

EL DINÁMICO ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

José Luis García Guerrero*

Para Alejandro García Zornoza, mi ahijado.

* Nacido en Albacete, obtuvo su licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Amplio estudios en la Universidad de Florencia bajo la dirección de los profesores Alessandro Pizzorusso y Paolo Carroza. Es doctor en Derecho por la Universidad de Castilla La Mancha, donde trabaja desde 1986, obteniendo una plaza de profesor titular en 1995; actualmente y durante la mayor parte de los últimos veinticinco años ha sido responsable del Área de Derecho Constitucional en el campus de Albacete, que imparte su docencia en tres licenciaturas y dos diplomaturas, función que simultáneo con la de Cuenca, durante un quinquenio. También ha trabajado como profesor contratado de tercer ciclo en las Universidades Pontificia Católica de Lima, Baja California, Costa Rica, Tecnológica de El Salvador, Guayaquil y Habana. Ha impartido clases en el Tribunal Federal del Poder Electoral de México y en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Reggio Calabria. Ha dirigido dos máster sobre los Derechos y libertades fundamentales y sus garantías en la Universidad Pontificia Católica Madre y Maestra de República Dominicana, codirigido otros dos máster sobre distribución territorial del poder y Derecho Constitucional en la Universidad Gabriel René Moreno de Bolivia, así como un título de especialista en Derecho Constitucional de la República Dominicana por encargo del Alto Comisionado para la Reforma de la Justicia. Su tesis doctoral fue seleccionada y publicada en el Congreso de los Diputados, bajo la serie Monografías del Congreso de los Diputados. Es autor y coautor de diversos libros de investigación y de numerosos estudios recogidos en revistas especializadas, publicados en España, Italia, República Dominicana, Perú y Ecuador. Sus principales líneas de investigación han versado sobre la teoría de la representación política, en especial la deconstrucción de la democracia representativa de partidos; los grupos parlamentarios; partidos políticos; el estado autonómico; la libertad de comunicación o libertad de expresión, entendida en sentido amplio, con atención a la cobertura dentro de la misma de la publicidad comercial; las integraciones económicas supraestatales e inmigración. Ha dirigido y participado en diversos grupos de investigación sobre las materias referidas, obteniendo financiación externa. Ponente en diversos Congresos Internacionales, realizó labores de asesoramiento al Gobierno de Ecuador en su reciente reforma constitucional. En el mandato 1999-2003 fue concejal del Excmo. Ayuntamiento de Albacete, Teniente de Alcalde y ostentó la máxima responsabilidad política en el área de urbanismo, deportes y circuito permanente de velocidad. Fue Vocal de la Junta Electoral de Zona de Albacete, de la Provincial y de la Comisión Provincial de Urbanismo.

SUMARIO

1. Antecedentes. A. El estado regional de la II República. B. La distribución territorial del poder en la Transición y en las Cortes Constituyentes 2. El modelo de estado autonómico. Sus principios y relaciones jurídicas. 3. Organización político-territorial. 4. La distribución de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas. A. Competencias exclusivas absolutas del poder central. B. Competencias exclusivas limitadas. C. Competencias compartidas. D. Competencias concurrentes. E. Competencias indistintas. 5. Financiación de las comunidades autónomas. A. La financiación ordinaria de las comunidades autónomas. B. La financiación especial propia del País Vasco y Navarra. C. Algunas consideraciones sobre el sistema de financiación. 6. Articulación de niveles. 7. Diversas conclusiones sobre la descentralización autonómica. 8. Bibliografía.

RESUMEN

Se aprovechan las primeras reformas integrales de los estatutos de autonomía de unas cuantas y relevantes comunidades autónomas para trazar las líneas maestras de esta original forma de estado compuesto, creada por la Constitución española de 1978, y singularizarla respecto a la más clásica: la federal. El estado compuesto supone la constitucionalización del pluralismo territorial, y por tanto del conflicto en este ámbito político, con períodos históricos en que triunfan las relaciones de supra y subordinación (centralización), mientras que en otros se imponen las relaciones de coordinación (descentralización). Este inevitable conflicto pendular alcanza una mejor resolución en el estado autonómico que en el federal gracias a dos de los principios que lo inspiran y singularizan: el principio dispositivo, que decide el *quantum* de descentralización y, sobre todo, el dinámico, que permite incrementar o disminuir la descentralización sin reforma constitucional y sin merma de la autonomía. En cambio, los estados federales resuelven mejor las relaciones de inordenación (contribución de los entes territoriales periféricos a la formación de la voluntad estatal).

1. Antecedentes

El Reino de España es uno de esos Estados donde la diversidad en todos los órdenes de la vida humana sorprende. No hay más que recorrer unos pocos kilómetros para encontrar una gran pluralidad, y digo que esa diversidad sorprende porque estamos en uno de los estados más antiguos del mundo.

