



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE
LA COMUNICACIÓN

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS.

Realizado por: **Adrián Pérez Mato**

Tutelado y dirigido por: **Miguel Ángel Andrés Llamas**

Segovia, 26 de junio de 2021

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

- ❖ CCAA – Comunidades Autónomas.
- ❖ CE – Constitución Española.
- ❖ CIS – Centro de investigaciones sociológicas.
- ❖ FJ – Fundamentos Jurídicos.
- ❖ LODMR – Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- ❖ LOAPA – Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
- ❖ 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.
- ❖ LOTRAVA – Ley Orgánica de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Valenciana.
- ❖ RD – Real Decreto.
- ❖ STC – Sentencia del Tribunal Constitucional.
- ❖ TC – Tribunal Constitucional.
- ❖ UE – Unión Europea.

RESUMEN

El modelo de organización territorial español tiene su origen en el Estado integral proclamado en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución de 1932, siendo consecuencia directa de las aspiraciones nacionalistas que clamaron siempre por una España grande con todas las regiones que lo desearan gozando de autonomía. En esencia, el Estado autonómico, como *innovador* modelo de descentralización territorial, nace de la mano de la Constitución española de 1978 con el objetivo de construir una eficaz, sólida y fraternal articulación de los diversos pueblos de España y no como factor de disgregación. Sin embargo, su indeterminación inicial, sus incongruencias y el inmovilismo frente al paso del tiempo, han ido generando dudas, críticas y discusiones, en muchas ocasiones, más políticas que doctrinales, sobre su coeficiente de originalidad, necesidades y adecuación. De forma que todos los factores señalados han desembocado en un modelo territorial totalmente en crisis, donde se suceden tendencias regionalistas, nacionalistas e incluso municipalistas, fruto del desacuerdo y desarraigo. Crisis que se ha acentuado durante los últimos años dada la oposición frontal de los mismos frente al ejercicio del papel atribuido al Tribunal Constitucional en la resolución de conflictos.

En síntesis, este trabajo tratará de abordar, desde la perspectiva del derecho comparado y con consideraciones de *lege ferenda*, tres escenarios espaciales: pasado, presente y futuro de nuestro modelo de organización territorial, con el fin de entender la falla a distintos grados del Estado Autonómico desde su construcción hasta nuestros días y tratar de encontrar posibles soluciones a la crisis del modelo, con el fin de avanzar a través del diálogo social y trabajando en el conjunto de las aspiraciones hacia un proyecto común.

ABSTRACT

The territorial Spanish organisation has its beginning in the integral State claimed in the third paragraph from the Constitution's first article of 1932, being direct consequence of nationalist's aspirations which always claimed for a great Spain with as much regions as it would be deserved enjoying of autonomy. In essence, the autonomic State, as *innovative* model of territorial decentralization, arise from Spanish Constitution of 1978 with the aim of build an effective, strong and fraternal joint of the various peoples of Spain and not as a disintegration factor. However, its initial indeterminacy, its incongruities and the stagnation over the years, had been generating doubts, criticism and discussions, frequently more political than doctrinal, over its coefficient of originality, needs and adequacy. So that, all

the factors pointed before have led to a territorial model entirely in crisis, where latent regionalist, nationalist or even municipality tendencies, in the result of disagreement and uprooting. Crisis which has been emphasized during the last years given the frontal opposition of them in the exercise of the role assigned to the Constitutional Court in the conflict resolution.

To sum up, this thesis tries to approach, from compared law's perspective and with consideration of *lege ferenda*, three spatial scenarios: past, present and future of our territorial model organization, with the aim of understand the failure of the different Autonomous State grades from its construction until today and try to find potential solutions to the crisis of the model, in order to move forward social dialogue and work in the set of aspirations towards a common project.

PALARAS CLAVE

Derecho a la autodeterminación; descentralización; Estado autonómico; Estado Federal; Estatuto de autonomía; reforma constitucional; Senado.

KEYWORDS

Self-determination righth; decentralization; Autonomous State; Federal State; constitutional reform; Senate.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL Y LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LAS REGIONES (EL POLÉMICO ART. 2 CE).

2. HACIA EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. ESTUDIO HISTÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA.

2.1. Marco histórico del Estado de las Autonomías. Dos ideas de España: entre la república y la dictadura. El Estado integral y el Estado unitario.

2.2. Propuestas históricas de autogobierno

2.2.1. El despertar de las regiones y el desafío regionalista.

2.2.2. Democracia y Estado de las Autonomías.

2.3. Organización territorial plasmada en la CE de 1978. El Estado autonómico en el marco de la forma de Estado políticamente descentralizado.

2.3.1. Teoría y realidad del Estado autonómico.

2.3.2. Creación y despegue de las CCAA.

2.3.3. Generalización y equiparación en la autonomía plena: Reformas de los Estatutos de Autonomía.

3. LA CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL DESARROLLO Y CONCRECIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

3.1. Fijación del orden competencial y la posición del legislador estatal en la delimitación de las competencias.

3.2. La constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía: Resoluciones sobre recursos de inconstitucionalidad.

3.3. Otras intervenciones relevantes sobre el plano autonómico.

4. ENTRE EL CENTRALISMO Y EL ESTADO AUTONÓMICO. ALTERNATIVAS PLANTEADAS.

4.1.El federalismo.

4.2. El regionalismo. Especial atención al regionalismo italiano.

4.3. El Estado federal asimétrico y el fin del Estado. Las propuestas políticas de Estado unitario.

4.4. El modelo autonómico como modelo variable.

5. LA CRISIS DEL ESTADO AUTONÓMICO. REALIDAD Y HORIZONTES.

5.1.Demandas de secesión. La presión bilateral de las denominadas “comunidades históricas” y la consolidación del modelo territorial.

5.2. Las tensiones centro-periferia y la necesidad de reforma del Estado autonómico.

6. CONCLUSIONES.

6.1.La reforma constitucional.

6.2.La reforma del Senado y su consolidación como Cámara de representación territorial.

6.3.Culminación del Estado Autonómico como variante del Federalismo.

7. BIBLIOGRAFÍA.

8. ANEXOS.

1. INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL Y LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LAS REGIONES (EL POLÉMICO ART. 2 CE).

Radica especial importancia partir de la relevancia en el conocimiento, comprensión y difusión del derecho constitucional material español¹², especialmente a lo que en el ámbito de este trabajo nos ocupa, teniendo en cuenta que, paralelamente al desarrollo de una constitución en sentido sustancial, se ha venido desarrollando una constitución territorial.

El art. 2 CE recoge el derecho a la autonomía, núcleo de la constitución territorial y que determina, a través del principio dispositivo, los sujetos que podrán ejercerlo. No se establece un principio de autonomía, pues no se obliga a crear Comunidades Autónomas, sino que se limita a ofertar la posibilidad de la autonomía, a través del principio dispositivo. Sin embargo, esto no se encontraría completo si no advertimos de la previa existencia de las preautonomías.

En definitiva, los sujetos del derecho a la autonomía no se concretan de forma expresa a lo largo del texto constitucional, aunque el art. 143.1 CE es el que más nos acerca a una determinación de los mismos: *“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”*.

Pasando al análisis literal de los Estatutos y las previsiones contenidas en el texto constitucional, podemos advertir que *la definición y contenido de autonomía* por las distintas nacionalidades y regiones no es homogéneo, encontrando diferencias en todo lo relativo al modo de aparición de las CCAA y asunción de competencias a consecuencia de la existencia de hechos diferenciales tales como; la lengua, el derecho foral u otras circunstancias divergentes.

¹ Vid. NAVAS CASTILLO, Antonia; NAVAS CASTILLO, Florentina. *El estado de las autonomías*. Madrid: Dykinson. 2018.

² Vid. MONREAL, Antoni; TRUJILLO Gumersindo. *El estado de las autonomías*. Madrid: Tecnos. 1991.

La autonomía, por tanto, va a estar marcada por límites, los cuales extraemos directamente del texto constitucional. De una parte, la CE fija las competencias³ que corresponden en exclusiva a los poderes centrales del Estado. De otra, como se expondrá en puntos posteriores, algunos principios constitucionales actuarán como límites a la autonomía.

El debate jurídico-político surgido durante la transición, contexto histórico sobre el que se encuadra el nacimiento del Estado autonómico, acumula grandes deficiencias para el avance del artículo 2, que se extienden y despliegan sobre todo el Título VIII del texto constitucional. La convulsa coyuntura política del momento se identifica de forma simplificada con la tensión inherente a la contraposición de nacionalismos, marco en que destaca, de una parte, la presencia activa de grupos terroristas basados en proclamas nacionalistas, y, por el otro, el temor a un golpe de Estado, dado que entre las instituciones armadas conservadas se entreveía la existencia de nostalgia al régimen franquista. Dificultades éstas que desencadenaron en la elaboración de un Anteproyecto de Constitución [*publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» el 5 de enero de 1978*] en el que se proyecta la idea de un sistema general de autonomías de corte claramente federal, el cual fue objeto de numerosísimas enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados e infinidad críticas mediáticas, lo que trajo consigo la necesidad de modulación de las posturas de origen de los actores políticos. La amplia mayoría de las referidas enmiendas tenían que ver con el célebre artículo 2, base conceptual del Estado de las Autonomías, y, que proponía una nueva definición de España como nación, un nuevo concepto. La redacción del artículo evocaba a una conciliación de la unidad de España con la realidad multiforme de diversas nacionalidades y regiones.

“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* se incluía tanto en la redacción del art. 2 del primer anteproyecto, como en el encabezado del Título VIII, lo que generó enorme crítica y rechazo entre gran cantidad de sujetos que lo consideraban un atentando a la unidad nacional.

La fuerza política mayoritaria en aquel momento, UCD, acordó con el resto de las fuerzas políticas, mantener este término únicamente en el artículo 2 y propuso rodearlo de otros términos que limitasen su sentido inicial, así como modificar el modelo autonómico general

³ Sobre régimen competencia: Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis «El debate competencial entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151 (enero-marzo 2011).

estableciendo varios niveles autonómicos y reducir las competencias de las CCAA. Convencido el PSOE, el PCE-PSUC intentó de forma aislada, mantener el término, con el fin de salvaguardar al máximo el modelo cuasifederal que se había propuesto desde el principio, principalmente incardinado mediante las atribuciones y la composición territorial del Senado, la ampliación del nivel de competencias de las CCAA y las formas de articulación de éstas con el poder central. Sin embargo, se les hizo renunciar a muchas de sus pretensiones, aunque se mantuvieron firmes respecto del término *nacionalidades*.

Tras las fuertes y numerosísimas discrepancias entre las distintas fuerzas políticas se procedió a la tildada como caótica redacción final del artículo 2, que es, en síntesis, la consecuencia de todas las contradicciones de este proceso constituyente, donde se intenta dar cabida a 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”*.

La redacción llevada a cabo surge en el seno de un debate constitucional más flexible y que opta por resolver de inmediato los problemas con Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Galicia, dejando el resto indefinido.

Por su parte, el modelo final del Título VIII, como bien se dispone en el art. 137, se basa en un sistema general de autonomías como forma de organización del Estado español: *“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”*.

Volviendo sobre la redacción final del art. 2 CE, la presencia de la palabra *nacionalidades* ha venido causando reacciones entre la mayoría de los grupos políticos de mayor peso en nuestra historia democrática, estando presente aún en los debates parlamentarios e incluso resultando útil para fines electoralistas. Sin embargo, debemos dejar claro que la definición e interpretación del modelo territorial vigente corresponde al TC, que mediante sus sentencias ha venido interpretando y definiendo, entre otras cosas, el concepto de *nación*. Las respuestas del Tribunal Constitucional en torno a las cuestiones que le han sido planteadas sobre el modelo territorial cada vez reciben mayores críticas, ya no solo de la opinión pública, sino incluso de instancias internacionales. La más polémica de todas estas respuestas, y, el origen de la exacerbación contemporánea del nacionalismo catalán, lo

encontramos en la STC 31/2010⁴, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Previamente, la jurisprudencia del TC ya venía reafirmando que: “la autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía – y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”⁵.

Visto que, sobre el mapa territorial, casi medio siglo después, siguen e incluso se radicalizan las posturas y opiniones vertidas por los actores políticos, así como, quedan en entredicho las respuestas interpretativas llevadas a cabo por el TC en sus sentencias, podemos concluir que el resultado de nuestro modelo territorial constituye, cuanto menos, una decisión coyuntural poco efectiva.

2. HACIA EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. ESTUDIO HISTÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

2.1. Marco histórico del Estado de las Autonomías. Dos ideas de España: entre la república y la dictadura. El Estado integral y el Estado unitario.⁶

Ortega y Gasset, ya hablaba de “una España invertebrada en la que el horizonte de la vida política no iba más allá de la perspectiva provincial con qué se enfocan los asuntos públicos de la totalidad del país”⁷.

El punto de partida de todos estos recelos suscitados lo encontramos en la abolición por parte de los Borbones de buena parte de los Fueros, privilegios e instituciones peculiares que conservaban los antiguos reinos. Mediante su *proyecto de racionalización administrativa*, orientada al centralismo, inicia el enfrentamiento de las comunidades con el poder central. Este modelo de racionalización fue ideado con anterioridad, fruto de la preocupación por parte de las corrientes del pensamiento ilustrado en relación con la búsqueda de la

⁴ Vid. CARRERAS, Francesc «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 206 (2010).

⁵ STC 4/1981, de 2 de febrero.

⁶ Vid. SOUVIRON MORENILLA, José María. *El estado de las autonomías: entre la historia y su propia dialéctica*. Granada: Comares. 2000.

⁷ Vid. ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada*. Barcelona: Espasa. 1999

modernización de la política española y repensado por las numerosas Sociedades Económicas de Amigos del País. Sin embargo, tanto Carlos V, cómo incluso, el propio José Bonaparte fueron conscientes de que estas medidas suscitaban un rechazo popular mayoritario, lo cual, sin embargo, no evitó que los Borbones volviesen a incidir sobre dicho error.

Las tensiones generadas fueron paliadas tras las guerras carlistas de 1833, gracias al, por aquel entonces, Ministro de Fomento, Javier de Burgos, que articuló una organización administrativa del Estado, que es la que ha sobrevivido hasta nuestros días, aunque con pequeñas modificaciones.

A pesar del relativo éxito al que se hace referencia, durante todo el siglo XIX, en adelante, hemos asistido al auge del nacionalismo y las reivindicaciones regionalistas. El proceso es extraordinariamente complejo, teniendo en cuenta, tanto la intensidad a la que se desarrolla, como las tensiones y discusiones internas dentro de las diferentes posturas y la confrontación entre las mismas, sobre todo, desde la destacada aparición del pensamiento socialista y republicano, marco sobre el cual, podría darse explicación al fracasado proyecto confederal ideado durante la Primera República. Tras la proclamación de la Segunda República, las también mal denominadas *nacionalidades históricas*, llegaron a emprender, incluso culminar, procesos de autonomía, los cuales serían totalmente denostados tras la sublevación militar y la posterior instauración del régimen franquista.

Durante la dictadura franquista se reprime toda muestra identitaria particular sobre los diversos territorios del Estado español, aunque obviamente la conciencia de la diferencia y la aspiración a que ésta fuese respetada continuaron progresando en ámbitos donde estaban firmemente implantadas, como es el caso de Cataluña, País Vasco o en menor medida Galicia. De hecho, el reclamo de autonomía se fundió con el clamor por la restauración de las libertades, siendo esta proclama, durante el segundo franquismo o el denominado *franquismo desarrollista*, nacido con la aprobación del Plan de Estabilización en 1959, previo a la *transición hacia la democracia*, en realidad, una apertura fruto de los intereses liberales; una de las principales cuestiones que debieron afrontar las fuerzas políticas, junto a la desafección de una parte significativa de ciudadanos cercanos a corrientes nacionalistas o de reivindicaciones independentistas.

A partir de 1979, se inicia un proceso a diferentes velocidades de obtención de autonomía mediante la previsión de un instrumento legislativo muy relevante: los *Estatutos de Autonomía*. El proceso se fue desarrollando con fuertes polémicas y disensiones, dada la

disparidad de vías de acceso⁸ seguidas para la obtención de autonomía por los diferentes territorios, ya que mientras la amplia mayoría de éstos se rigieron la vía ordinaria prevista por el art. 143 del texto constitucional; otros territorios con mayor ambición en materia competencial siguieron otro de los tipos de vías que se conjugan en el art. 150 CE. La suma de la disparidad de modelos para el acceso a la autonomía, así como en la configuración de las competencias o la adaptación de regímenes especiales a la nueva estructura autonómica (Disposición adicional primera CE), junto con la novedosa configuración de las denominadas *ciudades autónomas* (vía excepcional del art. 144 CE), ha colmado la configuración actualmente conocida del *Estado autonómico*.

Como podemos observar, el desarrollo del sistema autonómico ha generado importantes problemas prácticos y funcionales que deben ser abordados para recuperar la legitimidad del funcionamiento del sistema en su conjunto.

De forma paralela, como veremos a continuación, durante los últimos años se ha venido ahondando sobre la evidente crisis, fruto de la exacerbación del nacionalismo y del apoyo por parte, tanto de los partidos nacionalistas, como de una parte cuantitativamente relevante de la población, que respalda la estrategia de la vía de la secesión como alternativa única a la superación de los problemas funcionales.

Si la integración política es el fin último de todo sistema político descentralizado, nuestro sistema podría considerarse fallido al comprobarse la existencia de pueblos que respaldan la secesión como objetivo político. La clave para paliar la crisis es lograr la pacífica y suficientemente satisfactoria integración política de los distintos pueblos.

2.2. Propuestas históricas de autogobierno.

En la península ibérica, a consecuencia de su posición estratégica en relación con la proximidad respecto de los continentes europeo y africano, así como su estrecha vinculación y mestizaje con el continente americano, han confluído diversidad de pueblos lo largo de la historia, cada uno dejando a su paso una impronta cuya concurrencia configura el sustrato histórico-cultural de los actuales pueblos pobladores de nuestro país. La división territorial y los lazos de solidaridad interna se remontan a una época anterior de la Reconquista. Sobre la base de los reinos medievales, fueron desarrollándose los términos municipales y germinando las provincias, fruto de las intensas redes de control y administración que culminaron con la dotación de diversidad de órganos de gobierno en

⁸ Ver Anexo I.

virtud de los usos y costumbres diferenciados que cada pueblo iba asumiendo como propios.

Es con las uniones dinásticas y las reparticiones de territorios propias de los siglos XV y XVI cuando empiezan a sucederse la aparición de singularidades y el reconocimiento de cierta autonomía sobre algunas provincias y pueblos

Ahondando en el apartado histórico, el origen y surgimiento de los nacionalismos infraestatales recibe múltiples propuestas⁹. Algunos historiadores datan su origen ya en la época de los Reinos visigodos; otros lo achacan a la unión monárquica de los Reyes Católicos; la mayoría coincide en su exacerbación bajo la llegada de Carlos I y el posterior cambio organizativo y político producido en la corte bajo el reinado de Felipe V. Sin embargo, resulta indiscutible en términos históricos partir de la base de la reacción nacionalista infraestatal, sobre todo en País Vasco y Cataluña, a la aparición con la Constitución de 1812 del término *nación española*.

El concepto de *nación* en términos de conciencia de pertenencia a una comunidad está íntimamente ligado al término de *soberanía* y las revoluciones liberales de principios del s. XIX¹⁰. Es precisamente durante los ss. XIX y XX donde se concentra la mayoría de actividad y conquistas de los movimientos nacionalistas, resaltando los proyectos regionales del siglo XIX; la creación de la Mancomunidad Catalana en 1914; la previsión de la fórmula del Estado Integral en la Constitución republicana de 1931 y los Estatutos aprobados con posterioridad.

A finales del s. XIX nos encontramos paralelamente al desarrollo de las guerras carlistas y la guerra de Cuba, con el ascenso de los demócratas de la mano de Francisco Pi y Margall.

El *ala republicano y federal* de los progresistas empuja, tras el desgaste de la monarquía de Isabel II, a la provisión de la Constitución federal de 1873, que constituye otro de los grandes hitos de los movimientos nacionalistas, dado el reconocimiento de autonomía y descentralización territorial plasmada en el proyecto constitucional. Nos situamos en un periodo de descontento político generalizado, donde se suceden constantes dinámicas

⁹ Vid. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal. *El estado de las autonomías: regionalismos y nacionalismos en la historia contemporánea de España*. Madrid: Actas. 2002.

¹⁰ Vid. AYLLÓN, José Ramón «Los nacionalismos», *El mundo de las ideologías*. Madrid: Homo Legens. 2019, pp. 83-92.

independentistas o *cantonalismo* como reacción a las tendencias centralistas propias del liberalismo de los s. XIX/XX. La vulgarización de las doctrinas federales trae consigo una fuerte desintegración nacional, fuente de su desprestigio aún presente en nuestros días, de modo parecido a lo que sucede con la concepción de la república, la cual en nuestro país se ha venido asociando a inestabilidad y riesgo de desintegración, tras la fracasada experiencia del sexenio democrático.

El legado histórico recogido por nuestras generaciones en base a las experiencias monárquicas y el Estado autocrático es un agravado problema regional cuyo origen ni los historiadores se atreven a datar de forma concreta, pero que ha ido resurgiendo con mayor fuerza a medida que la sensación de represión fruto de la falta de diálogo y comprensión de las diferencias político-sociales o falta de reconocimiento se sucedían, con consecuencias fatales como la aparición en primer lugar de la violencia y posteriormente del terrorismo. He aquí la clave que posteriormente deberemos analizar: la confrontación, la represión en sus distintas formas y faltar al reconocimiento de la identidad, tan solo acrecientan los problemas y tensiones.

2.2.1. El despertar de las regiones y el desafío regionalista.

Tras la fracasada experiencia del sexenio democrático y la crisis política en la que se veía inmerso el Estado español, se inicia el periodo de la restauración de la monarquía de la mano de Antonio Cánovas del Castillo, cuya importancia para nuestro trabajo radica en el establecimiento del régimen de concierto económico en compensación por la abolición de los fueros. Este sistema, similar al ya contemplado para Navarra, sometía a contribuir económica y militarmente a todas las provincias, pero la aportación económica se limitaba a un cupo fijo o cantidad anual del total recaudado por las Haciendas provinciales. Este beneficioso sistema fiscal favoreció el despegue industrial de algunas provincias, pero generó mayores desigualdades, lo que contribuyó al desarrollo por un lado del sentimiento de excepcionalidad y peculiaridad, mientras que por el otro generó un complejo sobre aquellas provincias en que el desarrollo industrial permanecía estancado.

Los sucesivos Gobiernos de esta etapa y posteriores llevaron a cabo un proceso centralizador sin éxito constatado, más allá de la represión de la dictadura franquista, lo cual no puede considerarse como éxito sino aliciente de la exaltación.

Este contexto de desigualdades narrado constituye el sementero del nacionalismo político en la escena política española, el cual en la última década parece haber abandonado,

tergiversado o ambicionado el marco teórico de: una España grande con todas las regiones que lo desearan gozando de autonomía. Este marco teórico orientó la creación del mencionado Estado integral en los años treinta, cuando las Cortes constituyentes de la República, tratando la cuestión catalana, establecieron que “el acuerdo de una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes”¹¹, era el único requisito para constituir una región autónoma, abriendo la posibilidad a todas aquellas provincias capaces de organizarla que lo desearan. El Estado integral como forma territorial capaz de integrar la amplia diversidad de pueblos y territorios, a través de la autonomía de las regiones y fundado en el acuerdo político, es clara fuente de inspiración del modelo territorial plasmado en el texto constitucional de 1978. En la actualidad, sin embargo, la cuestión nacionalista es vista; más como factor de disgregación que, como forma de articulación de una obviedad como es la diversidad de pueblos que confluyen en España.

En la configuración de los textos constitucionales de 1931 y de 1978 encontramos un paralelismo a la hora de madurar el desarrollo del modelo territorial. Se repite en ambas secuencias temporales la evitación sobre un pronunciamiento teórico cerrado acerca de los tipos de Estado y la conclusión acerca de formas territoriales. Las comisiones jurídicas asesoras partían de la base común de contemplar objetivamente la realidad histórica acaecida en nuestro territorio y dejar la cuestión abierta.

2.2.2. Democracia y el Estado de las Autonomías.¹²

Una de las mayores novedades la Constitución de 1978 se proyecta sobre la configuración de España como un estado integrado por diferentes autonomías. La piedra angular del sistema, como hemos venido advirtiendo, nos la encontramos en el discutidísimo artículo 2 de la Carta Magna, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y consagra la solidaridad entre todas ellas. Con posterioridad, se ha llevado a cabo el desarrollo del título VIII, capítulo III, en lo que concierne a las Comunidades Autónomas, estableciendo requisitos para su formación, competencias y los aspectos básicos de la relación para con los organismos del poder central.

¹¹ Referencia al art. 11 de la Constitución Española de 1931.

