía financiera de las CC.AA. articulando para ello de una formas diversa el principio de autonomía financiera con el principio de solidaridad territorial recogido en el art. 156.2 CE.
- e) Replanteamiento del Senado como cámara de representación territorial.

En la propuesta de un “estado federal integral” garante de lo común se buscaría:

- a) Garantizar la igualdad legal, real y efectiva de todos los ciudadanos (art. 1.1, 9.2 y 14 CE)
- b) Defensa y promoción activa de una auténtica lealtad constitucional de los ciudadanos y los poderes públicos mediante un “patriotismo constitucional postnacional”.

- c) Un sistema educativo con un currículo escolar nuclear, una consensuada educación para la ciudadanía común, una historia “consensuada” entre las regiones pero que en ningún momento uniformice, sino que integre y permita reconocer la diversidad cultural y territorial de España.

Ambas propuestas consideran que permitirían un mejor encaje primero de Cataluña en España, y después de otras regiones con una historia cultural similar (Ej. País Vasco, Navarra o Galicia) sin necesariamente realizar mayores ampliaciones competenciales, pero sí una delimitación clara de las mismas (y garantizando también su ejecución con el coste económico que ello supone). Por último quiero destacar que consideran estos autores que la solidaridad entre las comunidades autónomas y la igualdad entre todos los ciudadanos se ha de realizar a partir del pacto federal que debe incluir el reconocimiento de lo diferencial.

Otra propuesta de encaje de Cataluña en España es la de Enoch Alberti Rovira. Este catedrático ya en el año 2005 con la creación entonces del nuevo Estatut, buscaba garantizar estatutariamente la integridad de las competencias de la Generalitat por un lado mediante la definición de las materias competenciales, determinando y concretando para ello aquellos elementos, subsectores o submaterias que las integran y en los que existe mayor riesgo de interferencia del Estado⁵⁰.

Por otro lado, se define y se concreta el contenido funcional de las competencias de la Generalitat, buscando así garantizar la integridad de los poderes de intervención autonómica en las materias correspondientes.

Enoch Alberti Rovira reconoce que “la Propuesta de Estatuto no se mueve dentro de los límites de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o, cuando menos, no por completo. Pero eso no significa que no se mueva dentro de los límites de la Constitución, en una interpretación diferente, en parte, de la realizada hasta ahora, y de acuerdo con el carácter abierto y evolutivo que siempre posee la interpretación constitucional”.

Finalmente, considera una opción igualmente válida para asegurar la ampliación competencial para un mejor encaje de Cataluña en España que si bien es cierto es complicado delimitar las competencias exclusivamente en un EE.AA. que no olvidemos

⁵⁰ ALBERTI ROVIRA, E. “El blindaje de las competencias y reforma estatutaria”, *Revista catalana de derecho público* n° 31, diciembre 2005 punto 6.

es ley orgánica, se pueda por el contrario definir los poderes del Estado dentro de la Constitución.

Esta estrategia consistiría en definir dentro de la Constitución, de forma directa y de carácter exclusivo los poderes del Estado, atribuyendo por tanto todo lo que aquí no se recogiera a las CC.AA. Se estaría dejando de manera “residual” las competencias a las CC.AA. al no ser dadas de manera directa al Estado central.

Por último, quisiera mencionar a don José Antonio González Casanova, catedrático jubilado de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona en un artículo titulado Cataluña en la construcción del Estado español (2006), defiende la idea de que el Estatuto de Miravet⁵¹ no tenía otra finalidad que la de crear los instrumentos precisos así como los criterios objetivos de financiación para llevar a cabo las políticas sociales necesarias para la región (el llamado “blindaje” de las competencias). Además de que este modelo podía ser asumido sin mayores complicaciones por el resto de las CC.AA. creciendo así el autogobierno en toda España y no sólo en ciertas regiones. Finalmente advierte del peligro de aquellos que confunden nación con Estado usándola para sus intereses particulares⁵².

3. LAS PROPUESTAS DE RECENTRALIZACIÓN: EN PARTICULAR, LA REVERSIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS O DELEGADAS POR EL ESTADO A LAS CC.AA.