La dinastía austriaca aceptó bastante bien la pluralidad y la diversidad territorial y, en líneas generales, fue bastante respetuosa con la misma. Basta recordar, como ejemplo de la referida pluralidad, cómo el Reino de Aragón, integrado dentro de España, tenía sus propias Cortes Generales de la Corona de Aragón y, además, mantenía las Cortes territoriales de Valencia, Baleares, Cataluña y Aragón. También se puede destacar la autonomía financiera de los diversos territorios, durante muchos siglos, ni el Reino de Aragón, ni los territorios forales de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuyeron al sostenimiento de los gastos económicos del Imperio; este privilegio de los territorios forales se extendió hasta la Ley de 25 de octubre de 1838. Finalmente, tampoco puede olvidarse la amplia autonomía conferida a los diversos Virreinos en América.

Probablemente, la referida situación cambió fundamentalmente con la Guerra de Sucesión a la Corona de España, la lucha entre el Archiduque Carlos y Felipe V conllevó, como consecuencia de su apoyo al primero de ellos, la abolición de privilegios y un importante recorte en la autonomía del Reino de Aragón y de sus diversos territorios, como es el caso del Condado de Barcelona. Por esta razón, la Guerra de Sucesión a la Corona de España es un importante hito histórico, un punto de retroceso en el reconocimiento de la pluralidad y diversidad territorial del Estado español; pero es un hito no sólo por esa razón, sino también por la llegada de la dinastía borbónica. Ésta tenía una concepción del reino profundamente centralista, su modelo de Estado era el francés, prototipo de estado uniforme y unitario. A este proceso de cercenamiento de la autonomía territorial tampoco le fue ajena la rebelión del Principado de Cataluña cuando se le exigió una contribución, en forma de impuestos, para sostener los gastos del Imperio, que el Reino de Castilla ya no podía mantener en solitario.

La reacción frente a este movimiento uniformador se manifestó con especial intensidad en el último tercio del siglo XIX, donde aparece, con gran fuerza, el movimiento nacionalista periférico español, favorecido por la represión del centralismo borbónico a la diversidad y a la pluralidad territorial; y, sobre todo, la aparición de una rica y potente burguesía vasca y catalana, ligada a la revolución industrial, así como el surgimiento del mito catalán y vasco, que va paralelo al romanticismo y que también ha descrito entre nosotros en el caso vasco el profesor Solozábal Echavarría¹. La aparición del Partido Nacionalista Vasco y el proyecto de Constitución Federal² son las manifestaciones más acabadas de este proceso.

En este rapidísimo paso por el proceso histórico español de descentralización del poder hay que detenerse en el importante hito que representa la Constitución española de la II República. Su proceso constituyente tuvo la enorme valentía y acierto de afrontar los principales problemas de España y tratar de solventarlos; pero incurrió también en un importante defecto, habitual en la mayoría de las constituciones españolas, la ausencia de consenso. No hubo negociación, ni pacto. La mayoría en la Asamblea Constituyente la ostentaba la izquierda y ésta impuso su propia visión en la resolución de los principales problemas de España, incluida la descentralización territorial del poder.

La II República afronta la descentralización del poder asumiendo la pluralidad y diversidad territorial de España y trata de integrar al nacionalismo periférico en el sistema político español, tarea en la que, al igual que había sucedido con el naciente socialismo, había fracasado la Restauración.

A. El estado regional de la II República

Los modelos que encontraba la República para abordar este problema no parecían satisfactorios. El estado unitario o centralista había fracasado, al no ser capaz de integrar a la burguesía catalana y vasca. El

¹ SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. *“El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional”*. Madrid, Ed. Tucur, 1975.

² Sobre el federalismo en España, véase TRUJILLO, Gurmensindo. *“Escritos sobre estructura territorial del Estado”*. Madrid, Departamento de Publicaciones del Senado, 2006. pp. 27-265. Este trabajo es también de obligada consulta en buena parte de las cuestiones examinadas en el texto.

modelo confederal no parecía tener sentido y, además, reclamaba, la preexistencia de entidades estatales que nunca habían existido y los antiguos reinos parecían quedar lejanos en el tiempo. El modelo federal, tras la fallida experiencia de la I República en 1873-74, se encontraba muy desprestigiado y su forma originaria –unión de estados preexistentes– e incluso la derivada –acto constituyente– requerían también de entidades estatales preexistentes. Ante esta situación, el constituyente español de la Segunda República se encuentra con la necesidad de crear un nuevo modelo o forma de estado, desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. Surge así el Estado Regional, sin responder a un esquema previo, ni por una pretendida originalidad, sino por una imperiosa necesidad. Frente a lo que se ha defendido por la mayor parte de la literatura jurídica no cabe calificar a esta forma de estado como el **tertium genus** desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. El profesor García Pelayo nos recuerda que desde esta perspectiva se conocían el Estado Unitario y el Confederal, así como que el Estado Federal es el que realmente surge entre ambos³ como un **tertium genus**. Lo que sí parece cierto y de unánime opinión doctrinal es que el Estado Regional aparece en una posición intermedia entre el Estado Unitario y el Federal.