¹² Vid. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco «La primera fase de construcción del Estado de las autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

Establecido constitucionalmente lo anterior, se inicia un proceso autonómico¹³ que desemboca en la configuración de diecisiete comunidades autónomas. Un proceso, el cual, en un principio nos vamos a limitar a describirlo como *de difícil ejecución* en muchos casos, refiriéndonos sobre todo a los apartados de *competencias* y *financiación*, que aún, hoy en día, monopolizan el debate jurídico-político español sobre el denominado *Estado de las autonomías*.

Es importante dejar claro que la utilización política del *Estado de las Autonomías* no se corresponde con lo que la CE desarrolla como *Estado autonómico*, de igual manera que sucede con los *Estados federales*, a los que no se les denomina *Estado de los Estados federados*.

Debemos diferenciar también las ideas de *Estado autonómico* y *Estado autónomo*, pues, todo Estado es autónomo, pero no autonómico, dado que, como venimos y seguiremos desarrollando, hacemos referencia a dos conceptos diferenciados: autonomía y soberanía.

Otro de los problemas suscitados en el desarrollo del proceso autonómico fue la aparición de organizaciones, que incluso a través de actividad terrorista, han querido incidir sobre la voluntad popular para autodeterminarse políticamente.

Y es que, sin lugar a duda, una de las deficiencias históricas de la arquitectura constitucional o, de forma más precisa, el mayor lastre frente a la modernización ha sido la carencia de una organización administrativa y territorial que uniera el reconocimiento de la especificidad política y cultural de los diferentes pueblos que componen el mosaico español con una eficacia funcional. La carencia de una organización territorial coherente ha sido una carga que el país ha venido arrastrado desde la unión dinástica de los Reyes Católicos hasta nuestros días.

2.3. Organización territorial plasmada en la CE de 1978. El Estado autonómico en el marco de la forma de Estado políticamente descentralizado

La configuración del Estado de las Autonomías responde a la voluntad de todos los pueblos de España de proteger sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, proporcionando el instrumento técnico para que sean esos mismos pueblos los agentes directamente responsables de la protección de su identidad cultural e histórica, así como los gestores de sus respectivos intereses (arts. 143 y 144 CE).

¹³ Vid. ARAGÓN, Manuel «La construcción del Estado autonómico», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 54/55, pp. 75-95

2.3.1. Teoría y realidad del Estado autonómico¹⁴

Como venimos reseñando, la CE no es exhaustiva sobre la configuración de las CCAA, ni mucho menos, precisa, sino que se limita al establecimiento de un marco válido para que dicha configuración se produzca a posteriori mediante una serie de fórmulas concretas de organización diseñadas por los Estatutos de Autonomía, las normas estatales y la jurisprudencia del TC. La actual configuración del Estado Autonómico¹⁵ debe completarse con el conjunto de las respuestas dadas a las iniciativas y consultas respaldadas por la voluntad popular, sea cual sea la fuente de su materialización.

Debido al alto grado de apertura de los preceptos constitucionales en lo referido a ordenación territorial se ha venido observando tendencialmente, desde la **STC 76/1983** que dio respuesta al caso LOAPA, un acervo autonómico que puede resumirse en la adquisición de una autonomía política llevada a los límites previstos por el art. 149.1 CE por parte de las Comunidades, sin diferencias entre las denominadas *comunidades históricas* y el resto, renunciando al procedimiento de armonización que prevé el art. 150.3 CE.

A pesar de la tarea llevada a cabo por el TC, el modelo territorial sigue abierto.

- Por un lado, existe la posibilidad por parte de los poderes estatales de modular las normas básicas para influir sobre las normas de desarrollo, restringiendo el ámbito competencial efectivo de las instancias autonómicas.
- Por otro lado, aunque la CE fija expresamente las vías de revisión o remodelación del reparto competencial, a través de la previsión del art. 150. 2 CE, que permite la transferencia o delegación, mediante ley orgánica, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal con naturaleza para ser susceptibles de transferencia o delegación, se abre una vía para la adaptación del ordenamiento a las cambiantes necesidades resultantes de la efectiva garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones proclamado en el art. 2 CE.

El sistema constitucional español establece un mecanismo de reconocimiento de la autonomía territorial que, jurídica y administrativamente, se materializa en una profunda

¹⁴ Vid. LÓPEZ GUERRA, Luis «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

¹⁵ Vid. TRUJILLO, Gumersindo. *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional: (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2005

descentralización hasta el punto de que el funcionamiento efectivo del Estado se asemeja en muchos aspectos al propio de los estados federales.

La Constitución proclama la unidad de la nación española, a la vez que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la forman. Además, reconoce la autonomía de las Entidades que configuran la Administración Local.

Nuestro sistema de descentralización territorial se organiza en 17 Comunidades Autónomas; 2 ciudades autónomas o con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla) y 8125 Entidades Locales.

Entre las 17 CCAA encontramos una gran cantidad de especificidades autonómicas, que van desde la presencia de lengua propia y cooficial a regímenes especiales de financiación.

Las CCAA gozan de autonomía política y financiera, es decir, les son atribuidas competencias legislativas y el ejercicio de tareas ejecutivas dentro del marco de las materias en las que sus Estatutos reconozcan competencia.

Las instituciones de autogobierno¹⁶ principales propias de las CCAA son:

- La Asamblea Legislativa.
- El Consejo de Gobierno.
- Las Comunidades, dentro del marco institucional han ido desarrollando otras instituciones propias y similares a otras del Estado, así como Administraciones propias, organizadas en Consejerías o Departamentos, junto a organismos dotados de personalidad jurídica propia y que se adscriben a las diferentes Consejerías, actuando en régimen de descentralización funcional.
- Además, y este ha sido un punto polémico, algunas CCAA han venido desplegando Delegaciones propias en *Bruselas* e incluso en algunas ciudades de otros Estados especialmente relevantes (Caso embajadas Cataluña).

Las Comunidades Autónomas tienen cuatro tipos de competencias¹⁷ que les habilitan para realizar las siguientes acciones:

- Competencias legislativas y ejecutivas exclusivas. Es el caso, entre otros, de servicios sociales, agricultura y ganadería, pesca interior, industria, comercio, turismo, juventud o deportes.

¹⁶ Ver Anexo III.

¹⁷ Anexo III.

- Competencias para el desarrollo de la legislación básica del Estado, así como para la puesta en marcha de esta legislación. En referencia a los casos de medio ambiente, política económica, protección de los consumidores, educación, asistencia sanitaria o salud pública.
- Competencias para la ejecución de la legislación aprobada en exclusiva por el Estado: Desplegadas sobre todo en materia de empleo y formación profesional.
- Competencias legislativas y ejecutivas, indiferenciadas de las que tiene atribuidas el Estado en la misma materia, de modo que ambos niveles administrativos pueden llevar a cabo las mismas acciones e iniciativas. Es el caso especial de cultura.

A pesar de que las CCAA cuenten con autonomía financiera, sus ingresos no se limitan a recursos propios, tributos propios o la parte de los mismos obtenidos por impuestos del Estado en la Comunidad Autónoma, sino que dependen en mayor o menor medida del propio Estado. Este discutidísimo modelo financiero se arbitra mediante un sistema de participación en los ingresos del Estado recaudados con cargo a los principales tributos.

Para su correcto funcionamiento, el modelo territorial articula un modelo de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, instrumentalizado mediante los siguientes órganos e instrumentos:

- La Conferencia de Presidentes; formada por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las diferentes CCAA
- Las Conferencias Sectoriales sobre materias concretas, en las que participan el Estado y todas las CCAA
- Las Comisiones Bilaterales de Cooperación, entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma
- Las Comisiones Sectoriales, Grupos de Trabajo y Ponencias de composición técnica y adscritos en gran medida a las conferencias Sectoriales, cuya función es garantizar el sistema de cooperación interadministrativa permanente que el sistema descentralizado requiere.
- La financiación estatal, los Planes y Programas adoptados de forma conjunta con otras Administraciones. Por ejemplo: a través del Fondo de Financiación Autonómico.

Visto el reparto competencial y el régimen de cooperación, podemos presumir una asidua existencia de conflictos sobre el ejercicio de las competencias, los cuales deberían solucionarse en primera instancia a través del diálogo y mediante los órganos de colaboración previstos. Si bien, en última instancia la controversia puede requerir la participación de los órganos jurisdiccionales, en especial, del Tribunal Constitucional, el encargado de resolver los conflictos de competencias y controlar la constitucionalidad de las leyes, de forma que garanticen la legalidad de las actuaciones, tanto de las Comunidades Autónomas, como las del Estado. Este último tiene la capacidad de impugnar los actos o leyes de las Comunidades Autónomas cuando estime que suponen una vulneración de la Constitución o del sistema de distribución competencial, mediante la interposición del correspondiente recurso o conflicto ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, las CCAA cuentan con mecanismos similares para proteger sus competencias en caso de extralimitaciones del Estado.

Como veremos en el apartado tercero del trabajo, la falta de concreción de la CE sobre la descripción de los rasgos del modelo de descentralización política territorial del Estado, junto con la creciente conflictividad creada en torno al ámbito competencial, ha hecho recaer sobre la jurisprudencia del TC la determinación y delimitación del alcance y contenido de algunos preceptos legales.

Siguiendo con el plano teórico, el art. 143 CE, reconoce implícitamente el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Por su parte, en el art. 144 CE, se prevé un mecanismo corrector a dicho derecho, dando lugar a un modelo de organización territorial flexible, alejado del modelo federal y más regionalista que este, sobre todo en lo que al plano institucional se refiere, dejando un amplio margen de libertad para su organización, hasta el punto de dar cabida a una posible distribución de funciones intracomunitarias o una organización idéntica a la del Estado.

Pasando de plano, podemos constatar la inexistencia de una rígida delimitación de poderes, competencias y funciones entre las CCAA y el Estado, dejándonos en la práctica un Estado fuertemente regionalizado, aunque a priori, teóricamente se distancie del modelo federal, pero cuyo fin es idéntico: asegurar la unidad y la descentralización. El modelo autonómico español a pesar de alejarse de los principios teóricos del modelo federal se asemeja a éste en el plano práctico del poder competencial y funcional.

Resulta paradigmático que, mientras la autonomía se incardina como base constitucional de nuestro Estado, la misma choca de frente con la indisoluble unidad de la Nación Española.

Dicha autonomía se ampara en una norma institucional básica: los Estatutos, los cuales podrían constituir, como veremos a continuación, un elemento federalizante sui géneris.

Otro de los aspectos que acerca el modelo de organización territorial autonómico al federal es la existencia de una segunda cámara de representación territorial, salvando las distancias.

Sin embargo, en lo referido a la participación en las modificaciones constitucionales, parece nos vuelve a acercar más a un modelo regional que a uno federal.

Estudiando nuestro texto constitucional podemos identificar la *pretensión evolutiva* desde el Estado centralista al Estado de las Autonomías, comprendida en el art. 148 CE y llevada a cabo mediante el establecimiento de un marco de desarrollo, donde se otorga a cada ente un área de actuación. El área de actuación del Estado se desarrolla sobre las competencias relacionadas a la soberanía, las decisiones de gran magnitud a nivel social, cultural y administrativo y, por último, a las decisiones económicas de gran calado para mantener la igualdad y solidaridad entre las comunidades, evitando todo obstáculo posible en los derechos de los ciudadanos españoles.

La construcción del Estado Autonómico ha venido exponiendo desde su inicio una serie de riesgos e inconvenientes, que han recrudecido en los últimos años la crítica a este modelo, entre ellos cabría mencionar:

1. La inviabilidad demostrada a largo plazo de la implantación e imperfección del mapa a razón de los desequilibrios en el ejercicio y distribución del poder.
2. La necesidad de reforma constitucional y creación de una batalla permanente ante el TC entre las CCAA y el Estado en defensa de sus respectivos poderes.
3. La pérdida del espíritu de cooperación y aparición de desconfianza en el proyecto común.
4. La descentralización financiera y la financiación de las autonomías.

2.3.2. Creación y despegue de las CCAA

La expresión *Comunidad Autónoma* nos la encontramos en la CE para designar genéricamente a toda nacionalidad o región que haya accedido a la autonomía.

El proceso autonómico hace referencia al tránsito desde el Estado centralista al Estado autonómico. Durante este proceso se suceden diversas corrientes descentralizadoras, unas en términos federalistas y otras separatistas, pero ambas en contraposición al centralismo

del régimen autoritario franquista. Con el fin de interconectar la amplia diversidad de tendencias tan dispares, durante la transición se llevó a cabo la elaboración de una forma jurídica administrativa como figura transitoria al desarrollo de las autonomías, las preautonomías.

La configuración del sistema preautonómico se sirve principalmente de la técnica jurídica del Real Decreto-ley, al amparo del art. 13 de la Ley de Cortes de 1942. Las preautonomías que, en su origen, son utilizadas como figura jurídica para allanar el camino de la autonomía, han sido muy criticadas debido a la utilización de un procedimiento más bien extraparlamentario como el RD para su revisión. Este carácter extraparlamentario, desde el punto de vista de la naturaleza de las preautonomías, las sitúa como meras entidades administrativas sin ningún tipo de potestad legislativa.

Como señalamos en el inicio de este trabajo, el título VIII de la CE plasma dicho proceso autonómico, el cuál podríamos definir como el conjunto de trámites, plazos y normas, desarrollados de forma consecutiva, desde su inicio con la iniciativa de autonomía hasta finalizar con el reconocimiento de la autonomía en sí misma, avalada por la previa elaboración de un Estatuto. Son las entidades preautonómicas las que mediante la activación de su propia iniciativa y a través de cualquiera de las vías previstas puede acceder a la autonomía.

La esencia de la autonomía es la potestad estatutaria y legislativa, mientras que la potestad administrativa y tributaria son mediales.

2.3.3. Generalización y equiparación en la autonomía plena: Reformas de los Estatutos de autonomía

El Estado autonómico es concebido por muchos autores¹⁸, como veremos, como una de las múltiples manifestaciones estructurales del Estado Federal o del Estado políticamente descentralizado. Es importante sacar a la palestra esta teoría sobre la naturaleza o concepción del Estado autonómico para resaltar una de sus principales peculiaridades, aquella sobre la que se asienta el coeficiente de originalidad de nuestro modelo de organización territorial descentralizado: La figura de los Estatutos de Autonomía, que contienen, con respeto a la CE, la regulación fundamental de la vida jurídico-política del Estado autonómico.

¹⁸ Denominándolo *un nuevo vástago de la familia de los federalismos*. RUIPÉREZ, Javier: *La protección constitucional de la autonomía*, ed. Tecnos, 1994, págs. 17, 123-124

La CE utiliza la expresión *Estatuto de Autonomía* para hacer referencia a toda LO que actúe como norma institucional básica de una CCAA. De acuerdo con el art. 147.1 CE, los *Estatutos de Autonomía*¹⁹ son la norma institucional básica de las CCAA, dentro de la propia Constitución, que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Por su parte, el TC reconoce naturaleza de *Estatuto de Autonomía* a “*toda ley orgánica que actúe como norma institucional básica de alguna comunidad autónoma, sea cual sea su denominación*”²⁰

La indeterminación inicial del texto constitucional y la constitucionalización del principio dispositivo como eje rector de la determinación de las comunidades autónomas son las notas de las que deriva el singular carácter que revisten los Estatutos de Autonomía, ya que a través de su aprobación se procede al nacimiento jurídico de las comunidades autónomas, determinando el mapa de nacionalidades y regiones que integran la nación española.

Su aprobación exige, en cumplimiento de los principios enunciados, que se verifique la participación de los propios entes territoriales interesados en la creación de la nueva colectividad o miembro. Los estatutos de autonomía son una norma de la comunidad, llevada a cabo en común, peculiaridad que lo aleja del resto de actos normativos del Estado y de las CCAA y a caballo entre éstas.

Respecto de la naturaleza de los Estatutos de autonomía, dado que las Cortes Generales tienen reconocido poder de enmienda sobre el texto estatutario, de forma que se les habilita para introducir cuántas modificaciones estimen pertinentes en el texto elaborado por la Asamblea Regional, sin más límite que el de respetar el contenido autonómico mínimo garantizado por la Constitución, podemos concluir que estamos ante actos normativos estatales. Siendo los proyectos estatutarios obra, en buena medida, del poder central.

Observando nuestra doctrina²¹ y recurriendo al derecho comparado, procedo a desmentir que desde el punto de vista político-funcional el valor de los Estatutos sea equiparable con el papel desarrollado por la constitución de cualquier Estado miembro de un Estado

¹⁹ Vid. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco «Derechos, principios y objetivos en los estatutos de autonomía», *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 13, 2008, pp 11-31

²⁰ STC 16/1984, de 16 de febrero, sobre la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. FJ 3.

²¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José «El Estado autonómico como Estado compuesto», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 110 (octubre-diciembre 2000).

federal, ya que, mientras que en los Estados federales en sentido estricto, el orden jurídico fundamental de los miembros viene determinado por su propia constitución regional, en el modelo autonómico español, el orden jurídico fundamental de las comunidades autónomas no lo constituye únicamente el Estatuto autonomía. Sirva como ejemplo, como he podido constatar de mi experiencia de toma de conciencia y adquisición de conocimientos del modelo regional italiano, que la distinción entre nuestros modelos o procedimientos diferenciados de aprobación de los Estatutos no se corresponde con la descripción de estatutos especiales y ordinarios del modelo italiano, puesto que los Estatutos de Autonomía son leyes estatales con rango formal de ley orgánica, sin importar el procedimiento seguido para su aprobación, porque así lo determina el artículo 81. 1 de la CE.

Estamos entonces ante un tipo de normas o fuentes atípicas, dada la existencia de ciertas especialidades en cuanto a su régimen de iniciativa legislativa, su elaboración y sus reformas, respecto de las demás leyes orgánicas.

Al Estatuto de Autonomía le corresponde la regulación de la estructura organizativa básica de la Comunidad Autónoma o región de la que se trate, así como, el establecimiento de las reglas fundamentales a las que deben someterse los órganos autonómicos para desarrollar su actividad. Los estatutos constituyen una fuente directa sobre todo tipo de relaciones jurídicas sucedidas en su ámbito territorial de vigencia y referidas a materias de su competencia, así como para establecer el procedimiento de creación del resto de normas jurídicas regionales.

En el proceso de elaboración y aprobación, la titularidad de la iniciativa estatutaria y el modo en el que se aprueba el proyecto estatutario no se regirá por lo dispuesto en los arts. 77 y ss CE, sino que se atribuye ésta a las diputaciones provinciales y ayuntamientos, y en algunos casos se exige que la voluntad de estas corporaciones sea ratificada por el cuerpo electoral o las Cortes Generales.

En la facultad para la elaboración y aprobación del proyecto estatutario, la iniciativa legislativa, corresponde también, con carácter general, a una asamblea integrada solo por los diputados y senadores elegidos en las provincias afectadas y los miembros de las diputaciones u órganos interinsulares correspondientes de las provincias a las que se refiere el proyecto, otorgando cierto carácter consensual al proyecto. Sin embargo, el panorama teórico y práctico político español desmiente el carácter exclusivamente consensual de las

normas institucionales básicas de las CCAA, dado que el Estado puede poner en marcha el mecanismo del art. 150.2 CE incluso en contra de la voluntad de la CCAA. La organización política central cuenta no solo con los instrumentos contemplados, sino que, a lo sumo, deben tenerse en cuenta, en primer lugar, la previsión sobre el conflicto negativo impropio de competencias previsto en el art. 71 LOTC; y para los supuestos de extraordinaria gravedad la mediática en la actualidad previsión del art. 155 de la CE.

Afirmado el carácter atípico de Ley Orgánica *sui generis* de los Estatutos de Autonomía, nos encontramos tangencialmente con un problema de gran relevancia: la reforma de los Estatutos de Autonomía. Y es que, el proceder a la reforma de este tipo de normas ha de verificarse por un procedimiento especial, distinto y agravado respecto del previsto en el artículo 81.2 de la Constitución, para la aprobación modificación o derogación del resto de las leyes orgánicas. Para la reforma de los estatutos es precisa la concurrencia de la voluntad estatal y regional en un procedimiento y habrá de tramitarse conforme a lo establecido por el legislador estatutario para, una vez que haya sido aceptado por la CCAA, ser aprobado por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 147.3 CE).

Consecuencia de esta rigidez de las normas estatutarias nos encontramos con dos aspectos:

- La consagración del carácter consensual de los estatutos frente al resto de las leyes orgánicas, puesto que el poder estatutario es un sujeto único expuesto a una doble voluntad.
- Consecuencia del propio procedimiento de reforma estatutaria, la naturaleza jurídica de los estatutos tiene carácter de ley cuasi-suprema.

La *primera fase* del proceso de reforma se llevará a cabo siempre en sede regional, atendiendo a lo que haya establecido al respecto la propia norma básica que se pretende modificar formalmente.

En *segunda instancia* el texto constitucional impone la verificación en el ámbito nacional, concretando la aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales.

El problema capital gira en torno a la *titularidad del poder de revisión*, de forma que el Estado como organización política central, actuando de forma unilateral, no podría producir la modificación formal los Estatutos de Autonomía, siendo la verificación de la conjunción de voluntades estatal y regional, la única posibilidad de que la reforma se lleve a cabo. En el

art. 147.1 CE, se establece la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía puedan ser aprobados cuando su disposición sea conforme a lo establecido en la Constitución vigente en otro momento, además los mismos perderán su validez y vigencia cuando, en virtud de una revisión de la Constitución o de que la propia norma institucional básica, dejen de estar en concordancia con los mandatos constitucionales.

Esta hipótesis es estudiada y discutida por Muñoz Machado²², afirmando que según la alternativa por la que haya optado el legislador estatutario, la organización política central, actuando de manera unilateral, sí podría llegar a introducir reformas en las normas institucionales básicas de las CCAA, sin necesidad de articular el procedimiento especial en el que concurren las voluntades estatal y regional, ello, en el sentido de que sea realizada por las Cortes Generales actuando como sujeto histórico, independiente y contrapuesto al poder de revisión estatutaria. De forma que, la intervención unilateral de las Cortes Generales sería válida en relación con la autonomía en las CCAA que no se hubiera establecido un mecanismo específico de reforma, dado que las normas institucionales básicas de las CCAA son normas flexibles y será susceptible de ser modificado o derogadas por una ley orgánica, lo que supone que materias fundamentales, como la división territorial y funcional del poder político, quedarían tan solo sujetas a una mera reserva de Ley Orgánica. El propio Muñoz Machado²³ se inclina por excluir la actuación unilateral tan solo cuando de lo que se trate sea de reformar los estatutos para reducir el ámbito competencial de los centros autónomos de decisión política.

Por su parte, Pedro Cruz Villalón²⁴, se opone a lo expuesto, describiéndolo como una *desconstitucionalización* de la forma de Estado por parte del constituyente.

A mi parecer, la posición quizá más acertada en este sentido se la he leído a Javier Ruipérez²⁵, que entiende la norma contenida en el art. 147.3 CE como norma mediante la

²² Vid. MUÑOZ MACHADO, S. (2012). Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, Crítica. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. II, Madrid, Civitas, 1984.

²³ Vid. MUÑOZ MACHADO, S. (2013). Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado, Iustel.

²⁴ CRUZ VILLALÓN, Pedro. «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa», *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona, 2003. Instituto de Derecho Público, 2004, pp. 801-815.

²⁵ RUIPÉREZ, Javier. *La constitución del estado de las autonomías: teoría constitucional y práctico política en el Federalising Process español*. Madrid: Biblioteca Nueva. 2003. RUIPÉREZ, Javier. *La protección constitucional de la autonomía*, ed. Tecnos, 1994, págs. 17, 123-124.

cual el constituyente excluye la posibilidad de que la modificación formal de las normas institucionales básicas de las CCAA pueda verificarse por la intervención unilateral del poder legislativo central, siendo necesaria dentro de este marco teórico, la concurrencia de voluntades regional y estatal.

Analizando la doctrina y sirviéndonos de la tesis de paralelismo sobre las formas que se contienen en el artículo 10 de la LODMR, podría concluirse que para proceder a la reforma de los Estatutos de Autonomía habrá que seguir siempre un procedimiento especial en el que obligatoriamente deberán participar tanto la organización política regional como organización política central actuando ambos con absoluta independencia y con el poder de revisión estatutaria expresamente regulado por la norma institucional básica.

Al amparo del artículo 144.b) de CE tan solo se han llevado a cabo los Estatutos de Autonomía de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ambos con una línea de redacción prácticamente idéntica a la regulación de un procedimiento específico para llevar a cabo la reforma y caracterizado por atribuir la iniciativa de la revisión a la Asamblea de la ciudad, las Cortes Generales y al Gobierno, así como requerir la aprobación de la propuesta de reforma por los 2/3 de dicha asamblea, y, su aprobación mediante Ley Orgánica por parte del Ejecutivo central.