Esta tercera línea de reforma constitucional de distribución de competencias parte de una hipótesis contraria de las dos anteriores. En esta, se expone la idea de que toda competencia estatal recogida en el artículo 149 de la CE78 y calificada como competencia exclusiva que haya sido a día de hoy o en tiempos pasados transferida o delegada mediante Ley Orgánica del art. 150.2 CE78 sean recuperadas de nuevo hacia el Estado central. Eso se conseguiría mediante una nueva Ley Orgánica de revocación o renuncia de la delegación, inclusive si ya se han incluido y aprobado en los respectivos EE.AA.

Como fija el artículo 150 de la CE78, existen tres figuras normativas que permiten traslado de competencias entre distintos entes del estado. Estarían las llamadas Leyes

⁵¹ FANCELLI, A. “El Estatut de Miravet” en *El País*, 19 de junio de 2006

⁵² GONZÁLEZ CASANOVA, J A; “Cataluña en la construcción del Estado español”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Ceril* nº54/55 pp. 125-144

Marco (150.1) las Leyes de Armonización (150.3) y las del art. 150.2 que son las Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación de Competencias.

Por estas últimas, es el Estado, haciendo uso de las competencias que son de su titularidad, transfiere o delega, facultades a las CC.AA. Si se ha observado, estamos hablando de la posibilidad de que se atribuya una competencia extraestatutaria en el ejercicio de determinadas facultades o potestades ya sean estas de carácter normativo, reglamentario, de gestión o sólo de mera ejecución a las CC.AA.

Según Sentencia del TC, y siguiendo el hilo argumental de esta propuesta centralizadora, la STC 15/1989, de 26 de enero, considera que el mecanismo de estas L.O. ha de tener un carácter residual y extraordinario. Además, la STC 56/1990, de 29 de marzo⁵³, ya advierte que desde un punto de vista práctico, las leyes de transferencia o delegación no son normas de atribución de competencia. La sentencia expresa lo siguiente “Los EE.AA., pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 de la CE. (...) Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control; el Estatuto, en cambio, supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de introducir esos instrumentos de control.”

Es ese carácter unilateral el determinante para que la transferencia o delegación sea modificada o derogada por el legislador estatal, sin que las CC.AA. puedan por tanto intervenir en el proceso, algo que sí ocurre en las competencias autonómicas asumidas por los EE.AA.

La STC 247/2007 de 12 de diciembre⁵⁴ reiteró este criterio. Además, y por si no ha quedado claro, el art. 150.2 lo que busca es dar flexibilidad, algo que un EE.AA. carece ya que si bien es cierto son calificadas dentro del O.J. de Leyes Orgánicas, poseen un completo procedimiento a diferencia de las L.O. comunes.

Finalmente y como conclusión podríamos afirmar que esta vertiente defiende que en todas las materias en que el Estado haya transferido o delegado tanto competencias

⁵³ STC 56/1990, de 29 de marzo ECLI:ES:TC:1990:56

⁵⁴ STC 247/2007, de 12 de diciembre ECLI:ES:TC:2007:247

como facultades a alguna o todas las CC.AA., este puede por vía del 150.2 de la CE78 recuperar las competencias ya sea total o parcialmente, ya que y desde el primer momento, no se ha transferido la titularidad, sino tan sólo su uso y por ende, esta transferencia es revocable o renunciabile.

Siendo más agresivo, el partido de extrema derecha VOX defiende en el programa electoral realizado en 2019 “La supresión del Estado Autonómico (...) Incentivando su retorno al régimen común y legislando en favor de la unidad, posteriormente mediante una modificación de la Constitución para eliminar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones⁵⁵”

La cuestión está en que si jurídicamente parece sencillo este cambio, hay tres aspectos en los cuales chocan frontalmente con la realidad de la sociedad y la organización de España.

En primer lugar, dichas delegaciones de competencias han ido aparejadas de transferencias tanto de medios materiales como de medios personales. Por tanto, y en un estado formado por un cuerpo de funcionarios, habría problemas en lo relativo a traslados y derechos.