El resto de los estatutos, al no prever expresamente nada, su reforma deberá ser sometida al procedimiento ordinario, es decir, aprobada por el Parlamento regional, por mayoría simple y aprobado por el legislador central mediante Ley Orgánica. La necesidad de este consenso en la reforma no significa que la voluntad de la organización política regional y la central tenga que ser la misma. Mientras las Cortes Generales en el proceso de aprobación de la norma institucional básica no están obligadas a probar el texto de reforma estatutaria tal y como este fue aprobado en la CCAA de que se trate, el legislativo central puede libremente aprobarlo o rechazarlo en bloque, incluso introducir modificaciones sobre lo actuado en sede regional. Sin embargo, esta facultad de enmienda de las Cortes Generales no es total y absoluta, sino que se prevén algunos límites en el contenido de su voluntad.

Realizada semejante exposición, podemos sentenciar que resulta imposible equiparar plenamente a los Estatutos de Autonomía con el resto de las leyes orgánicas previstas por la Constitución. Ello debido a que los estatutos, han de regular, como contenido necesario, un procedimiento para su propia reforma, de manera que estamos ante una clase de normas

jurídicas que se encuentran más próximas a la Constitución que cualquiera de las otras existentes en nuestro ordenamiento, pero salvaguardando prudencialmente esa distancia, a pesar de su importancia, respecto al texto constitucional.

3. LA CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL DESARROLLO Y CONCRECIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

Vengo alertando sobre las consecuencias de la indeterminación y apertura exagerada de la CE, lo cual, ha desencadenado en una constante necesidad de intervención del TC con el fin de sentar las bases constitucionales del modelo territorial, profundizando en los diversos y complejos aspectos del sistema con el fin de avanzar de forma armonizada, perfilando conceptos, reglas, principios, cláusulas y el alcance de los Estatutos conforme a la CE. Sin embargo, como resaltaremos a continuación, la mayor cantidad de tarea abordada por el TC se refiere al ámbito de las delimitaciones competenciales.

La base de la producción literaria del tribunal la encontramos en la ya mencionada con anterioridad STC 76/1983, sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

La contribución del TC a la construcción del Estado de las autonomías ha sido, es y, será, si continua el inmovilismo, decisiva para la depuración de la previsión del art. 149.1 CE, aunque sus pronunciamientos hayan dado lugar a multitud de discusiones a la hora de fijar el alcance de las diversas materias a los efectos del reparto competencial o respecto a las materias concurrentiales, fijando una regla de competencia preferente del Estado.

Resumido lo anterior, cabría preguntarse ¿En qué consiste el ejercicio de la función asumida por el TC respecto de la delimitación del modelo autonómico?

La delimitación de la misma conseguimos sustraerla formulada en negativo por la misma jurisprudencia del TC y la doctrina, de forma que, tal y como se expone en las SSTC 102/1995, FJ 9 y 156/1995, FJ3; y en palabras del prestigioso jurista Tomás y Valiente: “la exposición de la jurisprudencia constitucional no puede consistir en un examen exhaustivo o sistemático ni en anticipar criterios abstractos no contrastados con la realidad tópica o una teoría sobre todos los problemas competenciales teóricamente e hipotéticamente *planteables*, dado que no sobre todos ellos ha tenido que pronunciarse”²⁶.

²⁶ Vid. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*. Tecnos, 1988.

3.1.Fijación del orden competencial y la posición del legislador estatal en la delimitación de las competencias.

A forma de esquema²⁷, cabría resaltar los ámbitos sobre los que se asientan las más relevantes conclusiones y pronunciamientos llevados a cabo por el TC en el desempeño de su papel como delimitador de las competencias, para a continuación analizar exhaustivamente aquellos puntos de los que se predique mayor interés para nuestro trabajo:

1. Regla general:²⁸ se articula un sistema competencial mediante la CE y los Estatutos, ocupando éstos últimos una posición jerárquicamente subordinada.
2. Modulaciones al sistema general:²⁹ Reserva prevista por la CE en pro del Estado no es absoluta, se limita al contenido y su expresa previsión constitucional.
 - a. Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias.
 - b. Reenvío a la ley estatal para la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas.
 - c. Clausulas subrogatorias.
 - d. Delimitación indirecta de las competencias de las CCAA.

1. Técnicas utilizadas para efectuar el reparto de las competencias:

- a. Reservas a favor del Estado (art. 149.1 CE):

Como característica común a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional destacamos como tónica habitual el señalamiento del carácter abierto de los preceptos constitucionales delimitadores de la distribución de competencias (art 149.1 CE), que atribuye un espacio de exclusividad a la actuación estatal. En el ámbito funcional, los conceptos fundamentales de dicho artículo son el de legislación y el de normas básicas o bases (STC 33/1981, de 5 de noviembre, fundamento jurídico [FJ] 3; STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

La delimitación de las materias estatales provoca la limitación o exclusión de la intervención autonómica, por ejemplo: en el referéndum (art. 149.1.32 CE) (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

²⁷ Esquema elaborado a través de: FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico. Iustel, 2005.

²⁸ STC 76/1983 [FJ 4 a)].

²⁹ STC 76/1983 [FJ 4 a)] STC 29/1986 [FJ 2 b)] STC 197/1996 [FJ 21]

El Tribunal Constitucional en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 5, descarta que se mueva dentro de la lógica de bases-legislación de desarrollo y afirma que tiene un alcance normativo. El objeto sobre el cual se proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto y los deberes básicos.

Finalmente, con respecto a los límites, éstos operan con un doble carácter:

- Cualitativo: El artículo 149.1.1 CE sólo presta cobertura a las condiciones que tengan una relación directa e inmediata con los derechos constitucionales y que, además, hagan referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 y 8, y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).
- Cuantitativo: Su regulación no puede abarcar la totalidad del derecho o el deber, de forma que permita a las CCAA con competencias sobre la materia, aprobar normas sobre el régimen jurídico del derecho o deber en cuestión (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7). Es decir, la jurisprudencia constitucional acepta que la normativa autonómica llegue a incidir sobre la regulación del régimen jurídico de los derechos constitucionales, puesto que, al no estar constituidos los artículos 53 y 81 CE como preceptos distribuidores de competencias, los derechos se someten a las reglas del reparto competencial (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13). No obstante, tal y como viene observando la propia jurisprudencia, es notable la incidencia en el orden competencial de la reserva de ley orgánica que efectúa el artículo 81.1 CE para desarrollar derechos fundamentales y libertades públicas y es el Estado de manera exclusiva quien ostenta la potestad para dictar este tipo de leyes (STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2).

- b. Asunción de competencias por las CCAA en los Estatutos de Autonomía y principio dispositivo del art. 149.3 párrafo primero CE:

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, resumida en la STC 31/2010³⁰, de 28 de junio, viene aceptando el ejercicio por parte del Estado de ciertas

³⁰ Vid. APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel «Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (diciembre 2010).

funciones, en virtud de otros títulos competenciales, sobre las materias no incluidas en el artículo 149. 1 CE y asumidas con carácter *exclusivo* por las CCAA en sus estatutos de autonomía. La declaración de exclusividad competencial que pueda efectuar un estatuto de autonomía sobre una materia no impide la concurrencia de potestades exclusivas del Estado sobre la misma y que éste podrá ejercer libremente, dado que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensiva con una materia (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 59 y 64).

El adjetivo *exclusivo* utilizado con anterioridad y extraído expresamente de los estatutos de autonomía, es, según las primeras sentencias del TC, como la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1, de carácter *equivoco*. Y es que, según expone el propio tribunal: “*la existencia de una competencia, aunque sea exclusiva de una CCAA, no puede privar al Estado del ejercicio de sus competencias exclusivas, en la medida en que esta ineficacia equivaldría a la negación de la competencia que le atribuye la Constitución*”³¹

- c. Cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado (art. 149.3 párrafo 2 CE):

Las llamadas *cláusulas de cierre del sistema de reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas* o *cláusulas residuales*, *cláusulas de prevalencia* y *cláusulas de supletoriedad* también han sido objeto de la interpretación del Tribunal Constitucional. Respecto de la *cláusula residual*, el TC requiere para su aplicación que el problema de la atribución competencial no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 2). Sin embargo, las *cláusulas de prevalencia* del derecho estatal establecen, en caso de conflicto, la prevalencia, valga la redundancia, del derecho estatal sobre el derecho autonómico en todo lo que no haya sido atribuido a la competencia exclusiva de éstas. Las cláusulas de prevalencia están destinadas a resolver contradicciones entre bases y normativa autonómica de desarrollo, por lo que se desnaturaliza su contenido al tener que ser resueltas por el TC de acuerdo con las reglas de la distribución de competencias (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4).

³¹ STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3.

d. Principio de interpretación conforme a la Constitución³²:

En la STC 31/2010³³, de 28 de junio, partiendo de la indefinición del texto constitucional y en ejercicio de la función de intérprete supremo de la Constitución que él mismo se reconoce, el TC analiza su proceder sobre el *ejercicio de interpretación*, y, concluye, con el objetivo de dar cabida a la pluralidad política, que éste, nunca debe consistir en cerrar el paso a las opciones con cabida dentro del *marco interpretativo acorde con la constitución*. Añade, además, que a él corresponde, custodiar la distinción permanente entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8).

2. Delimitación de las materias ante los supuestos de entrecruzamiento y concurrencia de competencias, concretando la extensión y alcance de las materias previstas en el art. 149.1 CE.

- e. Criterio objetivo del contenido.
- f. Criterio de preferencia título competencial especial sobre el general.
- g. Criterio de naturaleza normativa o ejecutiva de la potestad ejercitada.
- h. Interpretación acorde con otros textos normativos.
- i. Interpretación restrictiva de las materias horizontales a fin de no desvirtuar el sistema.
- j. Participación autonómica en la toma de decisiones estatales con incidencia en la ordenación del territorio.

El tribunal mantiene una férrea decisión en torno a la necesaria participación por parte de las CCAA sobre obras públicas que se desarrollen en ella. Las SSTC 204/2002 [FJ 8]; 29/1986 [FJ 4]; 15/ 1998 [FJ 3]; 110/1998 [FJ 7] afirman que el único modo de garantizar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre algunas materias pasa por la intervención de las administraciones autonómicas en la resolución de procedimientos con ellas

³² Vid. TRUJILLO, Gumersindo. «Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979.medio

³³ Vid. VINTRÓ CASTELLS, Joan «Valoración general de la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic*, (diciembre 2010).

relacionados. Una participación que se articula vía informe en la elaboración de planes y proyectos, haciendo valer los intereses autonómicos sobre la decisión final. Esta participación garantiza la autonomía y es requisito esencial.

3. Determinación de las competencias: reparto de potestades y funciones y los diversos tipos de competencias.

- a. Competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación en determinadas materias y las competencias de ejecución de las CCAA.

La STC 31/2010, de 8 de junio (FJ 61), cumple una función recopiladora y aclaratoria de toda la jurisprudencia recogida con anterioridad en torno al alcance general de la potestad reglamentaria sobre aquellas materias en que la CE le atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación, mientras que la competencia ejecutiva de las CCAA sólo incluirá, según la sentencia, una potestad normativa de carácter funcional de organización interna y de ordenación funcional de la propia competencia.

- b. Competencia exclusiva del Estado para fijar la normativa básica o bases en determinadas materias y las competencias de las CCAA para complementar esa normativa y proceder a su ejecución.

El modelo autonómico plasmado en la CE de 1978 otorga un gran poder a las instituciones centrales del Estado para precisar el contenido de dicho marco legislativo y establecer las bases que delimiten el espacio normativo al que las CCAA deben circunscribirse cuando ejercitan sus competencias. *“La norma básica tiene que designar expresamente su carácter básico, aunque también es posible que esté dotada de una estructura de la que se infiera este carácter”*³⁴. Su regulación suele darse mediante normas con rango de ley, dado el carácter formal de las bases, lo que no impide la posibilidad su regulación a través de la vía reglamentaria cuando de la cuestión se desprenda cierto carácter técnico (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24); cuando sea irrazonable, por la propia naturaleza de la regulación, plasmarla en normas cuya modificación no pueda hacerse con la agilidad necesaria (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 3) o cuando sea la normación reglamentaria un complemento necesario para garantizar la finalidad a que corresponde la competencia estatal sobre las bases (STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 7). Incluso, de manera excepcional, es posible, la regulación de las bases por actos

³⁴ STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 6.

de ejecución (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4, y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).

El Tribunal Constitucional ha llegado a aceptar, en algunos casos y de forma totalmente excepcional, que las bases puedan comprender regulaciones detalladas de aspectos de una materia cuando sean imprescindibles para el ejercicio de las competencias estatales, siempre que tengan una regulación normativa uniforme, es decir, sin diferencia alguna entre comunidades, salvo cuestiones en función del subsector de la materia sobre la cual se proyecten; en función de las áreas geográficas del territorio nacional o en función de previsiones estatutarias específicas. (SSTC 49/1988; 1/1982; 31/2010; 50/1999; 147/1991; 109/1998).

Como pone de relieve la STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 7, 8 y 9 “*un cambio de las bases por el legislador ordinario estatal puede provocar la inconstitucionalidad sobrevinida de normas autonómicas que originariamente se ajustaban al orden constitucional de competencias*”³⁵. Las bases, a pesar de su carácter esencialmente estable, derivado de atender aspectos estructurales, no son inamovible y pueden modificarse (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1 y 132/1989, de 18 de julio, FJ 23).

- c. Las competencias atípicas: competencias en concurrencia; en colaboración y en participación.

4. **Decretos de traspasos de servicios:** Los cuales, como su denominación indica, se refieren a servicios y no competencias, las cuales se atribuyen, por lo general, por los Estatutos de autonomía.

El TC caracteriza las competencias autonómicas con notas tendentes a afianzar la capacidad de autogobierno autonómico: *indisponibilidad* (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 3), *irrenunciabilidad* (STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 9) y *posibilidad de ejercicio inmediato*, a no ser que el traspaso de servicios sea condición de su pleno ejercicio según la naturaleza de la competencia (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 3).

5. **Principios de coordinación y colaboración:**

- a. Principio de colaboración.

La interpretación del sistema de distribución de competencias se completa con la formulación de varios principios y criterios interpretativos que coadyuvan a

³⁵ STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 7, 8 y 9

resolver los problemas de articulación competencial. Así, en primer lugar, el TC reitera, de forma constante, la importancia del *principio de colaboración* entre el Estado y las CCAA, implícito en la forma de organización territorial del Estado y que califica como *imprescindible* para el buen funcionamiento del Estado de las autonomías (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, y 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11 y 14).

b. Principio de coordinación.

La facultad de coordinación del Estado es considerada, por el Tribunal Constitucional, *conexa* a las competencias normativas en general, de modo que el titular de éstas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 104/1988, de 8 de junio, FJ 2, y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8). El objetivo de la facultad de coordinación es la perfecta integración de actos parciales en la globalidad del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones. Su ejercicio no amplía el ámbito competencial, sino que atribuye cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 y STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8).

6. Potestades estatales de control en el ejercicio de las competencias autonómicas:

a. Supremacía del Estado.

Especial protagonismo se desprende de los *títulos estatales de carácter transversal u horizontal* (art. 149.1.1 CE) y (art. 149.1.13 CE). En la STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1, el TC, siguiendo la técnica jurisprudencial de norma/excepción, reclama respeto por las competencias autonómicas a través de una interpretación del mencionado precepto por la que se dota de una cierta cobertura a acciones y medidas singulares y precisas con el fin de alcanzar las finalidades propuestas dentro de la ordenación de cada sector, con una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general en este caso en particular (STC 76/1991, de 11 de abril, FJ 4) (STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 4).

b. Sistemas de controles del Estado sobre las CCAA: alta inspección, vigilancia y supervisión del ejercicio de las competencias de ejecución y seguimiento, así

como su compatibilidad con el principio de autonomía y el control de legalidad u otros sistemas de control.

La STC 4/1981 [FJ 3] vuelve a separar de la *soberanía* del término de la *autonomía*, que constituye un poder limitado y, por tanto, implica el desarrollo y gestión de sus respectivos intereses con respeto al *principio de unidad* y de acuerdo con el ordenamiento, primando el interés de la nación, lo cual autorizaría la existencia de controles no solo genéricos e indeterminados como los *controles de legalidad*, sino también otro tipo de controles de carácter puntual, completando el sentido de reparto o distribución de las competencias. El sistema de controles, tal y como extraemos de la STC 6/1982, debe quedar establecido por la CE, los Estatutos de autonomía y las leyes orgánicas.

7. Potestades estatales de interferencia en el normal ejercicio de las competencias por las CCAA:

a. Técnica de las leyes de armonización.

El art. 150.3 CE dispone que *“el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general”*. Lo expuesto constituye un supuesto excepcional que se confunde con la potestad normativa atribuida al Estado para dictar la legislación básica, cuestión advertida por la STC 132/1989 en su FJ 22, y, desarrollado detalladamente en la STC 76/1983: *“La imposibilidad de que el texto constitucional acote todos los supuestos explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las comunidades autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el art. 150.3 CE”*.

Los límites que el Estado debe respetar en el ejercicio de dicha potestad, cómo norma de cierre del sistema, *“se sitúa sobre aquellos supuestos en los que legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía y suicida por el interés general. Las leyes de armonización complementan, no suplantando las demás previsiones constitucionales”*³⁶.

8. Límites generales a las competencias autonómicas.

a. Territorio.

³⁶ Contenido extraído de la STC 76/1983.

Resulta decisiva la jurisprudencia constitucional que identifica que, de forma indisoluble al ejercicio de las competencias autonómicas, nos encontramos el territorio sobre el cual pueden desplegar sus efectos. El Tribunal Constitucional acepta que “los límites territoriales de la comunidad autónoma no son, necesariamente, una frontera infranqueable para que las competencias autonómicas produzcan sus efectos, admitiendo que las comunidades autónomas puedan adoptar decisiones que comporten consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional”³⁷. Es decir, el TC reconoce la posibilidad de intervención o actuación autonómica más allá de las fronteras del Estado, pero la condiciona al respeto de los siguientes límites (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 125):

- El *ius contrahendi* estatal.
- La no-generación de obligaciones o responsabilidad frente a poderes públicos extranjeros.
- La no-incidencia en la política exterior del Estado.
- La no-perturbación de la reserva estatal en materia de relaciones internacionales.

Dicho reconocimiento, enlaza con la jurisprudencia constitucional tendente a considerar que la existencia de ámbitos en que estén involucrados aspectos relacionados con otros países o ciudadanos extranjeros no determina necesariamente que la competencia que se tenga que ejercer resulte atribuida a la materia relaciones internacionales (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8).

Observando el desarrollo de la dimensión territorial de las competencias autonómicas, debemos hablar del caso específico que conforman los supuestos de *supraterritorialidad*, en los que el objeto de la actuación autonómica se sitúa simultáneamente dentro y fuera del territorio autonómico. Para el TC, no es, por regla general, un factor de atribución de competencias al Estado (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4), si bien admite, de forma excepcional, que, pueda producirse un traslado de la titularidad de la competencia autonómica al Estado bajo determinadas condiciones fijadas de forma minuciosa por la doctrina constitucional: la actividad no debe ser susceptible de fraccionamiento e, incluso en este caso, no debe poder llevarse a cabo mediante

³⁷ STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, y 1/2011, de 4 de febrero, FJ 6.

mecanismos de cooperación o coordinación, sino que tiene que requerir un cierto grado de homogeneidad que exija su atribución de forma preceptiva a un único titular: el Estado, o cuando haya que recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias comunidades autónomas (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, y 1/2011, de 14 de febrero, FJ 6).

- b. Libre circulación.
- c. Principio de unidad en el orden económico
- d. Cláusula de igualdad

9. Prevalencia o primacía del derecho estatal y supletoriedad.

La cláusula de supletoriedad sobre la que se pronuncian las STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 6), y la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 12), declara el carácter supletorio del derecho estatal a la decisión del aplicador del derecho autonómico cuando éste, por decisión propia, al encontrar una laguna, recurre a las normas dictadas por el Estado, sin que resulte habilitado con carácter general para dictar normas supletorias en ámbitos de competencia autonómica.

10. Ejecución del derecho comunitario y garantías de cumplimientos de las obligaciones.

El Constitucional, con la STC 252/1988, de 20 de diciembre (FJ 2), *“excluye que el derecho de la UE pueda incidir en la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, suponiendo la trasposición de la normativa comunitaria al derecho interno tiene que seguir los criterios constitucionales y estatutarios del reparto de competencias”*³⁸.

3.2. La constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía: Resoluciones sobre recursos de inconstitucionalidad.

Los Estatutos de Autonomía, constituyen el elemento esencial del proceso de descentralización política. El alcance de la función que corresponde a dicha figura esencial en la configuración del régimen de autogobierno previsto constitucionalmente ha sido objeto de abundante jurisprudencia constitucional. Sin embargo, la postura del TC sobre dicho alcance se ha clarificado a través de la **STC 247/2007, de 12 de diciembre**, en la que describe dicha figura como “normas de elaboración paccionada, subordinadas y complementarias a la Constitución, dotadas de

³⁸ STC 115/1991, de 23 de mayo, FJ 1.

una rigidez que es garantía de la autonomía y que se manifiesta especialmente respecto de las leyes orgánicas. De modo que ante una hipotética colisión con ellas no incidiría necesariamente sobre la validez de las normas estatutarias, sino que podría afectar sólo a su eficacia”.

El TC se pronuncia también sobre el contenido constitucionalmente admisible de los Estatutos. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15 lleva a cabo una distinción fundamental:

- Por un lado, contempla los derechos vinculados al ámbito institucional autonómico como auténticos derechos públicos subjetivos.
- Mientras que, respecto de los derechos vinculados al ámbito competencial, mantiene el tribunal, que constituirían mandamientos dirigidos a los poderes públicos autonómicos que requerirían la colaboración del legislador autonómico para alcanzar la naturaleza de derechos subjetivos

En la STC 31/2010, de 28 de junio, que constituye uno de los antecedentes más relevantes sobre la crisis del modelo territorial, el Tribunal Constitucional resuelve de forma polémica, una de las impugnaciones formuladas contra el *Estatuto de autonomía de Cataluña del año 2006*. De modo que, sin llegar a desconectar de forma expresa con la doctrina sobre los estatutos de autonomía contenida en la Sentencia anterior, parece *olvidar sutilmente* aquellas notas que parecían otorgar un papel relevante a los estatutos de autonomía en la configuración del modelo de descentralización política, y menciona otros que apuntan a un papel más devaluado.

La ST parte de una negación: “las funciones materialmente constitucionales que tradicionalmente se han atribuido a los estatutos de autonomía no les dan un valor normativo añadido, sino que sólo tienen un alcance doctrinal. Afirmando, que la LO es condición de la invalidez causada desde la Constitución respecto de aquellas normas que infringen mediatamente la distribución competencial”³⁹. El hecho de que una sentencia parta de una negación con tanta rotundidad augura de forma discreta el fin que debe seguir su decisión, marcándose limitaciones antes de entrar a evaluar.

En lo que a los aspectos competenciales se refiere, parece ignorarse por parte del TC el planteamiento sobre que “el Estatuto de autonomía pueda realizar su función

³⁹ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3.

atributiva de competencias incidiendo sobre el alcance de las competencias estatales, y tan sólo se recuerda que el Estatuto no es norma atributiva de estas competencias, aunque algunas de ellas son mediatamente determinadas por los estatutos, en el seno y en el *quantum*⁴⁰. Finalmente, la sentencia desbroza minuciosamente los límites que los contenidos estatutarios no pueden rebasar (FJ 6): *“cuantitativos, ya que su especial rigidez supone una petrificación de su contenido que podría vulnerar el derecho a la participación política, y, cualitativos, que implican que el Estatuto no puede definir categorías y conceptos constitucionales”*⁴¹. Esta teorización, tal y como se contempla en los FJs 58 y 64, *“convierte a los estatutos de autonomía en instrumentos meramente descriptivos de las potestades comprendidas en las competencias atribuidas a las comunidades autónomas y también de las materias y submaterias sobre las cuales aquéllas recaen”*⁴².

Como comentaba desde el inicio de este trabajo, el ámbito financiero es el que ha causado históricamente mayores tensiones entre el poder central y las diferentes CCAA, acumulado las más sólidas reclamas por parte de los Parlamentos autonómicos. Los pronunciamientos del TC en esta trascendental parcela han venido limitando la eficacia del Estatuto de autonomía para incidir en los mecanismos de nivelación y de solidaridad, declarando inconstitucional el criterio de «el *esfuerzo* fiscal también similar» que deberían desarrollar otras comunidades autónomas como condición necesaria para la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios, al tratarse de una cuestión que tiene que regular el Estado en el marco del sistema multilateral de cooperación y coordinación (FJ 134); además, la sentencia *“limita la garantía de no alteración de la posición autonómica en la ordenación de rentas per cápita por efecto de los mecanismos de nivelación, a la aportación que realice la comunidad autónoma como consecuencia de su participación en dichos mecanismos”*⁴³.

Esta mediática sentencia también llevó a cabo la modulación del *principio de bilateralidad* en la relación entre la Generalitat y el Estado, interpretándolo como una manifestación del *principio de cooperación*, que, se despliega sobre el ámbito jurídico-político, comprometiendo políticamente a las partes, pero que no implica una negociación entre entes políticos en situación de igualdad ni excluye la multilateralidad (FJ 13, 110, 115 y 135).

⁴⁰ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4.

⁴¹ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6.

⁴² STC 31/2010, de 28 de junio, FJs 58 y 64.

⁴³ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 134.

Otro de los puntos polémicos clave de esta sentencia, quizá el más importante desde el punto de vista del sentir del pueblo catalán y amparo político del aumento de la tendencia nacionalista, se despliega sobre lo que se ha denominado como: *elementos simbólicos* o *identitarios* del autogobierno, cabría destacar:

- La referencia al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno», que se identifica en la sentencia con el derecho que el art. 2 CE reconoce a las *nacionalidades y regiones* (FJ 8).
- La afirmación de que los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña se interpreta como una pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat (FJ 9).
- La contraposición entre «pueblo de Cataluña» y «pueblo español», concebido éste último como único titular de la soberanía nacional (FJ 9).
- La negación a constituir, fuera de la Constitución, como fundamento jurídico del autogobierno de Cataluña, a los derechos históricos (FJ 10).
- La identificación como símbolos propios de una nacionalidad al calificativo *nacionales* dado a los símbolos de Cataluña a (FJ 12).

El Tribunal Constitucional, en diversos ámbitos, y, con especial insistencia en las previsiones de participación en instituciones y procedimientos estatales, considera que los estatutos no están dotados de una fuerza obligacional para aquellas instituciones, que libremente podrán optar por desarrollarlas o no. La participación en instituciones y procedimientos estatales, además, añade el tribunal, no podrá sustanciarse en órganos decisorios del Estado ni podrá impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de sus competencias (FJ 111, 113 y 114).

A lo largo de la resolución de todo este proceso constitucional, el tribunal, no admite *diálogo* alguno con el legislador estatutario que conduzca a la posibilidad de modificar aspectos de su doctrina.

La Constitución es *inescindible* de la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional (FJ 13, 57, 58, 60, 64, 77 y 108). Sobre toda la sentencia, el Tribunal, hace especial hincapié en su poder y competencia para la definición, en principio indiscutible, de las categorías y principios constitucionales; la determinación del contenido y alcance de las bases estatales y la definición del

conjunto de las potestades (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) comprendidas en las competencias autonómicas que acaba configurándose. El Tribunal Constitucional se encumbra como *un poder constituyente prorrogado o sobrevenido*, impidiendo que los resultados de su tarea puedan ser incorporados a un estatuto de autonomía, lo que, a su juicio, significaría apropiarse de su función más propia. Aunque la Constitución no sea reformada, puede *evolucionar*, es decir, puede ser modificada o revisada por el propio Tribunal (FJ 58, 77 y 108) en base a un criterio tan interpretable como es «la adecuación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (FJ 57). Protagonismo que tendrá la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional por el hecho de que lo que llama *marco constitucional de compromiso* de permanente actualización de la funcionalidad de la Constitución, que es lo que permite a ésta ser el marco de la convivencia democrática. Existe un límite infranqueable para el Tribunal: el pluralismo básico del sistema.

Toda esta recopilación sobre los pronunciamientos clave llevados a cabo por el TC en esta sentencia, nos permite identificar cómo, durante la última década, la doctrina y postura del TC cambia de forma radical como respuesta ante el exacerbado nacionalismo catalán.

El valor que debe darse a toda esta jurisprudencia del TC, su papel y el marco sobre el que debe desarrollarse el ejercicio de sus poderes ha sido un tema sobre el que ha recaído una amplísima y genuina creación literaria, que, hasta la aprobación de la LOTC en 1981, ha sido la encargada de dar respuesta a todas estas incógnitas, y, que, con posterioridad, ha ayudado a la clarificación de ésta.

Sobre los problemas esenciales que plantearía la justicia constitucional española, ya se venían pronunciando de manera previa a la aprobación de la LOTC algunos autores como Manuel García-Pelayo⁴⁴, Ignacio de Otto y Eduardo García de Enterría, que, entre otros, sentaron las bases para dar sentido a la abundante jurisprudencia constitucional que se sucedía. A continuación, procedo a una recopilación de los aspectos más relevantes tratados por la doctrina al respecto.

⁴⁴ Vid. GARCÍA-PELAYO, Manuel «El "status" del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981).

García de Enterría⁴⁵ entendía la figura del TC como autor definitivo de la construcción del sistema autonómico, en particular, se refería a la elaboración por éste de un marco general.

Por su parte, Ignacio de Otto⁴⁶, fundamentaba la fuerza vinculante de la doctrina constitucional en la posición como «*intérprete supremo*» de la Constitución del TC, entendiéndolo que, si este puede llegar a anular una ley declarándola inconstitucional, su interpretación prevalecía sobre la del legislador y sobre cualquier otra.

Santiago Muñoz Machado⁴⁷, defensor de también de la función interpretativa de la CE atribuida al TC, afirma que ésta “es crucial para el proceso aplicativo de la Constitución, y, asegura su supremacía, para su efectiva implantación y aceptación, y para hacer factible el libre juego democrático y la alternativa de diferentes opciones políticas”; e introduce una matización importante: “interpretar la Constitución o cualquier otra norma no es una función monopolizada por ninguna instancia, sino una tarea ejercida de ordinario por sus múltiples operadores, públicos y privados; el problema no es si se puede o no interpretar, sino el valor de esta interpretación”.

También aborda el problema de la interpretación de la Constitución, Francisco Rubio Llorente⁴⁸, y, apunta una cuestión bastante importante: “la relevancia de las llamadas *sentencias interpretativas* en la medida en que impliquen la invalidación de contenidos normativos de la ley que las reglas habituales de interpretación permitirían deducir de aquélla, produciéndose una disociación entre la ley y sus contenidos normativos efectivamente vigentes”.

Una posición novedosa fue la expuesta por Lucas Murillo⁴⁹ sobre el examen de la constitucionalidad de las leyes, el cual, llegó a la conclusión de que no puede

⁴⁵ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981).

⁴⁶ Vid. OTTO, Ignacio “La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional”. *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1981.

⁴⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago «La interpretación de la constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9 (septiembre-diciembre 1983).

⁴⁸ Vid. RUBIO LLORENTE, Francisco «La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22 (enero-abril 1988).

⁴⁹ Vid. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», *Revista de estudios políticos*, núm. 7 (1979). Pp. 197-226.

considerarse una intromisión inadmisible en la esfera privativa del poder legislativo. Y razona: “El ejercicio de este examen es llevado a cabo por un órgano que, a pesar de su carácter jurisdiccional, no se encuadra en las estructuras del poder judicial, sino que es un órgano constitucional, que se sitúa por encima de la separación de poderes e incide sobre el legislativo, el ejecutivo y el judicial para asegurar la supremacía de la Constitución”. Murillo rechaza que el examen de la constitucionalidad de las leyes limite la soberanía parlamentaria, y, llega a esta conclusión porque entiende que ningún órgano constitucional es soberano, dado que la Constitución tan sólo atribuye la titularidad de la soberanía al pueblo español. También reconoce el contenido político inherente a las resoluciones del TC por su contenido material, pero clarifica que su labor debe ser la de un juicio jurídico. Este debate se suscita en la actualidad con demasiada asiduidad, y, es que quizá, como veremos, en sus últimos pronunciamientos el TC se viene extralimitado en su labor intentando apaciguar controversias jurídicas que encubrían serios conflictos políticos.

Otro autor cuya producción resulta interesante destacar en este contexto, es la del magistrado emérito del TC Manuel Aragón⁵⁰, que, en esa misma línea, entiende que el contenido político nunca debe impedir que su tratamiento sea exclusivamente jurídico. Para éste, el Tribunal Constitucional no asume en solitario la tarea de *reconcreción* del modelo territorial recogido en la Constitución, sino que coopera en ella, de manera que debe tutelar la distribución de competencias, sin llegar a definirla. Afirma “que las imprecisiones de la Constitución, que no han sido disipadas por los estatutos de autonomía, que también muestran un grado de indeterminación, requieren decisiones generales que especifiquen el modelo del Estado compuesto, decisiones que no pueden ser adoptadas ni por el Tribunal Constitucional ni tampoco, con carácter general, por el legislador”. Opina Aragón, que el Constitucional, al resolver los asuntos que ante él se suscitan, no lo hace de manera puramente casuística, sino en el marco de una doctrina sobre el Estado compuesto.

Sobre los criterios para la distribución de competencias entre Estado y CCAA, advierte Pérez Royo⁵¹, que “la contribución del TC a la construcción del Estado

⁵⁰ Vid. ARAGÓN, Manuel «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, 1986.

⁵¹ PÉREZ ROYO, Javier «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (enero-febrero 1986).

autonómico es fragmentaria y no sistemática”, entendiendo que el proceso de *sistematización* o *aclaración* del título VIII se ha llevado a cabo casuísticamente. Este mismo papel esencial del tribunal en sentido de *doctrina competencial* lo ponen en relieve Pedro Cruz Villalón⁵² y Carles Viver⁵³.

Con una contextualización histórica, Francisco Tomás y Valiente y Luis López Guerra⁵⁴ estudian el papel del TC y distinguen en su ejercicio dos etapas en su contribución a la construcción del Estado de las autonomías. Durante los primeros diez años, identifican el papel del TC con la protección e interpretación del sistema autonómico, haciendo comprensibles las normas constitucionales y estatutarias, de forma que asume una actividad implantadora del Estado de las Autonomías al elaborar la concreción y comprensión del modelo territorial de manera generalista, para posteriormente, de forma ya deslocalizada, pronunciarse sobre materias concretas. Anticipa López Guerra en el texto, una de las que serán las causas del fracaso de nuestro modelo territorial: la falta de foros de acuerdos entre el Estado y las CCAA.

De forma crítica respecto de la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción de la teoría jurídica del Estado autonómico, Juan José Solozábal

⁵² CRUZ VILLALÓN, Pedro «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3 y 4, *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia: actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional* (edición de J. J. Solozábal) (1988).

CRUZ VILLALÓN, Pedro «La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31 (1991).

CRUZ VILLALÓN, Pedro «La dificultat del Tribunal Constitucional com a garant de l'autonomia territorial», *Revista catalana de dret públic*, núm. 39 (2009).

⁵³ VIVER I PI-SUNYER, Carles «El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només... i indiscutible"? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (marzo 2011) (núm. especial sobre la sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

⁵⁴ Vid. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco «La primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993). TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *El reV*

Vid. LÓPEZ GUERRA, Luis «La segunda fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)», *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

Echavarría⁵⁵, niega que ésta sea la función que deba desempeñar el Tribunal Constitucional, inclinándose porque debería centrarse en *una actuación aclaratoria, desarrolladora y adaptativa de la interpretación constitucional*. De forma que, el TC, no podrá llevar a cabo intervenciones innovativas sobre el texto constitucional.

En esta senda de crítica sobre la jurisprudencia constitucional delimitadora de las categorías competenciales encontramos también a Eliseo Aja⁵⁶, que, valora el papel llevado a cabo por el TC en este ámbito los primeros años de la democracia, pero considera que, en un contexto global, su papel no ha resultado tan decisivo en la orientación general del sistema autonómico, como el desarrollado por los pactos autonómicos, las reformas estatutarias y los *pactos de gobernabilidad*. Aja es uno de los primeros autores que pone en relieve la problemática sobre la tardanza en la resolución de los conflictos competenciales por parte del TC. A él, se han sumado Rubio Llorente, que lo califica de *gravísimo problema* y Viver i Pi-Sunyer, que resalta la importancia para la resolución de casos concretos pro futo, que las sentencias sobre los problemas competenciales tienen y, sobre el papel del TC, añade: “no ha ejercido un papel primordial en la definición del modelo territorial de Estado, ya que ha actuado como *legislador negativo* y se ha limitado a analizar si la actividad de los poderes públicos cabía o no en el marco constitucional, sin cerrar el modelo a otras posibles concreciones”.

Para finalizar todo este resumen doctrinal, es importante resaltar la teorización llevada a cabo por el expresidente del TC, Álvaro Rodríguez Bereijo⁵⁷, sobre la que destaca una idea principal: *“la jurisdicción constitucional tiene que comportar una interpretación creativa de desarrollo e impulso de la Constitución que asegure su estabilidad ante circunstancias históricas cambiantes y haga innecesaria su reforma”*. De ello extraemos el error que supone *sacralizar* la jurisprudencia constitucional. El cambio es legítimo y saludable, es más, conviene para evitar la inseguridad jurídica. La jurisprudencia constitucional debe evolucionar progresivamente de manera prudente, razonada y explícita, en el seno de una discusión colectiva y ser expuesta de manera de manera coherente,

⁵⁵ Vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73 (julio-septiembre 1991).

⁵⁶ Vid. AJA, Eliseo. *Lecturas de jurisprudencia constitucional*. PPU. 1989.

⁵⁷ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro «Constitución y Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 91 (1996).

completa y bien fundamentada. De forma que, se identifique con el sentir de la sociedad en el momento en el que se lleve a cabo.

Distingue tres notas esenciales en la interpretación constitucional:

- i. La *libre autodeterminación* del TC para definir, dentro del marco constitucional, sus opciones políticas, lo que implica una máxima de autocontención en el enjuiciamiento constitucional.
- ii. La *presunción de constitucionalidad de la ley*, que impone reservas frente a toda hipotética reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad.
- iii. La *interpretación conforme a la Constitución de la ley objeto del proceso constitucional*.

Además, añade el autor, “el Tribunal Constitucional no puede desconocer las realidades jurídicas preconstitucionales a la hora de entender las nociones de las que se vale la Constitución al reconocer derechos u ordenar institutos, dado que, como declara el propio Tribunal, la Constitución no surge en una situación de vacío jurídico, sino en una sociedad jurídicamente organizada”.

Se pronuncia Rodríguez Bereijo sobre un asunto central del que nos ocupamos en este trabajo: *las contiendas políticas, que a menudo se revisten de conflictos competenciales*. Sobre ello, formula una interesante reflexión: “el control de constitucionalidad de las leyes no es un instrumento útil, habiéndose convertido en la vía por la que las minorías, a manera de segunda oportunidad frente a la mayoría que hizo la ley, intenten hacer prosperar sus reproches políticos”. Con ello, viene matizando el papel del TC, y, reafirmando que corresponde a los actores políticos, y, no al Tribunal Constitucional, resolver dichas contiendas.

3.3. Otras intervenciones relevantes sobre el plano autonómico.

La previsión del Tribunal Constitucional español como órgano encargado de resolver las controversias competenciales, suscita una especial relevancia en torno a los aspectos relativos a su composición y a los actores legitimados en los procesos constitucionales que se sustancian delante de él, lo que ha llevado a ser objeto de pronunciamiento constitucional la participación autonómica en la *composición del Tribunal Constitucional*

⁵⁸instrumentada a través del Senado, con el fin de escoger a los magistrados que le corresponden entre los candidatos presentados por las asambleas legislativas autonómicas. Incardinación que fue declarada conforme a la Constitución por la STC 49/2008, de 9 de abril, y la STC 101/2008, de 24 de julio, cuyo argumento principal se asienta sobre la limitación a la participación autonómica en la fase de presentación de candidatos, lo que no implica que el Senado dejara de ser titular del ejercicio material de una de sus funciones constitucionales, pudiendo este escoger a otros candidatos surgidos de su seno cuando juzgue que los candidatos propuestos son inidóneos por razones de estricta discrecionalidad política (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9).

El Tribunal Constitucional admite la constitucionalidad de la *exigencia de acreditación del conocimiento de la lengua autonómica en el acceso a la función pública*, siempre que no se utilice de manera irrazonable y desproporcionada (STC 46/1991, de 28 de febrero, FJ 2, 3 y 4), pero rechaza que se declare como preferente de las administraciones públicas una de aquellas lenguas de carácter oficial de la comunidad autónoma (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14).

Por otro lado, ha puesto especial énfasis en la *inexistencia de un derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación en la lengua de su preferencia en el centro docente público de su elección* (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9); lo cual conlleva la legitimidad de que las lenguas cooficiales puedan erigirse como centro de gravedad del modelo de bilingüismo, constituyéndose como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, siempre que esta condición sea predicable con igual título del castellano, en tanto que lengua oficial (STC 337/1994, de 23 diciembre, FJ 10, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 14).

Abordando el estudio de la jurisprudencia constitucional más relevante sobre el Estado Autonómico, debe destacarse también, debido al volumen de pronunciamientos, la *legitimación* del Defensor del Pueblo, junto con el Estado y las CCAA, *para interponer recursos de inconstitucionalidad* (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 1; 274/2000, de 4 de noviembre, FJ 2, y 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 2 y 3).

4. ENTRE EL CENTRALISMO Y EL ESTADO AUTONÓMICO. ALTERNATIVAS PLANTEADAS.

⁵⁸ GARCÍA ROCA, Javier. «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», *La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

En síntesis, el siguiente epígrafe tratará de llevar a cabo un examen de las principales alternativas planteadas y, teóricamente *planteables*, al Estado Autonómico, centrándonos en los modelos que, según la doctrina, han inspirado o pueden inspirar el desarrollo de nuestro modelo de organización territorial, evitando analizar de forma pormenorizada todas las alternativas que encontramos en derecho comparado, sino aquellas que radican cierta relevancia para entender y medrar nuestro modelo de organización territorial descentralizado. Dentro del marco planteado dejaremos de lado algunos modelos tan interesantes como la técnica de la *devolution* británica, pero cuya experiencia no radica especial interés sobre el planteamiento de la descentralización.

4.1.El federalismo⁵⁹.

El Estado Federal suele venir presentado como la forma territorial que mayor grado de descentralización política expresa, donde se armonizan pluralismo y unidad. Ello como consecuencia directa de la autonomía política de la que gozan sus entes territoriales menores. Esta forma de Estado supone la existencia de un gobierno compartido combinado con un autogobierno regional, según los fines.

El modelo federal nace durante el proceso revolucionario en Estados Unidos, pero su etimología es consecuencia de la palabra alemana *Bundesstatt*. Sin embargo, debemos de tener presente que cada Estado Federal es diferente a los demás en virtud del desarrollo de características propias de acuerdo con sus necesidades históricas.

Debemos hablar de federalismos y no federalismo, aunque sobre el modelo, la doctrina ha logrado establecer cierto consenso respecto de algunas notas configuradoras comunes, como que:

1. El Estado federal debe ser necesariamente democrático, ello como consecuencia lógica de la división de poder político inherente a dicha forma de Estado, donde el poder pasa a ser negociado y la estructura de la división de poderes repercute en menor escala sobre los diversos entes territoriales en los que se organice un Estado Federal.
2. Concurrirán de forma paralela una constitución del Estado federal con otros textos de carácter constitucional propios de los Estados Federados.

⁵⁹ Vid. ARMET, Luis y otros. Federalismo y Estado de las autonomías. Barcelona: Planeta. 1988.

3. Existirá, aunque de forma dispar, una distribución de las competencias. Característica sobre la que será interesante incidir a posteriori con el fin de establecer una distribución de las competencias plasmada en una lista sobre el texto constitucional federal, de forma que queden claras las materias sobre las que recae competencia exclusiva y excluyente o compartida, y cómo ordenar las distintas variables o posibilidades de legislación.
4. La organización a nivel institucional y el ordenamiento jurídico será complejo. La consecuencia principal será la aparición de las criticadas duplicidades. Principalmente repercute sobre la bicameralidad del poder legislativo y sobre la necesidad de un órgano judicial y medios o recursos jurídicos para la resolución de los conflictos que puedan surgir en torno a las competencias.
5. La aparición de una cultura social federal como base sustentadora con el peligro de fortalecer el separatismo. Es inherente al modelo federal y consecuencia concurrente sobre cualquier modelo de descentralización, pero se incardina como elemento esencial y base sustentadora de la descentralización, constituyéndose como base frente a las resistencias centralizadoras, así como verdadero instrumento unificador frente a tendencias secesionistas.

Como venimos afirmando existen tantos modelos de Estado Federal como Estados Federales, por lo que no radica especial interés distinguir entre las relaciones propias entre la Federación y los diversos Estados que la forman, dado que ni el federalismo dual ni el federalismo cooperativo se ajustarían para dar una explicación de un modelo federal aplicado a nuestro Estado.

El Estado Federal difiere de la Confederación de Estados en su fuente u origen, pues bien, mientras el primero deriva de un texto constitucional, el segundo deviene de un tratado internacional. Esta distinción nos podría ayudar a diferenciar el Estado de las Autonomías de la Unión Europea, salvando las distancias, pero entendiendo la esencia.

Dentro de las características señaladas con anterioridad, observamos cierto paralelismo con las bases del modelo territorial del Estado Autonómico, sin embargo, es importante resaltar el segundo punto y, es que, como a lo largo del trabajo reiteramos, el carácter otorgado a los Estatutos de Autonomía no es comparable con el de las Constituciones de los Estados federados.

4.2. El regionalismo. Especial atención al regionalismo italiano.

El Estado Regional es la forma de organización territorial característica típica del periodo que sucede a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, al igual que sucedía con el modelo federal, su implantación difiere, en este caso más allá de la práctica, incluso sobre lo etimológico. Así, nos encontramos nuestro Estado Autnómico, en contraposición con el Estado Regional diseñado por la doctrina italiana u otros como el belga, sin embargo, nos centraremos en los dos primeros dada la experiencia constitucional adquirida en sendos países.

Los entes que constituyen un Estado regional no pueden dotarse de un texto constitucional propio para su ámbito territorial, carecen de poder constituyente y judicial, pero sí poseen autonomía legislativa, siendo dotadas de Gobierno y parlamento propio, así como su propio ordenamiento jurídico. Todas estas características difieren del modelo federal, sin embargo, comparte con este: la bicameralidad; la distribución territorial del poder político a través de las competencias; la necesidad de un órgano de jurisdiccional y unos criterios o principios útiles para dirimir los conflictos que puedan surgir en torno a la distribución de las competencias, así como la potestad del Estado central para ejercer cierto control jurídico sobre los entes territoriales menores.

Durante la Segunda República ya se incluía este modelo de organización territorial en el texto constitucional bajo la rúbrica de *Estado Integral*, frente al centralismo que precedía esta etapa y con el fin de dar cabida a las pretensiones nacionalistas de algunos territorios, procediendo por medio de la redacción de Estatutos a la consolidación de dicha descentralización política, que quedó relegada bajo el régimen autocrático posterior a la guerra civil española. El Estado integral de 1931 vino a intentar construir un modelo territorial que conjugase las pretensiones descentralizadoras y unitarias, pero con rechazo pleno a toda enmienda federalista.

La doctrina italiana se sirvió en parte, más allá de su propia experiencia, de esa teorización de la Constitución Española y la trasladó, en esencia, a su propia constitución de 1947, donde se dotó de autonomía a las diversas regiones en las que se organizó el territorio del país transalpino. El texto constitucional ha sufrido diversas reformas en relación con el apartado de la organización territorial, pero en esencia, debe destacarse la configuración de dos tipologías diversas de regiones: Unas de carácter especial, cuyo Estatutos fueron aprobados sobre la propia constitución en virtud de razones histórico-políticas; frente a las regiones de carácter ordinario, aprobadas por Ley ordinarias. En torno a éstas últimas, la doctrina italiana ha discutido sobre las dudas generadas acerca de su naturaleza, por cuánto

el artículo 123 de la Constitución italiana dicta que dicho estatuto es deliberado en el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y debe ser aprobado mediante Ley de la República. La importancia de dicha circunstancia radica sobre el punto de vista del papel que desempeña el Parlamento en el proceso constituyente, dado que éste no puede incorporar enmienda alguna al texto del estatuto, sino que su intervención ha de limitarse a la aprobación o rechazo en bloque, configurándose como un mero requisito formal que se exige para integrar la eficacia jurídica de la norma. Lo que la doctrina ha tratado de concluir es que se trata de un acto normativo regional y no un acto normativo estatal como el del Estatuto especial adoptado de acuerdo con las leyes constitucionales.

El regionalismo italiano, a su vez, servirá de fuente de inspiración a nuestro Estado Autonómico, el modelo territorial plasmado en la Constitución de 1978.

Desde el punto de vista del derecho comparado, para llevar a cabo un interesante estudio del modelo territorial italiano⁶⁰ y, en concreto, la experiencia del regionalismo como modelo territorial alternativo, debemos partir de la clásica división de etapas que la doctrina italiana lleva a cabo:

1. Institucionalización del regionalismo por la Constitución Republicana.

Desde la caída del fascismo y del Estado unitario con él, el consenso se convierte en método subconsciente de evitación de tensiones, haciendo realidad las propuestas de las tendencias descentralizadoras, de forma que aparece expresamente previsto el principio de autonomía en el art. 5 de la Constitución Italiana, aunque su discusión no constituye hecho novedoso para el país transalpino. La autonomía y, concretamente, el regionalismo, es una idea que encuentra su origen en el Primer Gobierno Cavour (1860-61) con la fallida propuesta de ley que preveía la creación de la región como consorcio interprovincial regido por un *governador* con directa dependencia del Gobierno, junto con una Comisión elegida por los Consejos provinciales interesados. La admiración por las experiencias descentralizadoras que se sucedían en la época llevó al planteamiento de este escenario en una Italia que aún tenía muy presente la consolidación de su nación superado un tenso proceso de unificación (*Risorgimento*). Las diversas propuestas de descentralización del modelo territorial italiano tenían el móvil común de conseguir una reorganización equilibrada del proceso industrial y

⁶⁰ Vid. ROLLA, Giancarlo. *Diritto regionale e degli enti locale*, Milano, 2002.

paliar las desigualdades, aún presentes, norte-sur, sin embargo, dada esa diversidad de concepciones y propuestas, junto con el proceso de unificación aún resonando y los intereses económicos-administrativos de los sucesivos gobiernos liberales, desembocaron en un estrepitoso fracaso.