En segundo lugar, si las CC.AA. han incluido la materia transferida en sus respectivos EE.AA., estas pueden alegar que para retornar dicha competencia ha de ser modificado el Estatuto de Autonomía. Según la doctrina y jurisprudencia que hemos expuesto, no habría problema de retorno (siempre y cuando sean competencias recogidas en el art. 149.1 CE), pero eso es algo que deberían ser los tribunales los que dilucidan.

Finalmente y en tercer lugar, si dicha transferencia de competencia no estaba regulada específicamente en el apartado primero del art. 149, y las CC.AA. la han asumido en los EE.AA., no cabría esta posibilidad de revocación ya que quedarían protegidos por el propio Estatuto.

Otro instrumento que se ha tratado de poner sobre la mesa dentro de esta opción más centralizadora, o al menos, uniformadora ha sido el papel de la legislación básica dentro de nuestro OJ. Una vez las leyes de armonización quedaron desactivadas a causa de la sentencia de la LOAPA⁵⁶, el único punto en el que el TC había elaborado una

⁵⁵ VOX, “Hacer España grande otra vez”, 2019 Apartado 1.1 Un Estado sin Autonomías página 7

⁵⁶ STC 76/1983, de 5 de agosto ECLI:ES:TC:1983:76

jurisprudencia favorable al interés estatal es con la concepción de normas básicas o legislación básica. Esto es así debido a que las reformas realizadas en los distintos EE.AA., no han tenido incidencia alguna en la configuración constitucional de lo básico, es decir, las condiciones básicas que tratan de instituir un marco que permita fijar un modelo común cerrado.

VIII. Balance y conclusiones

Una vez analizado los distintos apartados así como la evolución histórica del sistema de distribución de competencias en el estado autonómico desde la creación y aprobación de la CE en 1978 podemos llegar a una serie de conclusiones:

Al inicio de la misma, dado el desconocimiento que existía en torno al futuro desarrollo y organización del Estado, fue requerida la elaboración del llamado sistema de doble lista que además incluyó la separación en la creación de las mismas CC.AA. ya fuesen por la “vía rápida” o por la “vía lenta” afectando por ello al número de competencias que ya desde un primer momento podían asumir estos entes. Pero dicho sistema inicialmente diseñado fue a su vez transitorio, como así recoge el art. 148 y conforme los años han ido avanzando, no tardó el lograrse la tan ansiada armonización del modelo autonómico así como de su desarrollo institucional y legislativo. Por lo que podemos afirmar que ya no existe la separación entre los arts. 151 y 143 de la CE.

Dicha armonización no ha estado exenta de dificultades y aun habiendo más de 40 años de doctrina y jurisprudencia, la aplicación de los diversos tipos de competencias que existen (exclusivas, concurrentes y compartidas) no ha sido obra menor, siendo el principal problema la definición clara, o mejor dicho la falta de la misma, de las llamadas competencias compartidas, ya que sin ella, ha sido necesaria la entrada en cada conflicto del Tribunal Constitucional.

Además, no se ha de confundir el término de competencia exclusiva con completa o “agotadora” de una materia ya que la exclusividad puede recogerse exclusivamente en el carácter legislativo o carácter normativo básico. Estas (la legislación básica) puede garantizar cierta unidad e igualdad entre las distintas CC.AA. así como asegurar a su vez que ningún ente trate de moverse fuera del límite, o intente ejercer unas competencias distintas de la que el propio Estado ha delimitado.

Pero como ya se ha mencionado, el TC tan sólo ha podido lograr establecer como básico aquello que es el mínimo común normativo no siendo hasta la STC 147/1991, de 4 de julio cuando lo expresó con nitidez⁵⁷ siendo el principal problema que en España la organización territorial del poder no está definida.

⁵⁷ Ver página 17 segundo párrafo

Nuestro actual sistema además de la distribución por listas, o por lista, dada la evolución ya mencionada, se completa con las llamadas leyes de transferencia y delegación del art. 150 que han permitido una continua apertura del sistema de competencia y de posibilidad de transferencia de competencias calificadas de exclusivas (eso sí, no de su titularidad) hacia las CC.AA. y finalizando con las últimas reformas de los textos de las EE.AA.