Con el éxito de las tendencias descentralizadoras, que al fin alcanzaron consenso, nace el ordenamiento republicano, cuyo coeficiente de originalidad radica en la previsión de *Regiones de autonomía especial* para aquellos territorios con particularidades lingüísticas y étnicas que constituían focos de tensión donde se sucedían tendencias separatistas o condiciones de aislamiento y retraso económico-social enfatizado.

2. La experiencia práctica de las regiones con estatuto especial.

El eje del consenso partió de la necesidad de inmediatez en prevenir condiciones particulares de autonomía, por ello sucede que algunos Estatutos fueron aprobados de forma previa o contemporáneamente a la Constitución. Estos Estatutos aparecen regulando competencias superiores, incluso diversas, a las que prevé la Constitución para las Regiones ordinarias.

Sobre las regiones que gozan de Estatuto especial encontramos una serie de notas comunes inherentes:

- Reconocimiento de capacidad legislativa más amplia, inclusive en sectores materiales vedados a las Regiones ordinarias.
- Dotación a sus órganos regionales de poderes políticos, jurisdiccionales y administrativos específicos.
- Provisión de particulares formas para incardinar su participación en la actividad del Estado central, sobre todo en aquellas materias que les concierne especialmente (transferencia de funciones administrativas y recursos financieros), así como de procedimientos autónomos y formalmente diversos en lo que a las relaciones con el Estado central se refiere.

El estatus jurídico de las Regiones especiales viene a asimilarse al de un Estado miembro de un sistema federal, pero como ocurre con las Comunidades forales en nuestro país o aquellas Comunidades que han asumido las máximas competencias

atribuibles, han percibido la progresiva atenuación de la calidad de su autonomía, sentir o percepción muy influido por la posición extremadamente garantista de la unidad nacional que irradia de la Corte constitucional a la hora de dirimir las cuestiones que le son planteadas. Además, siguiendo con el paralelismo con nuestras denominadas *comunidades históricas*, el sentimiento de especificidad de las regiones con Estatuto especial se ha visto aminorado por la asunción de máximas competencias e idiosincrasia por parte de Comunidades o Regiones que, a priori, carecían de semejantes distinciones. Esta previsión de asimetría jurídica (art. 116 Constitución Italiana y ampliación competencial de acuerdo con los arts. 148-149 Constitución Española tras el transcurso del periodo de tiempo previsto e inclusión de otras vías)⁶¹ es un golpe contra el ego de las Regiones especiales, que entienden erróneamente estas concesiones o evoluciones del sistema como un ataque a su especificidad. Este malestar de las regiones especiales ha incrementado con las previsiones incluidas en las reformas sufridas por el texto constitucional italiano, pero la homogenización y generalización del regionalismo, sobre todo desde el punto de vista competencial, aboca a un escenario de disolución de las regiones especiales sin dramatismos desde el punto de vista histórico-cultural, a diferencia de España, pero aunque se hayan conseguido canalizar las pretensiones separatistas desviando la preocupación ámbito económico social, este espectro no supone menor gravedad. En la actualidad, el problema sobre el plano territorial en Italia se centra en las demandas de ampliación de la lista competencial por parte de las regiones más ricas. Las regiones norteñas, como el caso de Véneto y Lombardía, regiones fuertemente industrializadas, llevaron a cabo procesos consultivos en 2017 para tantear el apoyo al ansia de ampliar las condiciones y formas de autonomía que residía dentro del ejecutivo liberal de la coalición del centroderecha liderada por la *Lega* en ambos territorios.

Superado el colonialismo, al menos tal y como se conocía en el siglo pasado, las tensiones territoriales de la última década están mayormente debidas a ambiciones e intereses de índole económica, más que en razones histórico-culturales. El término

⁶¹ Referencia a: ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del estado autonómico español», en M. REVENGA, E. PAJARES y J. R. RODRÍGUEZ-DRINCOURT (coord.), *50 años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007.

pueblo en sentido acorde para invocar el derecho a la libre determinación cada vez se vulgariza más en pro de reivindicaciones económicas.

3. La consolidación de las regiones: Activación de las regiones de autonomía ordinaria.

De acuerdo con las previsiones de las Disposiciones Transitorias de la CI (VIII y IX), el funcionamiento de las instituciones, la aprobación de los actos dirigidos a activar las Regiones y la aplicación de la Constitución en lo que a plazos de institucionalización de la Regiones se refiere, en la forma planteada por la Asamblea constituyente, se demoró debido principalmente a ásperos debates jurídico-políticos y una interpretación restrictiva del texto constitucional.

Entre los teóricos y la doctrina italiana gana enteros la opinión sobre la influencia capital de la situación política tras el régimen fascista en las decisiones de la Asamblea constituyente y, especial relevancia se otorga, como sucedió a nivel mundial, a la fuerte influencia y presencia del marxismo y los partidos comunistas, a pesar de su exclusión o reticencias asumidas en el contexto de la Guerra fría y la influencia geopolítica de EEUU y las teorías neoliberales.

Como parece haberse consolidado en la actualidad, en la Europa post II GM los partidos de la izquierda y, en particular, los partidos de corte comunista con mayor peso y presencia parecen haber quedado fascinados y atraídos por las ideas autonomistas y los nacionalismos de carácter infraestatal. A su vez, las democracias cristianas parecen haber perdido la fe en el regionalismo y ansían retomar modelos de centralización territorial.

La Constitución Italiana, como constitución pactada, del mismo modo que su fuente de inspiración, la constitución española de 1931, es fruto del consenso entre diversas tendencias políticas, engloba un sistema de valores multicultural y compatibiliza la concepción unitaria de la naturaleza del Estado con la descentralización política. La salvaguarda de la unidad no tiene por qué contraponerse con el reconocimiento de las diferencias, por lo que el separatismo debe madurar la convicción compartida en vez de generar la imposición de un orden institucional centralista. Esta es la diferencia principal entre el sistema autonómico español y el regionalismo italiano, la reacción ante la madurez del modelo.

El modelo de Región presente en la CI opta el reconocimiento de una competencia legislativa no plena en favor de las regiones. Se lleva a cabo una fórmula intermedia, aunque atenuada, entre la potestad legislativa y la potestad administrativa, de forma que se busca conjugar la potestad legislativa exclusiva sobre ciertas materias con tareas meramente aplicativas o integradoras de la legislación estatal, sin restringir el histórico papel administrativo de los municipios y provincias, de forma que las Regiones deben ejercitar sus competencias propias valiéndose de sus medios o delegando éstas.

Las primeras elecciones regionales y, con ellas, la institucionalización del modelo territorial no llega hasta 22 años después de la entrada en vigor de la CI. Es en la primavera de los años 70, en un contexto social, económico y jurídico-político profundamente mutado, cuando se empezaron a aprobar con celeridad los Estatutos de las Regiones, sin mayores dificultades que discusiones como las sucedidas en relación con la concreción de algunas capitales regionales como en el caso de Abruzzo o Calabria, pero sin divergencias políticas de calado. A partir de la primavera del 72, las regiones inician a desplegar el ejercicio de sus competencias administrativas sobre la base de un Decreto de transferencia emanado del poder central.

La culminación de la *fase constituyente* de las Regiones llega con la aprobación del Decreto del Presidente de la República 616/1977, que lleva a cabo la *centralidad* administrativa de las entidades electivas en relación con las entidades burocráticas, junto con la decisiva descentralización de importantes competencias y poderes, adoptando así, una interpretación amplia y dinámica de las cuestiones de competencia regional.

Los ulteriores sucesos de carácter constitucional acaecidos en la década de los 70 comportan estabilidad y una concepción funcional de la descentralización, reduciéndose la conflictividad jurisdiccional y descendiendo la realización de transferencias. Sin embargo, pasada esta década, resurge la conflictividad y se emplaza todo a un escenario de formas de regionalismo cooperativo incardinado a través de Conferencias permanentes u órganos mixtos de dialogo y negociación política entre el Estado y las regiones. En el plano de estas relaciones, debe destacarse el Decreto legislativo 112/1998 introductorio de nuevas formas de relación interinstitucional y descentralización de las funciones administrativas. Por

su parte, la ley 59/1997, codifica el principio de subsidiariedad del poder central e introduce nuevos criterios de delimitación de las materias competenciales regionales, concretando la labor del Municipio como órgano administrativo de primera instancia y limitando los controles estatales en relación con los actos administrativos y reglamentarios de las regiones.

Es por tanto en el decenio contiguo al cambio de ciclo donde se acentúa o exagera el colaboracionismo sobre la producción y proliferación de textos normativos que procuran culminar la asignación competencial y con ello, el papel de las Regiones sobre el conjunto del Estado.

4. Las reformas constitucionales sobre el modelo territorial

Una de las causas de proliferación del malestar por parte de las Regiones Especiales, hemos señalado, radica en las modificaciones efectuadas por las reformas constitucionales. Estas reformas son consecuencia del diferir de la evolución del modelo territorial con la diseñada por el constituyente.

Con anterioridad al primer debate parlamentario fructífero sobre la revisión constitucional en 1996, se suceden dos fallidas comisiones parlamentarias. La primera Comisión parlamentaria con la premisa de efectuar reformas sobre la adecuación del texto constituyente a la realidad del proceso territorial data de 1983-1985 (Commissione Bozzi). Las pretensiones de la segunda de estas comisiones (Lotti-De Mita) consistían en la aprobación de una serie de principios rectores.

Si algo demuestra el trabajo de todas estas comisiones, incluida la de 1996 bajo la presidencia de D'Alemana, es la imposibilidad de cuajar una reforma completa del modelo, más allá de reformas sectoriales, dada la profunda división entre las fuerzas políticas en aspectos clave.

Dada la imposibilidad de una reforma integral, se decidió recurrir al procedimiento ordinario de reforma para acometer reformas de carácter sectorial. Dos fueron las leyes aprobadas con inmediatez. En primer lugar, con la Ley Constitucional 2/1999 se extendieron rasgos propios de la forma de Gobierno de las Regiones ordinarias a las Regiones especiales, como es el caso de la previsión de elección directa del Presidente de la Junta Regional. En segundo lugar, el art. 10 de la Ley Constitucional 3/2001 desplegó sobre las Regiones especiales la aplicación de normas relativas a las Regiones ordinarias cuando preveían formas de autonomía

más amplia en relación a las ya atribuidas. Esta ley reformaba todo lo referente a la potestad reglamentaria y administrativa, los controles y la autonomía financiera.

De entre todas las reformas efectuadas por ambos textos legales, debemos subrayar la importancia de:

- Atribución de diferenciación de las formas de organización política: determinar la forma de Gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento, así como definir la ley electoral, siempre respetando los principios consagrados constitucionalmente.
- Potestad estatutaria: se atribuye toda la competencia procedimental a la región, suprimiendo los Consejos regionales y la necesidad de aprobación por parte del parlamento de los Estatutos.
- Aseguración de la estabilidad y uniformidad en la acción de Gobierno: introducción de correctivos en la forma parlamentaria y modificación del sistema electoral. Principio de elección por sufragio universal y directo del Presidente, con poder de nombrar u revocar a los miembros de la Junta e introducción de la moción de censura constructiva en el Consejo regional.
- Delimitación de la potestad legislativa de las regiones y equiparación plena entre leyes estatales y regionales: nuevo sistema de distribución competencial que enumera las materias de competencia estatal y aquellas concurrentes, quedando expuestas de forma residual todas las materias objeto de competencia de las Regiones ordinarias.
- Atribución general de las funciones y toda la actividad administrativa a los municipios, salvo excepciones.

Podemos concluir, por tanto, que la mayor desestabilización de la soberanía de la República italiana desde su constitución no ha surgido de tensiones sobre su modelo territorial, sino de la aprobación del principio de estabilidad impuesto por la Unión Europea. Irónicamente, esta reforma, junto al insólito episodio de la Isla de las Rosas constituyen seguramente los dos capítulos de mayor inestabilidad que han puesto en entredicho la soberanía del Estado italiano, pero de ninguna forma se ha visto amenazado por fuertes movimientos nacionalistas.

4.3. El Estado federal asimétrico y el fin del Estado⁶².

Si hay algo que este trabajo viene consolidando es la terrible confusión que produce la organización territorial del Estado español. Nuestra Constitución evoca a esa confusión por un mal uso semántico o quizá a consecuencia de la variación o percepción lingüística inherente a la evolución de la sociedad y el uso del lenguaje, así como un tratamiento un tanto descuidado por parte de la doctrina y la cultura jurídico-política a la hora de explicar y tratar el tema territorial. El lenguaje es el disfraz del pensamiento.

Una constitución pactada sobre estructura federal es consecuencia de un diálogo y compromiso entre fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas, con opiniones heterogéneas, dispares y encontradas, que conlleva un compromiso estructuralmente diverso con la pretensión de responder a las necesidades organizativas y culturales coyunturales en la sociedad. La constitución viene a consagrar un pacto organizativo, pero no constituye un modelo o teorización propia e inmutable, sino que esta tarea de teorización y creación de modelos debe llevarse a posteriori por la doctrina.

Pasando a esta labor doctrinal, se teoriza acerca de la forma de Estado establecida constitucionalmente y la ciencia hace referencia a la teoría de la *desconstitucionalización*⁶³, según esta teorización, la CE deja en manos del principio dispositivo el establecimiento de la forma de Estado, afirmando que ésta no es establecida per se por la CE, sino que, más bien, la expulsa. La Constitución se limita a determinar los fines y los límites de la acción del Estado, pero no concreta el modelo final de organización territorial del Estado.

Al quedar abierta la interpretación de la forma de Estado, así como el proceso constituyente en su conjunto, su concreción ha recaído en manos del Tribunal Constitucional, especialmente en lo referido a temas o puntos cuya tramitación y maduración en sede política o científica resultan escabrosos.

Concluimos pues, de acuerdo con la *teoría de la desconstitucionalización y los problemas lingüísticos*, no existe teorización adecuada del Estado español. La mutación de realidad es tan veloz que las ciencias sociales y jurídicas no la alcanza.

⁶² Vid. GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan “El Estado Federal asimétrico y el fin del Estado”. *El Estado de las Autonomías*. Tecnos. Madrid, 1991, pp 49-63.

⁶³ CRUZ VILLALÓN, Pedro “La constitución territorial del Estado” *Revista catalana de dret públic*, núm. 13, 1991, pp. 61-70.

Sin ir más lejos, el término *Estado* es comprendido por la CE en, al menos, dos o tres sentidos distintos⁶⁴:

- **Estado en sentido de órganos centrales (arts. 149 y 150 CE)**: Estado como sinónimo de poder central que comprende el conjunto de instituciones generales o centrales en contraposición con las CCAA y los entes autónomos.
- **Estado en sentido instrumental (art. 137 CE)**: Concepción del Estado como aparato o conjunto de órganos o poder público multinivel.
- **Estado como unidad organizada de decisión y acción social propia (art. 1.1 CE)**: El Estado comprende la totalidad de la organización jurídico-política o los denominados tres elementos del Estado: pueblo, poder y territorio.

Por su parte, el ya denominado *Estado de las Autonomías* constituye una realidad de organización de carácter general, donde en la práctica, la totalidad de las instituciones en que se concreta la descentralización política está tomada de los estados federales y de sus técnicas de organización. Como hemos venido advirtiendo no existe un modelo único de Estado federal. Sí hemos señalado, desde la perspectiva del Estado federal conceptualizado, que podemos instaurar un mínimo institucional o unas características estructurales básicas del Estado federal en el derecho comparado, que suelen sintetizarse en la constitución de:

- Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias no solo administrativas, sino también, legislativas y de dirección política.
- Una distribución de las posibilidades y medios financieros que responda eficientemente al reparto de las funciones estatales.
- Una participación de los entes con autonomía política en la organización central, a través de una segunda cámara, y en ejecución de las leyes de dicha organización.
- Una garantía de que las mencionadas características no pueden ser alteradas por ley ordinaria.
- Un mecanismo de solución de conflictos derivados de esa particular estructura que sea básicamente judicial

⁶⁴ STC 32/1981, f. 5.

El conjunto de estos elementos constituye una ley de mínimos en lo que a la definición de Estado federal en concreto se refiere, pudiendo ser distinta la autonomía de los entes territoriales, el sistema de financiación, la rigidez de la Constitución, la composición y funciones de la segunda cámara, la organización a la que se atribuyen las competencias residuales, el sistema de relación de los ordenamientos, etcétera.

La cuestión no es que España constituya un Estado con tendencia Federal, sino que de la estructuración de este se desprende, tomando en consideración las notas anteriores, una estructuración propiamente federal. El problema lo encontramos en si la estructura general del Estado español es más o menos funcional, moderna o anacrónica. Por un lado, las competencias de las CCAA son totalmente equiparables a las de cualquier Estado miembro de estados federales. Por otra parte, analizado el papel desarrollado por el TC, este órgano constitucional induce a la configuración de un sistema federal.

Aunque la realidad ofrezca pocas dudas, se ha venido proclamando desaconsejable el uso del término *federal* en España. La memoria histórica, específicamente en referencia con la experiencia federal de la Primera República, genera un problema de concepción semántica o de evitación nominal del federalismo. El federalismo ha venido asociado en nuestro país con el desorden y el recelo de ciertos poderes fácticos, fundamentalmente del ejército, y con la desmembración del territorio nacional.

Sin duda, hechas las anteriores observaciones, si observamos que algo singulariza realmente al modelo español es el carácter asimétrico del Estado o de su estructura, condicionado por la presencia en el sistema de partidos de diversas formaciones políticas de corte nacionalista de carácter infra estatal, cuya fuerza les ha permitido imponer su voluntad en reiteradas ocasiones, ya no solo sobre las comunidades de las nacionalidades o pueblo que representan, sino sobre los órganos del poder central del Estado. Políticamente son considerados *partidos* bisagra, incómodas figuras o actores que vienen a dificultar la estructuración regional del aparato del Estado o del sistema de descentralización. Los partidos nacionalistas suelen ser resistentes a la idea de un *federalismo homogeneizador* y más partidarios de un sistema de autonomía heterogéneo con existencia de comunidades privilegiadas. Con el poder acumulado en los partidos nacionalistas se hace cada vez más difícil la racionalización del sistema actual de autonomía.

Hay un inmenso trabajo pendiente a fin de corregir las disfuncionalidades de nuestro asimétrico Estado federal. Entre las principales vías de resolución de las vicisitudes que

generan discordia sobre el modelo territorial y con la unidad nacional del Estado español como horizonte objetivo, debemos mencionar:

- La **reforma de los estatutos** de las comunidades de estatuto ordinario.
- La **reforma del Senado**, transformando este en una auténtica cámara de representación territorial que haga posible la incardinación de una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones del poder central.
- **Reforma de la Administración del Estado**, exigida por la descentralización política, la cual, se ha venido incumpliendo.
- **Reforma de la administración local**, también excesivamente demorada. La propuesta es que este nivel administrativo-territorial ocupe un lugar equidistante entre el Estado y las comunidades autónomas.
- **Reforma del sistema de financiación** de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales superando el trato discriminatorio.
- **Reformar o completar el actual sistema de distribución de competencias** para conseguir una más fluida cooperación entre poder general y los poderes autonómicos para facilitar las relaciones con las instituciones europeas.

¿El principal obstáculo? Las dificultades procedimentales y políticas presentes para la reforma, junto con la tendencia al federalismo cooperativo y las posturas o posiciones políticas inamovibles, apostadas en no ceder parcelas de poder.

La doctrina denomina *federalismo dual* a la distribución de competencias prevista en la Constitución en la que impera la técnica de la competencia exclusiva. Este sistema de descentralización política se ha visto superado por el modelo o dinámica real de los Estados modernos en los que gana enteros la técnica de la competencia compartida. El federalismo cooperativo o coordinado requiere de altísimas cuotas de consenso para su funcionamiento y contiene connotaciones políticas evidentes basadas en la responsabilidad.

La forma de organización territorial del Estado español no responde solo a la autonomía, concebida como derecho-facultad de nacionalidades y regiones. Para garantizar la libertad no basta con dividir los poderes centrales del Estado, sino que se hace necesario, además de esta división horizontal, una división vertical. La racionalidad del aparato del Estado

exige que se cumplan ciertos requisitos técnicos de coordinación entre los distintos niveles de organización del Estado. El criticado federalismo cooperativo constituiría, por tanto, un mal remedio técnico y un ataque directísimo a la división horizontal y vertical de los poderes. La división es la más constatada fórmula para evitar abusos de poder.

Para abordar el problema de organización territorial del Estado español debemos partir de la base: ¿Qué entiende por España cada uno de los participantes en el debate sobre organización territorial del Estado español? Planteada esta cuestión, para encontrar las respuestas a la organización territorial, la doctrina debe abordar el estudio del Título Preliminar de forma conjunta con el Título octavo.

La asimetría es respetuosa con la soberanía popular, pero genera desequilibrios importantes. El federalismo asimétrico choca con los principios de solidaridad e igualdad que consagra nuestra Constitución, por lo que esta coyuntura debe reconducirse a la simetría, ya sea en pro del centralismo o de una forma de Estado descentralizada, pero no son tiempos para el egoísmo, sino para la solidaridad y fraternidad entre los pueblos. El diálogo debe reconducirse en términos internacionalistas dada la presencia de fuertes núcleos nacionalistas diversos, pero se debe apelar a la realidad social y buscar el denominador común a través del cual canalizar los egos y trabajar en un proyecto común como reconocida diversidad de pueblos sí, pero con problemas compartidos. Si, por el contrario, se sigue desarrollando la asimetría, cada vez estaremos más lejos y la secesión o el fin del Estado, constituirá la vía natural del devenir.

4.4. Modelo autonómico como modelo variable.⁶⁵

La configuración del Estado de las Autonomías responde a la voluntad de todos los pueblos de España de proteger sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, proporcionando así, el instrumento técnico presumiblemente idóneo para que sean esos mismos pueblos los directamente responsables y agentes de la protección de su identidad cultural e histórica, así como los gestores de sus respectivos intereses (arts. 143 y 144 CE), pero dentro del marco de respeto de la soberanía nacional.

Las Comunidades autónomas son entidades con personalidad propia, que representan intereses específicos y diferenciados entre sí, y, que requieren un tratamiento y régimen

⁶⁵ Vid. LÓPEZ GUERRA, Luis María *“El Estado autonómico como modelo variable”*. El Estado de las Autonomías. Tecnos. Madrid, 1991, pp. 65-72.

particularizado. El Título VIII de la Constitución traduce este requerimiento en dos tipos de previsiones:

1. Establece un sistema de instituciones propio.
2. Reserva un conjunto de poderes y competencias en favor de las distintas instituciones.

Los listados competenciales incluidos, sobre los que se establece el sistema de instituciones y poderes, se incardinan como elementos clave para la definición y garantía de la autonomía. La garantía jurídico-competencial representa, por un lado, una protección forzosamente parcial de la identidad e intereses de los pueblos de España y, por otra, constituye un núcleo intocable y reservado frente la acción de las propias CCAA. La configuración constitucional y estatutaria del reparto competencial establece no solo unos ámbitos definidos reservados inaudiblemente, sino también un ámbito material de contenido variable que puede atribuirse al poder estatal o autonómico, según los casos.

El proceso que instaura el texto constitucional en sus arts. 143-151 y, que se asienta sobre la base de la técnica de la compartición competencial entre Estado y CCAA, continúa inacabado. El texto constitucional reserva las normas básicas al Estado, aunque de forma flexible, por cuánto la competencia está dispone de amplios márgenes de extensión, lo que en la práctica ha conllevado que la normativa básica haya ido mucho más allá del establecimiento de directivas o principios inspiradores de la normativa autonómica, pero sin una aplicación inmediata y directa, viniendo a constituirse la legislación básica estatal como conjunto de normas en muchos casos directamente aplicables.

Dada la indeterminación competencial, a pesar de la interpretación básica extraída del propio texto constitucional, que distingue entre la normativa básica y la de desarrollo, ha sido trascendental para dirimir la conflictividad, pero también para aumentarla, el papel del Tribunal Constitucional. En la **STC 32/1981**, el TC hacía hincapié en conjugar la necesidad de uniformidad en la regulación normativa con el respeto a la potestad normativa de carácter reglamentario de las CCAA, estableciendo de esta manera, una serie de límites a la normativa básica, pero precisando matiz de la libertad de la que ha de gozar el legislador estatal como órgano político del que emana la regulación básica como decisión política.

El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional aparece en un trasfondo ineludible: la existencia de un sistema social y económico integrado, que requiere,

para su propia existencia, de un tipo general en una variedad de sectores claves, por lo que al Estado se le reserva competencias respecto de estas decisiones, no porque se produzcan preferencias competenciales o debido a una interpretación estatista del sistema competencial, sino a consecuencia de que los propios Estatutos de Autonomía prevén que determinadas funciones de competencias exclusiva se efectúan a reserva de las políticas generales que competen al Estado⁶⁶.

Por otro lado, la amplitud de los conceptos constitucionales hace que una misma actividad o situación pueda englobarse en materias distintas y, por ello, en los conflictos de competencia, la primera tarea a efectuar por el TC consiste en determinar la calificación material del objeto del conflicto a efectos competenciales. La determinación de la materia es esencial, dado que de ella depende el que se considere si es una comunidad autónoma quien ostenta competencias en términos de exclusividad o si se trata de un ámbito reservado a la acción estatal. Al respecto, el tribunal concluyó que era posible que una misma realidad física y práctica pudiere ser objeto de calificaciones distintas desde el punto de vista competencial, de forma que, sobre el mismo espacio físico concurren títulos competenciales diversos, aún, cuando tales títulos se califiquen estatutariamente de competencia exclusiva (*STCs 103/1988 y 152/1988*).

El TC (*STC 75/1989, FJ 3*) precisa el carácter móvil de los límites de las competencias autonómicas exclusivas como consecuencia directa de la posibilidad de que un sector o subsector determinado adquiriera una relevancia económica para el conjunto o sistema estatal, que justifique la adopción de medidas básicas de ordenación económica, asegurando de esta forma la fijación de un mínimo común normativo, la garantía del mantenimiento y realización de políticas concretas. La garantía de la autonomía reside en que las bases estatales efectivamente respondan a un interés general, sea del orden que sea, pero, la determinación de estas bases es una tarea política, de elección entre alternativas diversas,

⁶⁶ La jurisprudencia constitucional (*STCS 57/1986 y 102/1988*), sin profundizar en exceso, ha venido reforzando el poder del legislador estatal y de la normativa básica del Estado, estableciendo la imposibilidad de reemplazamiento de la acción por parte de las CCAA en caso de inexistencia o lagunas sobre normativa básica, es concebible la alteración de las bases normativas de una materia y, con ello, la posibilidad de alteración de esferas competenciales a través de la decisión política de sustituir o prescindir de las medidas en un sector de una materia determinada, ampliando el ámbito normativo de la CCAA.

que puede afectar de forma muy distinta cada Comunidad Autónoma, a varias o a todas ellas.

La delimitación competencial, constitucionalmente garantizada, posibilita la doble incidencia de competencias estatales y autonómicas sobre las mismas materias, constituyendo ello, junto con la falta de una garantía política que opere como límite a la acción estatal en el momento de la formación de la voluntad estatal, un germen de autodestrucción del modelo territorial consagrado constitucionalmente en nuestro país, que se limita a prescripción de la garantía jurídica de autonomía.

La participación política, como garantía, quizá no sea absoluta y segura, pero a través de una institucionalización de esta traducida en una posibilidad de defensa y representación de las CCAA en los foros de adopción de decisiones sobre el interés general, podría reducir significativamente la conflictividad. La reforma del Senado o las mesas de diálogo vuelven a aparecer en el horizonte como un instrumento útil para el devenir de nuestro modelo territorial, y es que, a pesar de toda la crítica vertida, ha de reconocerse, que el sistema autonómico, como modelo territorial constitucionalmente articulado sobre la garantía de unidad y diversidad ha contribuido a proporcionar una prosperidad y estabilidad única en la historia a nuestro país. Sin embargo, este reconocimiento debe hacerse compatible con su desfase y, por tanto, apostar por su actualización, dado que es axiomático, como venimos observando, que el sistema autonómico adolece notorias carencias, desequilibrios y disfunciones, las cuales vienen a imposibilitar la equilibrada distribución de servicios a la ciudadanía y, en consecuencia, el correcto provisionamiento y desarrollo del Estado de Bienestar, lo que provoca fuertes tensiones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Por consiguiente, resulta primordial desarrollar la coordinación y colaboración institucional entre las comunidades autónomas y su relación con la Administración General, además de procurar la participación de estas en todos aquellos procesos de toma de decisión estatales que especialmente les afecte.

Venimos aperciendo de la necesidad prioritaria que constituye implementar la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas para resolver el conjunto de ambigüedades, asimetrías y carencias que adolece el sistema actual. La reforma del sistema debe basarse en el diálogo y consenso y debe versar, con carácter especial, sobre los siguientes puntos clave:

- Garantizar la igualdad, lealtad y solidaridad interterritorial.

- Evitar la ambigüedad del sistema de competencias actual y proceder a su clarificación.
- Asegurar la justa distribución de los recursos públicos y la capacidad de las CCAA para proveer los servicios y prestaciones sociales que son de su competencia.
- Proceder a una reasignación más eficiente del funcionamiento de las instituciones y organismos, introduciendo criterios territoriales para reducir la desigualdad y ampliando las competencias y capacidades de los gobiernos locales, garantizando el respeto de la autonomía local y fortaleciendo el papel de los municipios como unidad territorial básica.
- Potenciar y fortalecer la participación y agencia de las comunidades autónomas en las instituciones comunitarias de la Unión Europea, encauzado a través de las oficinas de representación de las comunidades autónomas en Bruselas.

4.5. Convenios entre CCAA. Naturaleza jurídica.

Se habla mucho a lo largo de todo el texto que compone este trabajo acerca de los convenios o pactos que, sin llegar a modificar el texto constitucional, los entes autonómicos llevan a cabo entre sí o con el poder central con el fin de realizar actividades o tareas determinadas en común. Los denominados *convenios*, en cuanto pactos entre personas públicas, sea cual sea la trascendencia de estos, son una manifestación de la capacidad negocial de que ambos sujetos gozan. El problema es que ni la CE ni ningún Estatuto especifica la fuerza vinculante de los convenios.

Los convenios en los que sea parte una CCAA se pueden clasificar, según innoven el ordenamiento jurídico, en normativos y negociales. Los últimos no presentan problema alguno, ya que se limitan a aplicar el derecho vigente, siendo su naturaleza la de un contrato público. El problema es que, la mayoría de los convenios firmados por las CCAA con el poder central, son normativos, para ser más precisos, pertenecen al grupo de convenios celebrados con el Estado sobre el modelo de ejercer las competencias y la utilización de los servicios transferidos (a través de los Decretos de transferencia). Los celebrados entre CCAA también suelen pertenecer a este grupo.

La doctrina se muestra reticente a admitir que los convenios atribuyan competencias: no son títulos competenciales, sino instrumentos para ejercer las competencias ya atribuidas. No se acepta que el convenio sea una auténtica fuente jurídica, reconocer lo contrario sería

restringir las potestades normativas en cuanto los convenios solo pueden ser modificados de acuerdo con sus estipulaciones. Resulta absurdo que un instrumento jurídico reconocido expresamente en las principales normas devengue en un compromiso político (extrajurídico).

La jurisprudencia ratifica el carácter normativo de los convenios y, con ello, la indisponibilidad de las competencias y la consideración del convenio como instrumento de cooperación y no como título competencial. Ello implica que “toda cooperación se establezca por medio de un convenio de cooperación o de concertación, siempre que quienes celebren el convenio o el concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias”⁶⁷.

Se debe diferenciar, como lleva a cabo el Tribunal Constitucional, el régimen jurídico de la titularidad (indisponible) de las competencias y su ejercicio (pacto voluntario).

El convenio constituye, por tanto, una verdadera fuente jurídica, sometido a la CE y al Estatuto de autonomía. El principio de indisponibilidad impide ceder de forma incondicional y general cualquier competencia autonómica.

La discusión doctrinal se incardina en defensores del principio de jerarquía y defensores del principio de competencia para la resolución de una relación entre ley y tratado, apostando por el principio de jerarquía ya no por su posición en el ordenamiento, sino porque además es aprobado por un órgano superior.

En los Estatutos no existe esa prohibición expresa para que los convenios se refieran a materia reservadas a las leyes, pero se traslada doctrinalmente. No se prohíbe que, mediante convenio, las CCAA se comprometan a elaborar una ley con un determinado contenido, en la línea de legislación uniforme, ya que no se está creando normativa, sino unos compromisos de actuación, así lo describe el TC. Estos convenios no tienen fuerza obligatoria, pero sí vinculan políticamente frente a la autorización emitida por las Cortes generales.

5. LA CRISIS DEL ESTADO AUTONÓMICO⁶⁸. REALIDAD Y HORIZONTES.

⁶⁷ STC 123/1984, de 18 de noviembre, FJ 6º

⁶⁸ Vid. CARRILLO, Marc (dir). Debate «La crisis del Estado de las autonomías», *Teoría y derecho. Revista de pensamiento jurídico* (junio 2016), pp 11-116. Valencia: Tirant lo Blanch.

5.1. Demandas de secesión. La presión bilateral de las denominadas “comunidades históricas” y la consolidación del modelo territorial.

Querer amar e identificarse con la propia tierra, patria, pueblo y nacionalidad es inherente al sentimiento humano, sin embargo, este exacerbado romanticismo nos lleva a la tan peligrosa sacralización ideológica⁶⁹.

El término nacionalismo no tiene una única acepción, sin embargo, la más extendida es la que entiende el nacionalismo como *orgullo exagerado o radical*. El nacionalismo⁷⁰, así entendido, está abocado a la contemplación del colonialismo o el imperialismo como formas publicitarias o de marketing del conjunto de los elementos que componen una nacionalidad. Sin embargo, como coloquialmente se suele decir, quien mucho abarca, poco aprieta. En última instancia, un paso más allá del *dominio colonial-imperial*, en el escenario nacionalista se difunde el odio, que per se, produce más odio en dirección opuesta, como consecuencia. Nación en términos absolutos, sin contemplar el respeto a otras naciones, como ocurría en la Primera Guerra Mundial, donde se inculcaba el espíritu patriótico que alimentaba a los nostálgicos de un pasado glorioso basado en el imperio.

Stefan Zweig⁷¹ ya identificaba, el siglo pasado, el nacionalismo como el problema principal en Europa, por encima del fascismo o las pestes, que “envenenaba la flor de nuestra cultura europea”.

Las guerras tradicionales han sido sustituidas en el ámbito geopolítico por las guerras civiles-nacionales u otros tipos de componente primordialmente identitario o basados en motivos histórico-culturales, normalmente ejecutadas en forma de terrorismo.

La identidad nacional como fuerza ideológica y política es consecuencia de un proceso de nacionalización que debe ser impulsado desde los poderes públicos a través de una buena articulación económica y social del territorio. En caso contrario, como respuesta a las crisis, las desigualdades u otras percepciones con connotaciones negativas, de las que se extraiga inacción o corrupción, surgen o se activan movimientos intelectuales, grupos o partidos

⁶⁹ Vid. BARTOMEUS, Oriol; MOLAS Isidre. *La competencia política en la España de las autonomías: el eje izquierda-derecha en las Comunidades Autónomas* (1999-2001). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2003.

⁷⁰ PELAZ LÓPEZ, José-Vidal. *El estado de las autonomías: regionalismos y nacionalismos en la historia contemporánea de España*. Madrid: Actas. 2002.

⁷¹ Referencia literaria: ZWEIG, Stefan. *El mundo de ayer (memorias de un europeo)*. Greenbooks, 2016.

políticos específicamente nacionalistas, que vienen a repensar y poner en tela de juicio el modelo territorial, incluso apelando al derecho de autodeterminación como respuesta a la insatisfacción generalizada para con el poder central.

El siglo XIX en España es reflejo de lo anteriormente señalado: “*los liberales construyeron mucho más Estado que nación*”⁷². La escasez de recursos redujo muchísimo la capacidad de proporcionar servicios públicos. Los servicios públicos, como agente nacionalizador por excelencia, no constituye una variante aislada de ese malestar, sino que forma parte de un contexto al que ha de sumarse la fuerte fiscalización ideológica de la Iglesia; la falta de voluntad política nacionalizadora por parte de la oligarquía liberal o el escaso protagonismo de nuestro país en el panorama internacional. El nacionalismo español tuvo que aceptar que España, al mismo tiempo que perdía su vieja condición imperial, cuando la posesión de colonias era considerada la prueba más importante de la vitalidad de una nación, pasaba a ser una nación cuestionada desde su interior, con la emergencia del nacionalismo catalán y, de modo más incipiente, del vasco.

A pesar de la debilidad relativa a la que hacemos referencia de los mecanismos homogeneizadores, de forma paralela se observa un incremento de la identidad nacional española a finales del siglo XIX, concepción compatible con el indiscutible avance de las identidades regionales, según la doctrina a la que hacemos referencia. Para ello, se valen de la teorización del fenómeno definido como *doble patriotismo*⁷³, según el cual, resulta perfectamente compatible la fidelidad política a una *nación*, la española, con la adhesión a una *patria* específica, de carácter regional. Desde mediados del siglo XIX, en lo que coinciden todos los historiadores, es que se observa un paulatino refortalecimiento de la identidad cultural, detectable, entre otros aspectos, en el uso popular de las lenguas no

⁷² SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro «La nación soñada: los proyectos nacionalistas españoles y la crisis finisecular»; SÁNCHEZ MANTERO, Rafael. *En torno al 98*, Universidad de Huelva, 2000, tomo II, pp. 359 a 373. Se habla de un proceso de nacionalización débil o limitado, lo cual permitiría la paralela eclosión de identidades nacionales alternativas.

Vid. Esteban de Vega, M. 2001. La crisis de finales del siglo XIX y el nacionalismo español. In Aymes, J., & Salaün, S. (Eds.), *Les fins de siècles en Espagne*. Presses Sorbonne Nouvelle.

Vega, M. E. d. 2002. En torno al nacionalismo español. In Campuzano Carvajal, F. (Ed.), *Les nationalismes en Espagne: De l'État libéral à l'état des autonomies (1876-1978)*. Presses universitaires de la Méditerranée.

⁷³ FRADERA, Josep Maria «El proyecto liberal catalán y los imperativos del doble patriotismo», *Revista AYER (Asociación de Historia Contemporánea)*, núm. 135, 1999. pp. 87-100.

castellanas con la pretensión de enfatizar la identidad cultural de esas zonas, y que abrirían la posibilidad del nacimiento de identidades regionales con contenidos políticos explícitos.

En este contexto, llegamos al 21 de octubre de 1886, cuando, por iniciativa de la Unió Catalanista acudimos al primer planteamiento de programa de actuación política bajo la creación del *Centre Escolar Catalanista*, todavía no independentista, pero sí de carácter autonomista y soberanista, con mero reconocimiento al poder central español en la representación exterior, la defensa y el establecimiento de aranceles. Por su parte, el nacionalismo vasco tiene sus orígenes en la adaptación de una parte del fuerismo liberal y del carlismo a la situación creada por el final de las guerras civiles y la abolición foral de 1876, adquiriendo forma política con Sabino Arana, fundador del Partido Nacionalista Vasco en 1895.

Observamos a finales del XIX como entra en crisis la idea de nación española, al mismo tiempo que, paradójicamente, España se convierte en el ámbito central de la vida política, social y económica. El localismo y el proceso de nacionalización anteriormente descrito impera en zonas rurales, mientras que el nacionalismo español comienza a mostrar una presencia y operatividad política mayor, lo que propicia la aparición, a principios del siglo XX de partidos nacionalistas o seudonacionalistas españoles, cuyas ideologías y programas estaban incuestionablemente impregnados de elementos nacionalistas de distinta naturaleza, a destacar, por ejemplo:

- El nacionalismo español liberal, reformista, civilista y laico: heredero del viejo discurso nacional del XIX. Una corriente que va desde Ortega y Gasset hasta Azaña con la impronta de la Institución Libre de Enseñanza y que encuentra su máxima expresión en el partido liberal y el republicanismo.
- Nacionalismo de carácter tradicionalista, antiliberal y ultracatólico: nacionalismo de raíces carlistas fundamentado en un programa de *defensa del altar y el trono* con algunos componentes forales.
- Nuevo nacionalismo de los nacionalistas: Nacionalismo de carácter autoritario y nacional-católico, en el que convergen elementos civiles y militares, con convicciones férreamente unitaristas. Adopta una inamovible postura de enemistad radical frente a los nacionalismos periféricos a los que considera incompatibles con la unidad nacional.

Dada la importancia político-social que entrañaba el régimen territorial, los primeros gobiernos del siglo XX, particularmente los de Silvela, Maura y Canalejas incluyeron dentro de su *política regeneracionista* varios proyectos de reforma del modelo territorial en sentido regionalista. El culmen de estos proyectos es el establecido por la Ley de Mancomunidades aprobada bajo el gobierno conservador de Eduardo Dato en 1913 y en la constitución de la *Mancomunitat catalana* mediante *decreto de 26 de marzo de 1914*. En los años posteriores, dado el auge en el panorama europeo de los nacionalismos, los nacionalistas exigieron el paso desde la descentralización administrativa hacia la autonomía política.

Tras la caída del régimen autoritario, la *dictadura con rey*, en España se fraguó un pacto encabezado por mayoría republicana y socialista, así como partidos de tendencias nacionalistas. En este periodo, el izquierdismo y el autodeterminismo ganan una influencia decisiva. El compromiso republicano irradiante en buena parte de los nacionalismos periféricos concedió a éstos una notable legitimidad tras la proclamación del nuevo régimen. De forma que, durante el primer bienio republicano, desde los presupuestos del nacionalismo español liberal y democrático, la coalición republicana-socialista encabezada por Manuel Azaña, trató de consolidar el nuevo régimen incorporando al mismo a los nacionalistas catalanes. Aunque en la práctica política este momento histórico está plagado de conflictos, tras la promulgación de la Constitución de 1931 que estableció el Estado unitario o integral, indudablemente, se abre un nuevo marco de convivencia entre el nacionalismo español democrático y los nacionalismos periféricos sobre las bases de la administración territorial y la oficialidad del idioma castellano, de obligado conocimiento para todos los ciudadanos.

El problema nacional constituyó un hecho trascendental sobre la vida política de la República, propiciando fuertes tensiones políticas que impidieron la estabilidad del régimen republicano. En el ámbito castrense hay un claro relato ganador, el de evitar a toda costa cualquier forma de ruptura o debilitamiento de la nación y del Estado. Es por este motivo, que en las zonas que sometidas al control de los sublevados entre 1936 y 1939 se desencadenó una represión sistemática de los nacionalistas gallegos, vascos y catalanes, así como de los regionalistas sospechosos de separatismo. Ya en plena contienda, pero cuando casi todo el territorio catalán estaba aún en zona de influencia republicana, se dictó en Burgos el 5 de abril de 1938 una ley que derogó el Estatuto de Cataluña de 1932 y dispuso que las cuatro provincias fueran *gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España*. Por su parte, el gobierno vasco se mantuvo igualmente al lado de la República, a pesar de la

defección generalizada de la mayoría de sus bases tras la caída de Bilbao. El enemigo común del fascismo propició la superación de las diferencias.

La guerra civil española no se concibe como una lucha entre el nacionalismo español y los nacionalismos periféricos, sino entre modalidades de nacionalismo español. Con la derrota del bando republicano caen el nacionalismo liberal-democrático y los nacionalismos periféricos que a este bando se habían adscrito a manos de una concepción nacionalista o nacionalismo de corte católico.

Bajo el franquismo, las relaciones entre nacionalismos periféricos y Estado se replantean. Así, el régimen franquista, bajo la unidad radical del Estado, puso punto final a las experiencias de reforma del Estado que habían tenido lugar y retomó el modelo de Estado unitario y centralizado, mientras llevó a cabo de forma paralela una radical represión de los nacionalismos periféricos y las ideologías y organizaciones democráticas y obreras, revocando aquellas leyes e instituciones autonómicas creadas durante la República y reprimiendo las prácticas políticas y simbólicas ligadas a los nacionalismos periféricos.

Esta forma de ejecución debió ser replanteada en la década de los 60, auspiciada por un creciente proceso de movilización de la sociedad española. La abrumadora concepción unitaria e identificación del régimen con la nacionalidad española y sus símbolos clásicos, su centralismo a ultranza, su agresión a los derechos lingüísticos de los españoles y su actuación represiva, tuvieron el efecto contradictorio de radicalizar ideológicamente a los otros nacionalismos, propiciando su desarrollo incluso donde antes no habían existido o carecían de fuerza. Los nacionalismos periféricos coparon puestos relevantes en la lucha antifranquista.

Esta herencia traumática del franquismo, junto con el papel estrella de los nacionalismos periféricos en la lucha contra el franquismo y su labor durante la transición, en lugar de fortalecer, ha debilitado el nacionalismo español, lo que en nuestra actualidad podemos apreciar de forma especialmente clara cuando se constata que, gran parte de la izquierda española ha asumido las propuestas políticas de los nacionalismos periféricos, incluso contra su propia tradición histórica estatalista, como es el caso del PSOE, cuestionando la existencia de la nación española en sentido del polémico art. 2 del texto constitucional y sucumbiendo a las reivindicaciones lingüístico-culturales y los supuestos históricos. Por su parte, la coalición electoral Unidas Podemos ha venido contemplando en declaraciones públicas el *«inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente sus destinos»*, y reconoce el *«carácter multinacional del Estado español y el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y*

Galicia, garantizando el ejercicio efectivo de ese derecho por los pueblos». Esta postura adoptada por la izquierda con representación parlamentaria ha sido muy criticada en los últimos tiempos por aquellos teóricos izquierdistas de corte jacobino y de gran parte de la izquierda definida⁷⁴, cuya postura centralista y crítica con el Estado de las autonomías ha tomado mayor peso mediático en los últimos meses con dos acontecimientos clave que han ampliado su altavoz:

1. Exposición de la ineficacia del modelo territorial español en la gestión de la pandemia.
2. La deslealtad institucional consentida por el Gobierno de España en el caso del procés y la tramitación de los indultos.

La gestión de estas vicisitudes con las que ha tenido que lidiar el ejecutivo entrante han generado una crítica feroz ya no fuera, sino inclusive dentro de su eje ideológico. Tanto los barones del PSOE, como algunos militantes de IU se han unido a la crítica en redes y otros espacios políticos⁷⁵ con el resto de las formas de izquierda definida coincidiendo en la necesidad de un Estado integral, fuerte, que asegure unos servicios públicos comunes, homogéneos y de calidad, el elemento homogeneizador por excelencia, con el fin de evitar las asimetrías surgidas en las últimas décadas dado el marco plurinacional. Se apuesta por un respeto a las diferencias identitarias, pero sin ahondar en los privilegios que han venido suponiendo las reformas de los Estatutos, regímenes forales o concierto económicos y pactos políticos y autonómicos conseguidos por los nacionalismos periféricos como moneda de cambio. La necesidad del replanteamiento sobre el modelo territorial encuentra sentido, según la izquierda definida, en evitar las duplicidades, asegurar el principio de solidaridad, homogeneizar el ámbito tributario y frenar el proceso de competencia fiscal iniciado por las CCAA cuya presidencia ha recaído en manos de partidos políticos de corte neoliberal

Los problemas que el Estado autonómico debe afrontar actualmente no consisten ya en la permanente insatisfacción de los nacionalismos, ni en el especialmente complejo problema vasco, con la lacra del terrorismo y la violencia de ETA. En la actualidad, los nacionalistas

⁷⁴ Definición respecto al Estado.

⁷⁵ Club El Jacobino o La razón comunista son espacios de intercambio de intelectuales de izquierdas con gran presencia en redes sociales y medios de comunicación. En ambos confluyen militantes de partidos con representación parlamentaria como Marisa Castro (IU) o Antonio Miguel Carmona (PSOE) desde unas perspectivas críticas ante la debilitación de la visión estatalista.

parten de posturas y fórmulas federalistas o confederalistas basadas en soberanías compartidas, incompatibles con la Constitución de 1978, en toda mesa de negociación u formas de intervención dialogada. El principal escollo siempre de fondo: el modelo de financiación.