De las propuestas analizadas en este Trabajo, la primera estrategia planteada respecto del blindaje competencial, conviene plantearse el concepto “básico” en todas sus modalidades (normativa, legislación y condiciones) y su sustitución por una normativa mucho más precisa de este tipo de competencias estatales. El objetivo claro a buscar sería reducir drásticamente la actual conflictividad intergubernamental existente.

Si esto no fuera posible, al menos se debería tratar el implantar dentro de la actual Constitución un único listado de materias competenciales correspondientes al Estado central. Esta además se vería complementada con una cláusula de atribución “residual” a las entidades territoriales de todas las que no hayan sido mencionadas en la esfera constitucional.

Dentro de las propuestas de federalismo asimétrico ya analizadas en el apartado VII, personalmente no soy partidario de las mismas ya que la creación de la reforma del sistema competencial ha de estar basado en una igualdad formal y sobre todo en una igualdad real en la capacidad de adquirir dichas competencias. Crear un sistema asimétrico (otra vez) no resolverá los problemas actuales del sistema; desconocimiento, alta conflictividad intergubernamental e interterritorial. Permitir a todas las CC.AA. después de más de 40 años de existencia acceder a las competencias que no sean exclusivas del Estado no perjudica a ningún ente ni debería generar tensiones, salvo que se desee atención mediática o existan otros intereses ajenos al proceso objeto de estudio aquí.

Enoch Alberti Rovira en la propuesta que planteó con el Estatut de Catalunya ya planteó esta idea. Definir dentro de la Constitución, de forma directa y de carácter exclusivo los poderes del Estado, atribuyendo por tanto todo lo que aquí no se recogiera a las CC.AA.

Por último las propuestas centralizadoras a pesar de que formalmente podrían llegarse a considerar que son factibles y de fácil realización, chocan frontalmente con la

realidad social del país así como con hechos materiales de contratación pública, gasto por habitante en servicios dentro de cada CC.AA. etc.... Aunque no se debe menospreciar el objeto último que consiste en lograr una igualdad entre todos los ciudadanos y territorios. Pero a mi modo de ver la igualdad ha de estar en los mínimos. A partir de ahí, cada CC.AA. así como su ciudadanía han de decidir cómo se han de gestionar y hasta que punto sus respectivas competencias.

Con todo lo anterior, se puede hacer un balance claro de los aspectos que se están tratando en casi todas las propuestas y que quisiera analizar muy brevemente. Estos son cuatro elementos clave, la delimitación, la coerción estatal, el Senado y la financiación autonómica:

Delimitación: Para cualquier futura reforma del sistema, será necesaria una delimitación clara de las competencias materiales y funcionales y seguramente dicha concreción sólo se obtendrá para aquellas competencias que pertenezcan al Estado, entendiendo este como al central dentro de la Administración Pública.

Coerción estatal: Ha de quedar claro que hoy en día España posee mecanismos de Coerción Estatal en el art. 155 de la Constitución y que su uso sólo es indicativo de una grave crisis política e institucional de una profunda dimensión (como ya ocurrió en el periodo septiembre-diciembre de 2017 en Cataluña) y que sólo ha de usarse cuando el principio de unidad y la soberanía⁵⁸. del Estado esté en peligro.

Senado: Respecto de la Cámara Alta, también existe un acalorado debate sobre qué hacer con él debido a que todo el mundo jurídico coincide en que su existencia nació ya con profundas deficiencias de funcionamiento (por no decir de existencia).

En España, el Senado duplica la representación política del Congreso de los Diputados, es una cámara residual en el ejercicio del control político y está totalmente subordinada al Congreso en el ejercicio de la potestad legislativa, dado que su participación se limita a la eventual incorporación de enmiendas o la adopción de un veto a expensas de que el Congreso acepte aquellas o levante este⁵⁹.

⁵⁸ ARROYO GIL A. “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº31, 2015, páginas 57-60.

⁵⁹ GARRIDO LOPEZ, C., “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº107, 2016 página 79

Por tanto el debate debe plantear de una manera definitiva si se quiere ir hacia un modelo de cámara territorial⁶⁰.