5.2. Tensiones centro-periferia⁷⁶ y la necesidad de reforma del Estado autonómico.

En la primera década del siglo XXI, los partidos nacionalistas inician una estrategia de incremento de su autonomía, asunción de competencias y reconocimiento de sus particularidades dentro de las vías previstas y el marco legal previsto por la CE, principalmente a través de la reforma de los Estatutos y mediante la negociación del concierto económico, sin embargo, dado el nivel de exigencias que llegaron a querer imponerse por esta vía, los partidos políticos de corte nacionalista comenzaron a realizar una oposición en bloque frente a estas pretensiones. En este contexto se aprobó en septiembre de 2005 por el Parlamento catalán la reforma del Estatuto de autonomía de 1979, que posteriormente fue sometido a referéndum. Contra la aprobación del Estatuto se posicionaron el Partido Popular, así como 5 CCAA y el Defensor del Pueblo, que recurrieron dicho texto legislativo frente al TC. Esta acción generó un fuerte rechazo entre el nacionalismo catalán que reaccionó de forma inmediata ejerciendo declaraciones públicas y generando movimientos sociales de presión frente a una posible estimación, aun parcial, del recurso llevado ante el TC. El contenido del Estatuto fue comprometido en relación a la introducción de la nacionalidad catalana; trato privilegiado de la lengua catalana; previsión de un poder judicial para Cataluña; establecimiento de relaciones internacionales ajenas a las del Estado; sistema de financiación propio y posición privilegiada sobre la base de un modelo confederal asimétrico. Bajo la confluencia de estos motivos y pese a la convulsa situación generada con la disputa política por obtener mayoría o influencia mayoritaria en términos ideológicos sobre los componentes del TC, se publicó la Sentencia del TC sobre el Estatuto de Cataluña el 28 de junio de 2010, que vino a declarar inconstitucionales 14 de sus artículos contenidos y quedaron sujetos a interpretación del Tribunal Constitucional otros 27. Esta pronuncia del TC acrecentó la tensión y exacerbó las reclamas nacionalistas paulatinamente. En 2012, el Parlamento catalán aprueba el

⁷⁶ Vid. ALVAREZ CONDE, Enrique y otros. *El Estado de las Autonomías: poder autonómico, poder central*. Madrid: CITEP. 1981.

polémico Pacto fiscal al que venimos haciendo referencia, como última intentona de conseguir la autonomía financiera deseada por los nacionalistas. Ante la negativa del ejecutivo central de ceder frente a estas pretensiones, el nacionalismo continúa recrudeciéndose y así llegamos hasta el desarrollo del proceso soberanista de Cataluña (2012-2021) y las repercusiones aún latentes inherentes a la Sentencia de la Sala de lo penal del TS núm. 459/2019 sobre los líderes y responsables del abandono de la vía constitucional.

Mediante declaraciones previas a la celebración del referéndum sobre la independencia de Cataluña del 2 de octubre de 2017 del por aquel entonces Ministro de Economía del Reino de España, Luis de Guindos, se abrió la veda a la negociación en términos económicos, de financiación y la autonomía financiera que venía reclamando Cataluña desde 2012, cuando se rechazó toda discusión basándose en la situación económica del conjunto del país, pero las circunstancias e intereses debieron de cambiar tras la radicalización de la postura nacionalista catalana como respuesta a la negativa al Pacto Fiscal aprobado por el Parlamento de Cataluña, que venía a dotar a la Generalitat de plena capacidad normativa y recaudatoria bajo la creación de una Agencia Tributaria Catalana propia y única, así como la renegociación de un concierto económico de mínimos con el que dar cumplimiento al principio de solidaridad.

El acuerdo de Gobierno UP-PSOE que hizo posible la gobernabilidad del actual ejecutivo (XIV legislatura) contempla en su punto noveno *la presencia de órganos bilaterales para dirimir un asunto de interés específico*, punto que facilita la aparición de aquella mesa de diálogo de Gobiernos que lleva años demandándose y defendiéndose desde el independentismo.

El punto noveno del Acuerdo de Gobierno apela expresamente a la actualización del Estado Autonómico, apostando por *una España fuerte y cohesionada* aunque establece que *el marco de colaboración entre el Gobierno central y las comunidades autónomas estará definido por el principio de la multilateralidad*, aunque, *no impide la presencia de procedimientos y órganos bilaterales especialmente cuando se trate de dirimir un asunto de interés específico para una o varias comunidades autónomas*. El redactado del acuerdo, por tanto, nos evoca tácitamente al escenario de la ansiada mesa de diálogo entre Gobiernos para *abordar el conflicto político catalán impulsando la vía política a través del diálogo, la negociación y el acuerdo entre las partes que permita superar la situación actual*. No obstante, con el fin de acallar o rebajar aquellas posturas críticas y enfrentadas, sobre en lo que se refiere a una futura mesa de diálogo con la Generalitat, se prevé

expresamente que *las relaciones bilaterales siempre se regirán por los principios de lealtad y colaboración entre territorios que fija la Constitución.*

Aunque desde una concepción lógico-literal pueda resultar incompatible con el título que luce este apartado, el abandono del marco constitucional de los nacionalistas catalanes, abre un nuevo espacio u oportunidad de repensar el modelo territorial y renegociar las condiciones de las autonomías. El Gobierno central tiene la oportunidad, a pesar de la opinión mediática y la férrea oposición que contaminan y dificultan su acción, para reconducir al nacionalismo a la vía constitucional y retomar el diálogo y el replanteamiento del modelo territorial con el fin de evitar que la autodeterminación se convierta en la única senda viable para la convivencia. La prerrogativa de gracia de los indultos con la que cuenta el ejecutivo es un instrumento muy a tener en cuenta para comenzar desde una toma de posición privilegiada o dominante el duro trabajo que tiene por delante: repensar el modelo territorial por la vía del diálogo y dentro del marco constitucional.

Este punto es la obviedad a la que viene evocando todo el trabajo.

La postura adoptada por el independentismo catalán, dentro del marco de la Unión Europea, es irreconciliable en sí misma, la concepción de soberanía dentro de la Unión se falsea o se deforma notablemente.

El problema actual sobre los nacionalismos periféricos no se reduce a términos histórico-culturales, sino que adquieren mayor peso los intereses económicos y financieros, he aquí la clave de la negociación y el punto a poner en relevancia a la hora de repensar el modelo de organización territorial.

Es hora de asumir políticas ejecutivas y dejar de lado aquellas políticas partidistas y estratégicas electoralistas que han corrompido por completo el Estado de las autonomías. Acabar con la sacralización de la descentralización que genera duplicidades y superposición administrativa y retomar la eficacia y eficiencia, así como el fin del interés general y el bien común.

6. CONCLUSIONES

Sobre el modelo actual de organización territorial español se han venido vertiendo críticas desde su formulación hasta nuestros días. La fórmula del Estado Autonómico, como modelo funcional válido y operativo ha sido criticada tanto por exceso como por defecto, a

pesar de aparecer respaldada por la⁷⁷ aprobación de una amplia mayoría de la sociedad española, según los últimos datos emitidos por el CIS, aunque la fiabilidad de dicho organismo ha sido puesta en entredicho durante el último año. Sin embargo, para quien aún mantenga las ganas de seguir la farragosa vida jurídico-política de nuestro país, como es mi caso, puede llegar a dilucidar la interconexión existente entre la mayoría de los problemas que ocupan las portadas de los diarios, con el fracaso de nuestro modelo territorial y las tensiones que con ello se han ido generando. El éxito de aunar a las diversas fuerzas políticas, y, en particular el binomio partidos centralistas-partidos secesionistas, pasa por una fórmula pactada, alejándose de la vía coercitiva o de imposición. Se debe retomar la senda del diálogo con el fin de avanzar en un mismo sentido, hacia un plan común, tal como auguraba ser el modelo europeo.

Estudiando la teoría de nuestro modelo autonómico, y, sobre todo, desde la experiencia personal basada en horas de diálogo enfocado desde una perspectiva empática con personas de opiniones enfrentadas sobre el devenir de la *nación de naciones*, he conseguido localizar, quizá, el origen e *incubadora* de las tensiones y problemas entre las diversas concepciones de este mediático concepto del pensamiento político: la educación. Nuestro modelo educativo, es fuente y clave del mantenimiento, no solo de las nacionalidades y todos aquellos elementos que constituyen un Estado, aunque debemos limitarnos a este ámbito en lo que a este trabajo se refiere. Dentro de este contexto, encuentro vital un consenso o pacto de Estado que incluya políticas de preservación de las nacionalidades, en lugar de su destrucción, tal y como se desprende de algunos Gobiernos Autonómicos que abogan por el centralismo, y, cuyas actuaciones no cesan de mermar las aspiraciones de nacionalistas y regionalistas.

Podemos afirmar que la *globalización* nace con la idea de que la multiculturalidad es enriquecedora y el liberalismo se nutre de la mismas, pero, sin embargo, a la hora de preservar las diversas nacionalidades de las que se impregna nuestro país, deja de ahondar en este discurso y deja paso al antiquísimo debate centralista y la unidad del Estado español, que lejos de toda tendencia o modernidad en derecho comparado, evoca, en nuestro país, cierta añoranza de pasado por partidos de corte conservador que hablan de libertad individual, pero, que olvidan la condición necesaria que constituye el respeto a la identidad cultural e histórica de las Comunidades sobre ésta. Llega a resultar incomprensible esta ofuscación, teniendo en cuenta, que como hemos observado en el

⁷⁷ Consultar Anexo IV.

apartado histórico de este trabajo, la unidad de España siempre ha estado desdibujada y ligada o ensombrecida por la monarquía, institución a la que ha venido dando razón de existir tras el pacto constitucional, y, que casualmente ha entrado también en situación de crisis. Sin embargo, se observa que, incluso bajo las antiquísimas casas monárquicas que han asumido la jefatura del Estado español, han coexistido territorios en los que se conservaban las históricas tradiciones de autogobierno.

El ideal democrático, por otro lado, lleva a intentar acercar el ejercicio del poder público a todos los ámbitos del pueblo, ahondando en el sentimiento de solidaridad entre los pueblos, otro recuerdo, evocación o guiño al marco teórico del ambicioso proyecto europeo.

Llevada a cabo esta disertación personal, como culminación a este trabajo, debemos proceder al análisis de los escenarios, soluciones y alternativas posibles tendentes a aliviar las tensiones fruto de la indeterminación inicial del Estado autonómico. Llegados a este punto, a partir del estudio anterior, concretaremos las respuestas en torno a la eficacia de nuestro modelo territorial y pondremos en perspectiva la *necesariedad* de optar por la ejecución de alguna de las alternativas propuestas entre el inmovilismo del Estado Autonómico y la secesión, considerados los males mayores de nuestro modelo territorial.

6.1. La propuesta de reforma constitucional.

Entre la secesión y el inmovilismo, encontramos una fórmula intermedia: la reforma de la Constitución territorial. Durante el desarrollo de las últimas legislaturas se han sucedido las declaraciones, por parte de todas las fuerzas políticas presentes en las Cámaras, sobre la necesidad de reformar la CE a varios niveles, entre ellos, el territorial. Todas ellas son conscientes de que nuestro texto constitucional acusa una serie de deficiencias, contradicciones e imprecisiones. Lo cual, hace palpable que esta acusa produce ineficiencias, controversias competenciales e inseguridad jurídica, poniendo en relieve que, a pesar de las discrepancias a la hora de identificar las ineficacias del modelo, en ciertos puntos, las fuerzas políticas deben facilitar la legislación y reducir sus costes. Sin embargo, ha faltado el compromiso político concreto, que debería ser resultado de una serie de acuerdos parlamentarios que desarrollen la aprobación de la reforma a través de acuerdos parciales, siendo conscientes de la dificultad que supondría llevar a cabo una reforma general toda la materia territorial. El impulso definitivo, quizá debería ser, tener en cuenta que, todas estas notas negativas constituyen un peligroso caldo de cultivo al servicio

político de nacionalismos particularistas o periféricos. La conflictividad jurídica constituye la antesala al conflicto político.

Infinidad de autores y actores políticos contemplan la reforma de la Constitución territorial como “el único camino seguro entre dos aventuras peligrosas: La secesión y el inmovilismo, ambas posturas insensatas”⁷⁸. Teniendo en cuenta que, por un lado, la secesión o independencia supondría a medio plazo unos costes de transacción impagables para ambas partes, acentuándose éstos si se lleva a cabo de forma unilateral, como contemplan en la actualidad las fuerzas secesionistas/nacionalistas de Cataluña. Enfrente, nos encontramos con el inmovilismo, la peligrosa vía de no acometer cambios que puede llevarnos a una devaluación del valor normativo de la CE, así como la calidad democrática del Estado, en concreto como consecuencia de la desconexión del texto para con las nuevas generaciones⁷⁹, entre las que mayor éxito tienen las tendencias nacionalistas. Lo que nos llevaría a la posibilidad de atribuir la decadencia del Estado autonómico a la ausencia de un replanteamiento del texto constitucional. Debe tenerse claro que, toda ley envejece si no es sometida a mantenimiento.

Una hipotética reforma constitucional debe cumplir con una serie de requisitos, entre los descritos por las teorizaciones de la doctrina, destaco: la pausa y la paciencia, evitando toda prisa en su tramitación o redacción, que debería seguir una secuencia lógica en pro de garantizar un procedimiento constitucional deliberativo y participativo.

Entre las notas doctrinales sobre los principios que deben guiar las reformas constitucionales, destacan: la deliberación en detrimento de la imposición; la transparencia exigible en democracia; la atención a las minorías en sentido de Estado Social; y, la audición de expertos independientes que garanticen la imparcialidad y disipen toda contaminación político-partidista del texto constitucional.

⁷⁸ GARCÍA ROCA, Javier. «La reforma de la constitución territorial: un buen camino entre secesión e inmovilismo», *La crisis del Estado de las autonomías. Revista de pensamiento jurídico Teoría y derecho*. núm. 19, junio 2016, pp 16-31

⁷⁹ “El pueblo siempre debe tener el derecho de reformar y revisar la constitución, porque una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras” **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**

“Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures”. **Art. 28 de la Constitución Francesa de 24 de junio de 1793.**

Es necesario, por citar alguno de los aspectos más relevantes sobre los que debe penetrar la reforma:

- Clarificar las reglas de distribución de competencias y los mecanismos de colaboración: Ello, como veníamos señalando, con el fin de para recuperar seguridad jurídica y la legitimidad democrática. Superada la inexperiencia de la descentralización, se hace necesario dar prioridad a clarificar las reglas competenciales en la Constitución, revisando aquellos conflictos territoriales existentes buscando el modo de solventarlos, dando la preeminencia necesaria a las competencias del Estado en la Constitución en lugar de postergarlo a la interpretación de las farragosas listas competenciales que se suceden en los diversos estatutos autonómicos, como instaura la configuración actual plasmada en las listas competenciales de los artículos 148 y 149. La confección de las listas competenciales deben ser consecuencia de diálogo y evitar la confección a la carta de acuerdo a intereses políticos y económicos que sucede en la actualidad. El fin de plasmar constitucionalmente las competencias es aportar estabilidad política y amortiguar conflictos. La propuesta más reiterada entre la doctrina es la configuración de delimitadora y clarificadora de un techo competencial sobre las comunidades autónomas que sustituya al actual artículo 149 por un listado único de competencias del Estado o sustituirse éste por diversas listas en las que se denote el tipo y naturaleza de la competencia estatal diferenciando competencias exclusivas del Estado y competencias compartidas, pudiendo adherirse un listado de competencias concurrentes. Este sistema de listas proporciona mayor certeza normativa y facilidad de lectura jurídica.
- Redefinir las técnicas normativas: Junto a la recomendación de modificar la distribución de las competencias, debe modernizarse la técnica normativa sobre la confección de normas. En primer lugar, resaltada en este trabajo la importancia que debe darse al Senado como cámara de representación territorial en un Estado compuesto, el procedimiento legislativo sobre este asunto requiere especial intervención de esta cámara. El sistema competencias descrito en el párrafo anterior haría innecesario mantener las leyes orgánicas de delegación y transferencia para flexibilizar el modelo estatutario cómo, así como las cada vez más en desuso, leyes de armonización, aunque, como hemos apreciado, al constituir materia de especial sensibilidad, sería fundamental el papel de las leyes en materia fiscal e impositiva.

- Mejorando el listado competencial y las técnicas normativas para su distribución, seguirá siendo vital la actuación del Tribunal Constitucional como árbitro imparcial a la hora de interpretar las normas y solventar conflictos que surjan sobre la delimitación de competencias. Para salvaguardar la seguridad jurídica e imparcialidad del TC, la doctrina propone fijar un procedimiento de elección del órgano constitucional alejado del actual basado en cuotas de partido.
- Fortalecer la autonomía municipal y suprimir la Diputación Provincial: Propuesta recurrente dada la consideración de la Diputación como órgano fuente de ineficacia, ineficiencia y duplicación de recursos y cargos, respectivamente. Desde la doctrina se anima a poner el foco de atención en el municipio como muestra representativa.
- Reforma del Senado: En la actualidad, la colaboración no es transparente, la coordinación (queda visto en la situación de pandemia) y la regulación no es eficaz. Para mejorar la colaboración, coordinación y regulación es imprescindible la constitución de un Senado como verdadera cámara de representación territorial. Es conveniente introducir algunas reformas en esos términos de eficiencia recomendadas, tal y como ha constatado la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en sentido de supresión del mecanismo de autorización de convenios entre CCAA (art. 145.2 CE).

¿Qué funciones podrían atribuirse al Senado? Como cámara de representación territorial se haría conveniente canalizar la fase de discusión de aquellas leyes con impacto territorial mediante algún grupo de trabajo o comisión que, mantenga estrecha vinculación con los gobiernos autonómicos, y, obstaculice con sentido territorial la primacía de la voluntad del Congreso, en concreto, como venimos señalando, en aquellas materias sensibles relacionadas con leyes de financiación y de los tributos cedidos.

- Dada la falta de espontánea colaboración entre CCAA o, dicho de otro modo, más que probada la colaboración horizontal o aislamiento entre CCAA, como consecuencia del excesivo fortalecimiento de la identidad, se requiere atribuir al Estado, en ciertas materias, facultades expresas de coordinación, a través del diálogo, que faciliten de forma efectiva el funcionamiento adecuado del sistema, basándose en razones objetivas y soluciones negociadas, sobre todo en lo referido a

materias competenciales neurálgicas para el mantenimiento de la máxima homogeneidad del Estado y el mantenimiento de un fuerte Estado de Bienestar.

Entre nuestra clase política se ha instaurado a lo largo de la democracia una especie de tabú o prohibición tácita que recae sobre toda reforma constitucional, ya que, si observamos la evolución de nuestro texto constitucional, podemos apreciar, como, tan solo se ha llevado a cabo, y, casualmente de forma sorprendentemente ágil, el consenso para adoptar nuestros principios constitucionales a las exigencias de la UE. Aunque, algunas de estas reformas, como la del polémico art. 135 CE, sean mediáticamente discutibles o reprochables, deben servir de oasis en el desierto, antecedente y esperanza de que, en efecto, la reforma es posible y factible si las fuerzas políticas están predispuestas al diálogo propio y necesario en democracia. Toda reforma constitucional futura deberá tener presente este antecedente, pero deberá llevarse a cabo tratando de alcanzar un denominador común, y, evitando entrar en la vía de un nuevo proceso constituyente, dado el peligro de que éste acuse los vicios del pasado, tal y como nos ha demostrado nuestra experiencia constitucional.

En definitiva, las constituciones se defienden reformándolas, por lo que cabría concebir la reforma como una obligación estructural temporal basada en la voluntad de la mayoría del pueblo de adoptar las normas al contexto temporal presente. Teniendo en perspectiva el problema generado en torno a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debemos aprender la lección y optar por alternativas sensatas como la reforma del texto constitucional para dotar de cierto acomodo las pretensiones de las fuerzas nacionalistas, de forma que retomemos la senda de la convivencia pacífica.

El PSOE y su líder, actual presidente del Gobierno, venían proclamando propuestas de reconocimiento e integración de la plurinacionalidad. Previo inicio de la legislatura, el partido que hoy acapara el ejecutivo estaba decidido a reformar la CE con el fin de garantizar los poderes autonómicos. La intención de los socialistas era recoger las *facultades concretas* del Estado de la forma más precisa posible, de manera que todas aquellas competencias que no fuesen atribuidas a la Administración Central serían de titularidad autonómica. La reformulación del Estado que plantea el PSOE estratégicamente ansía blindar el Estado autonómico como modelo descentralizado mediante una reforma de la Constitución que viniese a suponer una *mejor delimitación* de las competencias e impedir constitucionalmente la fuerte recentralización por la que viene abogando el PP ante el empuje de Vox y las pretensiones de éstos últimos de retirar competencias a las autonomías.

Esta propuesta teóricamente constituye una alternativa resolutive frente a la falta de claridad que adolece el reparto competencial actual, poniendo remedio a las duplicidades o dudas sobre el organismo competente en determinadas carteras. Beneficios avalorados al realizarse sobre aquellas materias que se revelan sensibles, como el reparto de las competencias financieras y la distribución de los recursos.

Este sistema propuesto por el partido que ostenta el ejecutivo, basado en el *reconocimiento de las singularidades*, parece aspirar a culminar un modelo federal.

6.2. La propuesta de reforma del Senado y su consolidación como Cámara de representación territorial.

Es una evidencia, ya resaltada en los últimos párrafos del punto anterior, que tenemos una constitución territorial excesivamente abierta, conflictiva e insuficientemente colaborativa, lo que ha venido propiciando un marco lleno de inseguridades y contradicciones debido a la necesidad de una sucesión de centenares de sentencias interpretativas del TC, que, junto a las dificultades en el reparto competencial propias de la implementación del Derecho comunitario, nos ha dejado un marco repleto de mecanismos de decisión lentos e ineficaces.

Por otro lado, debe advertirse otro grave problema en torno al órgano constitucional del Senado; su elección y designación. Su composición debería corresponderse con la naturaleza de sus funciones, para ello, se haría necesario un imposible: abandonar la actual actitud de conveniencia partidista (de los partidos políticos) sobre el sistema de elección mediante el cálculo de los escaños.

De acuerdo con los principales problemas reseñados con anterioridad, y, teniendo en cuenta las virtudes de las concepciones de Senado que encontramos analizando el derecho comparado y la doctrina, podemos afirmar que el futuro del Senado pasa por contemplar los siguientes escenarios:

- El senado como Consejo de las Comunidades Autónomas: Imitando al *Bundesrat* alemán. En él, los senadores son designados por los Gobiernos federales-regionales de entre sus miembros, procurando una proporción con la población propia de las diferentes regiones respecto al todo, sin sobrepasar un umbral preestablecido para salvaguardar un equilibrio típicamente general entre regiones-estados. La función de los senadores es variable en cuanto a su especialización en los diferentes

asuntos/comisiones, lo que conlleva compromisos técnicos en lugar de enfrentamientos políticos.

- El senado como Conferencia de Presidentes: Este modelo alternativo se asimilaría al funcionamiento del Consejo de Ministros de la Unión Europea. La Conferencia de Presidentes tendría la función de representar a los diferentes Gobiernos de las Comunidades, adoptar, armonizar y coordinar, a través de acuerdos, las políticas y la legislación en los ámbitos que a éstas conciernen. El funcionamiento se asimilaría también, de forma que se estaría formada por los Consejeros Autonómicos según el tema a tratar.
- Senado como Consejo Federal: Aludimos a la fórmula austriaca, similar a lo anteriormente expuesto sobre el modelo federal alemán, pero con la diferencia de que en este modelo los senadores pasarían a ser designados por los Parlamentos de las regiones en lugar de por el ejecutivo de éstas. Aunque se seguiría manteniendo, eso sí, una proporcionalidad en la representación entre mayoría y minorías de cada comunidad, la principal objeción a esta alternativa, respecto a las mencionadas con anterioridad, se debe a la falta de especialización, lo que conllevaría la regresión al problema original, aunque estaríamos ante una representación popular mediante elección indirecta y de segundo grado, en lugar de una elección directa como la actual, no habría tampoco una verdadera designación territorial, sino una duplicación de la representación popular como la que hoy en día asola nuestro sistema respecto de la del Congreso.

Al respecto del Senado, cabe por último apreciar el extraño fenómeno que surge, y, es que, mientras la necesidad de reforma de la Cámara alta suele ser punto, propósito y promesa compartida y recurrente por las diversas fuerzas políticas al inicio de varias legislaturas y campañas electorales, sacando rédito del sentir popular de órgano constitucional *vestigial*, es una cuestión, que, sin embargo, durante el desarrollo de las legislaturas, a pesar del consenso existente en el punto de partida sobre la necesidad de reforma, se acaba diluyendo a consecuencia de las tensiones territoriales presentes y las opiniones dispares en torno a su futuro. La contraposición de tendencias nos hace movernos entre posturas abolicionistas del órgano constitucional y partidarios de dotar al Senado de mayor peso y relevancia, adecuándolo a la función consagrada por la CE: *una Cámara de representación territorial y, también, de segunda lectura legislativa*.

Ese sentir popular de órgano *vestigial*, en sentido de inutilidad u obsolescencia, no es más que una consecuencia más del creciente desencanto político que está causando la quiebra del pilar de la confianza entre ciudadanos e instituciones sobre el que descansa la democracia plena. La concepción del Senado por parte de los ciudadanos como problema debe canalizarse a través de las cada vez más poderosas tendencias regionalistas para crear una conciencia estratégica de nuestro sistema político explotando aquellas virtudes que todos tenemos interiorizadas del bicameralismo y del equilibrio de poderes.