Financiación: Como dijo el expresidente de los EE.UU. Bill Clinton, “es la economía, estúpido”. En España, el sistema de financiación autonómico se recoge en los artículos 156 y 157 de la CE78 así como en la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación Autonómica) y puesto que he afirmado que tan apenas iba a analizar brevemente, puesto que este tema abarcaría un análisis propio, quisiera destacar que a día de hoy, el sistema se entiende más como una suficiencia de recursos que por una capacidad de los mismos, y todo ello a pesar de la continua transferencia de tributos que por parte del Estado central se ha realizado a las CC.AA.

Si bien es cierto, conforme se han ido realizando las transferencias, las CC.AA. ha tenido mayor capacidad de ingresos, también sus gastos se han incrementado (en menor medida eso sí) sigue produciéndose un desequilibrio en la balanza así como un claro déficit del principio de responsabilidad tributaria⁶¹.

En una propuesta de mejora, se habrá de ahondar también en estas cuestiones, no solo del sistema de distribución competencial.

Finalmente está claro que cualquier balance y perspectiva de reforma constitucional del actual sistema de distribución de competencias habrá de venir acompañado de un conjunto de reformas en otros sectores que permitan a esta tener éxito.

Está claro que no estamos en un momento similar al de 1978 en el cual fue necesario no una reforma, sino un cambio total de sistema en nuestro país que no alarmase a muchos sectores de la sociedad y no descontentase a otros. Pero estamos en un momento en el que se abre la oportunidad por la cual nuestro sistema puede rejuvenecer. Con una democracia arraigada, un sistema de poder político altamente descentralizado y una apertura plena con Europa y el resto del mundo, es necesario abarcar más de lo que se pudo llegar hace ya más de 40 años. Los tiempos así lo permiten y así lo requieren.

⁶⁰ SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, página 53

⁶¹ SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, página 100 y ss.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTI ROVIRA, E. “El blindaje de las competencias y reforma estatutaria”, *Revista catalana de derecho público* nº 31, diciembre 2005

ARROYO GIL, A. “Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº20, 2009.

ARROYO GIL A. “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº31, 2015.

ARROYO GIL, A. Debates constitucionales: *Distribución y delimitación de competencias*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

CASTELLÁ ANDREU, J.M^a., Debates constitucionales: *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

COLLER, X.; GALVEZ, L.; BAPTISTE HARGUINDÉGUY, J.; RUBIO, R.; RUIZ-RICO, G.; ZAFRA, M. *Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas* en Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, Febrero de 2018.

GARRIDO LOPEZ, C., “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº107, 2016

GONZÁLEZ CASANOVA, J A; “Cataluña en la construcción del Estado español”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Ceril* nº54/55

LOJENDIO E IRURE, I.M. “El modelo autonómico de la Constitución de 1978”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983

SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Ponencias españolas*, Madrid 2007

Artículos en prensa:

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. “El acceso a la autonomía: la vía del artículo 143” en *El País*, 17/01/1980

FANCELLI, A. “El Estatut de Miravet” en *El País*, 19/06/2006

GOIZUETA J. “La politización de la Justicia en España, por activa y pasiva” en *El Confidencial*, 12/09/2019

CRISTOBAL C. “Coronavirus: Sánchez niega la recentralización de la sanidad española” en *Redacción Médica*, 09/04/2020

Fuentes documentales:

JUNTA DE ANDALUCÍA, Historia de la autonomía, Constitución de la Junta de Andalucía

VOX, Hacer España grande otra vez, 2019

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Sinopsis artículo 148

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Sinopsis artículo 149, Tipos de Competencia

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario jurídico, principio de supletoriedad

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario jurídico, definición de Legislación de desarrollo

DICCIONARIO SOCIAL-ENCICLOPEDIA JURÍDICA ONLINE, Principio de supletoriedad

Jurisprudencia consultada:

STC 5/1981, de 13 de febrero

STC 32/1981, de 28 de julio

STC 32/1983, de 28 de abril

STC 76/1983, de 5 de agosto

STC 49/1984, de 5 de abril

STC 102/1985, de 4 de octubre

STC 15/1989, de 26 de enero

STC 56/1990, de 29 de marzo

STC 147/1991, de 4 de julio

STC 23/1993, de 21 de enero

STC 18/1996, de 27 de junio

STC 67/1997, de 20 de marzo

STC 247/2007, de 12 de diciembre

STC 31/2010 de 28 de junio