El Senado tiene la oportunidad de dejar de ser concebido como *el accésit para las figuras emergentes y geriátrico de los barones de los partidos políticos* para convertirse, a través de su composición territorial, en la principal voz autorizada, influyente y eficaz para tratar con conocimiento de causa, de forma idónea, en un escenario de diálogo y encuentro más sosegado, aquellos asuntos relacionados con la organización y la estabilidad territorial de España. Hablamos de apostatar su concepción actual en virtud de una cámara de reflexión, conciencia y brújula, en la que se debatan aquellos asuntos medulares que constituyen el entramado básico de las preocupaciones colectivas que conforman nuestro presente y futuro⁸⁰.

6.3. Culminación del modelo autonómico como variante del Estado Federal

El interés de la democracia liberal gira en torno a que en nuestro Estado se consolide un modelo territorial en clave Federal, dando por descartada la viabilidad de una alternativa del Estado regional al estilo de Italia o Bélgica, visto que Europa ha ido descartando durante los últimos 30 años esta alternativa intermedia, cuyas crisis se asemejan a las de nuestro sistema autonómico. Estos sistemas intermedios no resultan del todo interesantes sobre todo desde el punto de vista fiscal.

Como respuesta a los intereses liberales de rédito fiscal como trasfondo teórico de toda forma de descentralización y autonomía, debe difundirse la idea de que en todo modelo de organización territorial descentralizado, es necesaria una *mínima* Constitución financiera que determine los compromisos *máximos* sobre la solidaridad interterritorial, así como, los mecanismos de nivelación o compensación, con el fin de alcanzar cierta estabilidad y obtener una garantía financiera de autogobierno, sin que pueda condicionarse mediante la creación de sucesivos fondos de liquidez autonómica, los cuales, queda constatado, generan un sentimiento de dependencia e inseguridad. La actual *desconstitucionalización* del modelo no

⁸⁰ Cruz Rodríguez, Manuel, 2019, <<El senado como ágora>>. El País.

es un buen sistema. Debe preverse una habilitación y reserva constitucional a dicha ley y reconocer las funciones constitucionales que cumple. Se necesitan pactos.

Sobre el modelo actual, en el ámbito fiscal, habría que asegurar que el cálculo del cupo en que se fundan las haciendas forales se haga con una metodología que impida sustanciales desajustes en los ingresos de las haciendas de régimen común y reconocer expresamente sobre el plano teórico y práctico el deber de contribución a la solidaridad interterritorial. La metodología podría revisarse en la ley, pero, las exigencias de solidaridad y proporción de los ingresos demandan normas constitucionales expresas. Se evitarían así agravios entre las comunidades que gozan de mayor grado de autogobierno y aquellas que no poseen una Hacienda Foral. Debería, a su vez, pactarse el alcance de la solidaridad y resolver acerca de si se debe cubrir un porcentaje homogéneo de los servicios públicos o alcanzar una mínima voluntad de redistribución económica y equiparación territorial, una condición lógica en el espacio de cualquier hacienda común. Un principio de ordinalidad, comprendido de forma multilateral, podría jugar como límite, tal y como matiza la recurrente STC 31/2010.

Los recursos financieros de que disponga una comunidad o Estado deberían ajustarse para que el sistema estatal disponga de recursos suficientes para garantizar la coordinación y solidaridad con las demás comunidades; el objetivo es que los sistemas sanitarios de educación y otros fundamentales puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando conlleven un esfuerzo fiscal también similar. Debe desarmarse la divisa de *España nos roba*, como consecuencia lógica al principio de solidaridad, según el cual, en cualquier espacio de integración sea Federal o europeo, las comunidades más ricas siempre deben aportar algo más que aquellas otras más pobres, de acuerdo con sus capacidades; el problema siempre será buscar el equilibrio y resolver de cuanto más y durante qué plazo será necesario para la consecución de dicho fin.

Por otro lado, observamos que, ni la Constitución ni los Estatutos de autonomía poseen normas lingüísticas suficientes más allá de la declaración generalizada del pluralismo lingüístico como valor y del importante reconocimiento de oficialidad de las lenguas propias de las CCAA. El principal problema es que no existe un modelo constitucional lingüístico, del mismo modo que no tenemos una forma territorial del Estado precisa. La Constitución nos obliga a una aproximación de las lenguas con simpatía y objetividad justamente por la existencia de este pluralismo. Esta comprensión cultural es imprescindible, sin embargo, en algunas comunidades, como es el caso de Castilla y León, por lo que en este ejercicio consta reconocer, no hemos aprendido esta lección

constitucional. Como la mayoría de la problemática surgida, ésta debe achacarse al sistema educativo, que debería instruir a los más jóvenes en el valor de que no se perciba la existencia de lenguas distintas como una amenaza.

El régimen jurídico de la cooficialidad está desconstitucionalizado y fuera de los Estatutos. Se ubica en las normas de normalización lingüística, las cuales no siempre responden a mayorías cualificadas y pactos estables, circunstancia que comporta numerosos conflictos. Es una cuestión delicada, dado que afecta a los sentimientos de identidad de los ciudadanos y a la integración de todos los pueblos de España. No es bueno que este régimen quede configurado por las decisiones de los órganos jurisdiccionales (TC, TS y TSJ) en vez de por órganos representativos. Se necesitan pactos lingüísticos y normas constitucionales y estatutarias con mayor precisión, más Pactos de Estado y menos políticas partidistas. Es indispensable una ley del Estado reguladora de la cooficialidad de las lenguas de manera general y de mínimos. Este es el camino conveniente para asegurar la vigencia del bilingüismo y de los derechos fundamentales del conjunto de los españoles.

Cualquier lengua es una riqueza y cuando existen varias deben conciliarse con objetividad y sin exclusividades.

La complejidad nacional de España arranca de su génesis como unión de antiguos reinos con particularidades jurídicas. La heterogeneidad del Estado Español es un problema que la CE abordó con voluntad conciliadora, lo cual no quita que el horizonte próximo evoque a una reforma en la que convendría ser generosos, siempre y cuando estemos abiertos a compromisos recíprocos y no solo a imposiciones. Ocultar un problema no contribuye a su resolución, la lógica federal y el funcionalismo nos lleva a un escenario idóneo en el que discutir.

La idea de nación es suficientemente amplia y pluridimensional como para dar cabida a convenciones y equilibrios.

La idea de nación cultural dentro de una gran nación política es un gesto de voluntad hacia los nacionalismos, un gran avance simbólico que impulsó una descentralización territorial sin precedentes. La complejidad de nuestra nación así lo requería, pero siempre con franqueza ante la soberanía nacional y la unidad del poder, abandonando el debate antiquísimo sobre la atribución de soberanía que suponía un callejón sin salida.

La soberanía es un término en transición y evolución constante.

La independencia no existe en el espacio europeo y, cada vez más diluida a nivel mundial a consecuencia de la globalización y la creciente desatención a la geopolítica. La reflexión anterior conlleva consecuentemente pérdida de credibilidad en, por ejemplo, algunas de las posturas inspiraciones y aspiracionales del núcleo ideológico del independentismo catalán que aseveraba su pertenencia a la Unión. Hoy en día, existe una intensa interdependencia. Estos conceptos pertenecen a épocas pasadas y, por tanto, si no se actualizan, hacen difícilmente creíbles las pretensiones del proceso soberanista.

El federalismo, por ejemplo, como modelo de descentralización territorial, se ha mostrado en muchos países ser susceptible de integrar diversas realidades nacionales. La idea de nación española pasa por un pacto de convivencia. Nadie debe obligar a elegir entre identidades, sino que estas deben enriquecernos acumulándose.

En lo que se refiere al siempre invocado derecho a decidir o a votar, debemos señalar en primer lugar que evoca a división y problemas de indeterminación terminológica. Constituye más un eslogan que una figura jurídica, aunque responda a un malestar. Ha logrado copar el centro de las agendas políticas de algunos partidos, sustrayendo el espacio necesario dentro del debate público a otras cuestiones como la corrupción estructural de los mismos partidos que la evocan o sus responsabilidades políticas por deficiencias en su gestión.

Estamos hablando de un derecho no positivado en norma legal alguna de Derecho internacional o constitucional, careciendo a su vez de justificación cultural suficiente. Dicho principio no puede aislarse del resto de principios constitucionales, no cabe una visión de carácter instrumental de la CE.

La convocatoria informal y unilateral de una consulta que incumple con la legalidad española y catalana aminora las garantías electorales de los ciudadanos y los somete a serio riesgo, no puede considerarse democrática, sino irregular y arbitraria. Hablamos de un derecho de difícil reconocimiento dado que carece de configuración jurídica. Del mismo tan siquiera se identifica lo principal: el sujeto ¿es individual? ¿colectivo? ¿de cualquier comunidad política o nivel territorial?

Igual de impreciso e indeterminado resulta el contenido esencial del derecho a la autodeterminación de los pueblos y naciones.

No existe en ningún Estado el derecho a la secesión unilateral, más después contemplando el final de la Guerra de Civil de los EEUU.

Es menester recordar que en el Derecho internacional se reclaman ciertos requisitos para una declaración unilateral de independencia (Dictamen de la CPI. Asunto Kosovo).

Por su parte, el Derecho de la Unión Europea tampoco contempla la secesión de una comunidad que sea parte de un Estado miembro. Por su parte, abandonar un Estado miembro supone abandonar la Unión, resultado inadmisibile en términos económicos para los secesionistas.

Es razonable concluir que un proceso soberanista como el emprendido por Cataluña, sin respetar el marco constitucional ni la legalidad es un camino lleno de tensiones, frustraciones y que llevan a un nuevo callejón sin salida. Se requiere empatía y diálogo para encaminar una negociación fructífera entre las partes, aunque en democracia el resultado de los conflictos políticos sea recomendable en ocasiones resolverlos a través de mecanismos como el referéndum o de participación directa. No hay que contraponer constitución y democracia. No es inteligente negar el derecho a decidir sin votación o consulta, resultaría antidemocrático.

Dicho lo anterior, desechas las tensiones provocadas por la vía judicial, una vez ya se hayan cumplido los fines de la pena, se hace interesante avanzar hacia un nuevo marco político⁸¹ de propuesta de reforma estatutaria, así como una constitucional que dé cabida a un nuevo proyecto que reconozca fehacientemente las particularidades de las comunidades y pueblos, no solo las mal denominadas históricas, sino de todas aquellas presentes en el conjunto de España, planteándose incluso, si se hace necesario, su reconfiguración. Ambas reformas deberían tramitarse simultáneamente y de forma paccionada. De esta manera debería haberse afrontado la reforma del Estatuto de 2006.

Observamos otra experiencia muy actual de vía alternativa hacia la secesión en el derecho comparado, la referida al referéndum de Escocia. Esta vía a la independencia se viene postulando teóricamente como una de las respuestas más factibles al avance de nuestro modelo junto con la lógica federal. Aunque teórica y doctrinalmente⁸², desde el punto de vista constitucional, como venimos reafirmando, el referéndum suscita dudas y viene a ser desechado, por lo que nos deja la vía de la reforma constitucional en sentido federal como la única respuesta frente a las reivindicaciones de los nacionalistas. Esta postura la avala la

⁸¹ MUÑOZ MACHADO, S. (2012). Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, Crítica.
MUÑOZ MACHADO, S. (2013). Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado, Iustel.
MUÑOZ MACHADO, S. (2014). Cataluña y las demás Españas, Crítica.
MUÑOZ MACHADO, S. (2017). Ideas para una reforma de la Constitución. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf

⁸² TORNOS MAS, Joaquín. De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional, Iustel.

mismísima STC 45/2014, de 25 de marzo, sobre la resolución del Parlamento de Cataluña sobre la que se aprueba la declaración de soberanía. En la ST se reafirma la soberanía única del Estado español, pero deja la puerta abierta al derecho a decidir como aspiración política que lleve a plantear una reforma de la CE.

En conclusión, frente a todas las posturas contrarias solo encontramos una conciliadora: la reforma constitucional como mecanismo de consulta sobre el encaje territorial. Reformada la constitución se procedería a reformar los Estatutos para adaptarlos y ello requerirá de referéndum.

La reforma es una incógnita, si bien podría servir de promesa electoral, merece la pena intentar esta vía con el fin de paliar las tensiones y avanzar como nación de naciones con un proyecto común. A mi parecer, el inmovilismo o la secesión entrañan un riesgo mayor a medio/largo plazo (aunque sus problemas ya los estamos viviendo).

Nuestro novedoso modelo territorial, tradicionalmente abierto, ha ido improvisando sobre la marcha, sin pretensiones de estabilidad a largo plazo. La reforma constitucional debe cerrar con eficiencia, corregir defectos y generar nuevos consensos. Un pacto ilusionante de convivencia política que nos permita convivir otras cuantas décadas.

Es necesario un compromiso, un diálogo entre las fuerzas políticas que lleve al pacto sí o sí, como en el proceso constituyente. Seguidamente, debe darse una aprobación por paquetes de las modificaciones que se vayan suscitando, no un nuevo periodo de inmovilismo hasta la necesidad de una nueva revisión total. Durante el proceso no deben generarse excesivas expectativas para no causar frustraciones, sino que debe mostrarse una actitud cautelosa, rebajando el tono apocalíptico del discurso y comenzar un diálogo sereno y sensato sobre cuestiones concretas siguiendo la lógica pactista o federal.

En suma, de la adopción de un modelo federal me sigue preocupando primordialmente el problema de las desigualdades interterritoriales. Aliviar tensiones histórico-culturales para ahondar en desigualdades vitales de facto, sobre todo en el plano económico, es, en mi opinión, el punto neurálgico a la hora de acometer el análisis sobre la viabilidad de este modelo territorial.

7. BIBLIOGRAFÍA

❖ LIBROS

1. AJA, Eliseo. *Lecturas de jurisprudencia constitucional*. PPU. 1989
2. ALVAREZ CONDE, Enrique y otros. *El Estado de las Autonomías: poder autonómico, poder central*. Madrid: CITEP. 1981.
3. ARMET, Luis y otros. *Federalismo y Estado de las autonomías*. Barcelona: Planeta. 1988.
4. AYLLÓN, José Ramón «Los nacionalismos», *El mundo de las ideologías*. Madrid: Homo Legens. 2019, pp. 83-92.
5. BARTOMEUS, Oriol; MOLAS Isidre. *La competencia política en la España de las autonomías: el eje izquierda-derecha en las Comunidades Autónomas (1999-2001)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. 2003.
6. CRUZ VILLALÓN, Pedro. «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa», *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona, 2003. Instituto de Derecho Público, 2004, pp. 801-815.
7. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La contribución del Tribunal constitucional al estado autonómico*. Madrid: Iustel. 2005.
8. GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan “El Estado Federal asimétrico y el fin del Estado”. *El Estado de las Autonomías*. Tecnos. Madrid, 1991, pp 49-63.
9. LÓPEZ GUERRA, Luis María “*El Estado autonómico como modelo variable*”. *El Estado de las Autonomías*. Tecnos. Madrid, 1991, pp. 65-72.
10. MONREAL, Antoni; TRUJILLO Gumersindo. *El estado de las autonomías*. Madrid: Tecnos. 1991.
11. MUÑOZ MACHADO, S. (2013). *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Iustel.
12. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. II, Madrid, Civitas, 1984.

13. MUÑOZ MACHADO, S. (2012). Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, Crítica.
14. NAVAS CASTILLO, Antonia; NAVAS CASTILLO, Florentina. *El estado de las autonomías*. Madrid: Dykinson. 2018.
15. ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada*. Barcelona: Espasa. 1999
16. OTTO, Ignacio “La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional”. *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1981.
17. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal. *El estado de las autonomías: regionalismos y nacionalismos en la historia contemporánea de España*. Madrid: Actas. 2002.
18. ROLLA, Giancarlo. *Diritto regionale e degli enti locale*, Milano, 2002.
19. RUIPÉREZ, Javier. *La constitución del estado de las autonomías: teoría constitucional y práctico política en el Federalising Process español*. Madrid: Biblioteca Nueva. 2003.
20. RUIPÉREZ, Javier: *La protección constitucional de la autonomía*, ed. Tecnos, 1994, págs. 17, 123-124
21. SOUVIRON MORENILLA, José Maria. *El estado de las autonomías: entre la historia y su propia dialéctica*. Granada: Comares. 2000.
22. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1988.
23. TRUJILLO, Gumersindo. *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional: (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2005.

❖ REVISTAS

1. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del estado autonómico español», en M. REVENGA, E. PAJARES y J. R. RODRÍGUEZ-DRINCOURT (coord.), *50 años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007.
2. APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel «Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (diciembre 2010).

3. ARAGÓN, Manuel «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, 1986.
4. ARAGÓN, Manuel «La construcción del Estado autonómico», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 54/55, pp. 75-95
5. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco «Derechos, principios y objetivos en los estatutos de autonomía», *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 13, 2008, pp 11-31
6. CARRERAS, Francesc «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 206 (2010).
7. CARRILLO, Marc (dir). Debate «La crisis del Estado de las autonomías», *Teoría y derecho. Revista de pensamiento jurídico* (junio 2016), pp 11-116. Valencia: Tirant lo Blanch.
8. CRUZ VILLALÓN, Pedro «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3 y 4, *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia: actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional* (edición de J. J. Solozábal) (1988).
9. CRUZ VILLALÓN, Pedro «La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31 (1991).
10. CRUZ VILLALÓN, Pedro «La dificultat del Tribunal Constitucional com a garant de l'autonomia territorial», *Revista catalana de dret públic*, núm. 39 (2009).
11. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981).
12. GARCÍA-PELAYO, Manuel «El "status" del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (enero-abril 1981).
13. GARCÍA ROCA, Javier. «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», *La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
14. LÓPEZ GUERRA, Luis «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

15. LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé «El modelo autonómico español como antídoto del federalismo», *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril 2018, pp 869-879
16. MUÑOZ MACHADO, Santiago «La interpretación de la constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9 (septiembre-diciembre 1983).
17. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», *Revista de estudios políticos*, núm. 7 (1979). Pp. 197-226.
18. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis «El debate competencial entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151 (enero-marzo 2011).
19. PÉREZ ROYO, Javier «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (enero-febrero 1986).
20. RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro «Constitución y Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 91 (1996).
21. RUBIO LLORENTE, Francisco «La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22 (enero-abril 1988).
22. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José «El Estado autonómico como Estado compuesto», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 110 (octubre-diciembre 2000).
23. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73 (julio-septiembre 1991).
24. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco «La primera fase de construcción del Estado de las autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).
25. TRUJILLO, Gumersindo. «Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979.
26. VINTRÓ CASTELLS, Joan «Valoración general de la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic*, (diciembre 2010).

27. VIVER I PI-SUNYER, Carles «El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només... i indiscutible"? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (marzo 2011) (núm. especial sobre la sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

❖ **CITAS DE INTERNET**

1. CIS (2019; Madrid). Encuesta postelectoral 32253 de 17 de junio, relativa a la organización territorial del Estado en España [web] <<http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3240_3259/3253/Marginales/es3253mar.html>> [Consulta: 06/09/2020].

8. ANEXOS

▪ ANEXO I – VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN

VÍAS DE ACCESO	ARTÍCULO CE	CONDICIONES ESPECIALES	COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EXCEPCIONAL	144	<ul style="list-style-type: none"> • Marco competente del artículo 148 CE y su tramitación como Ley Orgánica • Decisión parlamentaria (exclusión a la norma general) • Territorios inferiores a la provincia 	Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla
HABITUAL	148 + 149	<ul style="list-style-type: none"> • Intervalo de 5 años previo a una ampliación competencial 	Murcia, Madrid, Extremadura, Islas Baleares, Castilla la Mancha, Castilla y León, Aragón, La Rioja, Cantabria y Asturias
ACTUALIZACIÓN DEL FUERO*	LORAFNA + Disposición adicional Primera CE	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste en una actualización del antiguo Fuero Navarro a través de la Ley Orgánica • No admite enmiendas y es tramitado por un medio de lectura única en pleno debido a ser pacto entre Gobiernos 	Comunidad Foral de Navarra
LOTRACA/ LOTRAVA	150.2 + LOTRACA Y LOTRAVA	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe superar los límites de la vía habitual sin pasar el primer referéndum del art. 151.1. • Se puede desechar a aquellas competencias no asumibles por ser excesivas y poder ser incorporada a la CA, de manera paralela al Estatuto, gracias a una Ley Orgánica Estatal de Transferencia 	Comunidad Valenciana y Canarias
MÁXIMO TECHO COMPETENCIAL	151.1	<ul style="list-style-type: none"> • Superación de un referéndum previo de máxima autonomía gracias a la mayoría absoluta de electores y quórum de $\frac{3}{4}$ de los municipios en cada provincia • Después de la tramitación del proyecto, se necesita un segundo referéndum de aprobación con consecutiva ratificación en 	Andalucía

		Cortes	
MÁXIMO TECHO COMPETENCIAL CON ACCESO DIRECTO	151.2.2º a 5º + Disposición Transitoria Segunda	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe haber plebiscitado en el pasado positivamente el proyecto de Estatuto de Autonomía • Después de haber tramitado el proyecto, se debe hacer un referéndum autonómico de aprobación con la posterior convalidación en Cortes 	País Vasco, Cataluña y Galicia

▪ ANEXO II – PRINCIPALES INSTITUCIONES DE CARÁCTER AUTONÓMICO

INSTITUCIONES DE CARACTERÍSTICAS AUTOGOBIERNO

<p><i>CONSEJO DE GOBIERNO O PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es elegido por el Parlamento Autonómico • Es el Defensor del pueblo, el Tribunal de Cuentas, el consejo Económico y Social, así como el correspondiente órgano de consulta jurídica • Hay excepciones como en Cataluña, dónde se acepta separación entre Presidente de la Comunidad y Primer Consejero del Gobierno Autonómico
<p><i>ASAMBLEA LEGISLATIVA O PARLAMENTO AUTONÓMICO</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste en un sistema electoral conducido por la regla D'Hont, y que dispone de una barrera electoral en Murcia y Valencia del 100% de votos • Es elegido por el sistema proporcional de circunscripción provincial a excepción de Asturias, Murcia y los archipiélagos
<p><i>*TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>No</u> es un órgano autonómico a pesar de pertenecer a la Comunidad Autónoma, sino del Poder Judicial
<p><i>OTRAS INSTITUCIONES</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Unas similares a otras del Estado y otras propias tales como Tribunales de cuentas y defensores del pueblo autonómicos, consejos consultivos o Administraciones propias organizadas tanto en Conserjerías como en Departamentos, junto a otros organismos de carácter jurídico adscritos a las diferentes Conserjerías, y actuando en régimen de descentralización funcional • Ha aparecido algún punto polémico, como el de que algunas Comunidades Autónomas han creado Delegaciones en algunas ciudades de otros Estados o en Bruselas (caso de las embajadas de Cataluña)

▪ ANEXO III – CATEGORÍAS COMPETENCIALES

COMPETENCIAS	CARACTERÍSTICAS
<i>MATERIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO</i>	El Estado se limita a todas las funciones, ya sea ejecutiva, administrativa o legislativa, contenidas la mayoría en el artículo 149.1 de la Constitución, y a una materia concreta.
<i>MATERIAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</i>	Abarca la administración, legislación y la ejecución de los asuntos correspondientes al artículo 148.
<i>MATERIAS ASUMIBLES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN LA LEY ORGÁNICA</i>	Se permite la creación de materia fuera de carácter estatal, como es el caso de la seguridad pública en País Vasco, Cataluña y Navarra con la propuesta de policías autonómicas.
<i>MATERIAS EN COMPETENCIA DEL ESTADO PARA LA NORMATIVA BÁSICA, PUDIENDO SER ASUMIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS GRACIAS A SUS ESTATUTOS LA COMPETENCIA DE LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA Y EJECUCIÓN</i>	Pueden atribuirse ejemplos como la ordenación de la banca y seguros o la planificación económica.
<i>MATERIAS EN COMPETENCIA DEL ESTADO PARA LA LEGISLACIÓN, PERMITIÉNDOSE SER EJECUTADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN LO ESTABLECIDO POR LOS ESTATUTOS</i>	Un ejemplo de este tipo es el hecho de que el Estado asume la legislación en materia penitenciaria mientras que, en Cataluña, en solitario, se responsabiliza la ejecución.
<i>MATERIAS EN COMPETENCIA DEL ESTADO PARA LA COMPETENCIA LEGISLATIVA Y DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS LLEVANDO LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SU GESTIÓN</i>	Algún ejemplo de este tipo son los Archivos, Bibliotecas o Museos de titularidad estatal.
<i>MATERIAS CONCURRENTES</i>	Se puede asumir la legislación y ejecución tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas

▪ ANEXO IV⁸³ –ENCUESTA SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL.

Pregunta 26

Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España. Dígame, por favor, con cuál está Ud. más de acuerdo.

Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	16,6
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad	10,3
Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad	41,1
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad	13,7
Un Estado en el que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes	9,1
N.S.	8,0
N.C.	1,3
(N)	(9.191)

⁸³ CIS (2019; Madrid). Encuesta postelectoral 32253 de 17 de junio, relativa a la organización territorial del Estado en España [web]
 <<http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3240_3259/3253/Marginales/es3253mar.html>>
 [Consulta: 06/09/2020]