Las dos principales características de este tipo de Estado son, en primer lugar, el reconocimiento constitucional de la autonomía política en la Constitución, que se plasma en un estatuto regional, aprobado mediante una ley elaborada por el parlamento nacional; y, en segundo lugar el reconocimiento de un poder ejecutivo y otro legislativo circunscritos al ámbito regional

El estado regional contiene el modelo de relaciones jurídicas entre los poderes centrales y los entes regionales que son propias de todo estado compuesto. Aunque hay que reseñar que las relaciones de supra y subordinación dominan claramente a las de coordinación e inordenación⁴, no se puede olvidar que se trata de un tipo de estado intermedio entre el federal y el unitario.

³ GARCÍA Pelayo, Manuel. “*Derecho Constitucional Comparado*”. Madrid, Alianza Editorial, 1984. p. 215.

⁴ Estas categorías de relaciones jurídicas se adoptan del profesor GARCÍA Pelayo, Manuel. *ibid* pp. 233-234, cuando a propósito de la forma federal señala: “Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización, se resumen en un unidad dialéc-

En efecto, hay unas relaciones de coordinación entre el poder central y los periféricos, que se plasman en una distribución competencial de las diferentes materias; con esto se quiere decir que hay un solo poder para todos los ciudadanos en ciertas materias, en otras, en cambio, hay tantos poderes como regiones se constituyen. Las competencias transferidas a los poderes regionales son, en calidad y cantidad, sustancialmente menores que las que se suelen otorgar a los estados miembros de una federación; se trata de ámbitos competenciales exclusivos, es decir, no se comparte la legislación de una materia, ésta pertenece al poder central o al regional; y se trata de un proceso cerrado, las transferencias del centro a la periferia se realizan en un único acto, en el estatuto regional, y no continúan en el tiempo. El parlamento es unicameral, sin que los entes territoriales periféricos encuentren su cámara de representación; rasgo típico del federalismo en lo que se refiere a las relaciones de coordinación.

En este tipo de estado compuesto, las relaciones jurídicas dominantes son la de supra y subordinación, la unidad del estado descansa en la Constitución nacional; se afirma claramente el principio de primacía del ordenamiento jurídico central; se supervisa por el poder central el ejercicio de las competencias transferidas a las regiones; se establecen mecanismos de vigilancia y ejecución federal; y, por último, se instaura un Tribunal nacional, encargado, en último extremo, de resolver los conflictos competenciales entre el poder central y los regionales, así como lo que se planteen entre estos.

Finalmente, las relaciones de inordenación son prácticamente inexistentes, no existe una participación regional en la conformación de la voluntad nacional, ni en la reforma constitucional; el poder central mediante ley estatal aprueba, reforma y puede eliminar el estatuto regional, los poderes regionales no tienen forma jurídica alguna de defender su espacio político de autonomía más allá de la garantía constitucional.

tica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, **supra** y subordinación e inordenación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente. Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del estado; las de **supra** y subordinación lo convertirían un estado centralizado puro, y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordenación, la cual, por sí sola, es incapaz de fundar una entidad política”.

Esta experiencia enriquecedora de la Segunda República, que podría haber encauzado las ansias de pluralismo territorial sin merma de la unidad del estado, y que se trasladó a la Constitución italiana nacida tras la II Guerra Mundial, fue cercenada por el ilegítimo golpe del estado del general Franco. Éste cometió el mayor crimen que un militar puede perpetrar, utilizar el poder contra el pueblo que se lo otorgó. Durante el franquismo se desarrolló una durísima represión, probablemente no bien calibrada a nivel mundial; se suprimió y castigó con la mayor dureza todo tipo de libertad, toda pluralidad o diversidad, incluida, como no, la territorial y la lingüística.

B. La distribución territorial del poder en la Transición y en las Cortes Constituyentes.

En este contexto de feroz represión, que se extendió durante casi cuarenta años, llegamos al conocido, yo creo que acertadamente, como modelo de transición española⁵; bajo esta feliz expresión se hace referencia al original método empleado a finales de los años setenta del siglo pasado para transitar, sin ruptura, desde un régimen autoritario a uno democrático. El modelo de transición española implicó, de una parte, una continuidad jurídica formal entre las Leyes Fundamentales del Franquismo (el equivalente a una Constitución formal) y la Constitución española de 1978; continuidad formal, que no material, porque, como ha demostrado Schmidt, no puede haber continuidad material entre el poder constituyente totalitario y el democrático. Esto significa que se respetaron los procedimientos formalmente establecidos en las Leyes Fundamentales del franquismo para su reforma, aunque no materialmente, pues éstas por su propia naturaleza eran irreformables; se destruyó el orden jurídico-constitucional del franquismo pero, y esto es lo relevante, respetando los procedimientos formalmente establecidos para su reforma. El modelo de transición española supuso, de otra parte, un pacto, un acuerdo para salvar la planta económica y social de la dictadura, que se deja intacta. Los mismos jueces que condenaban a los demócratas, tras la transición aplicaban el nue-

⁵ GARCÍA Guerrero, José Luis. “*La reforma constitucional española: una experiencia orientadora*”, Santo Domingo, 2005. pp .213-232. ARAGÓN Reyes, Manuel. “*La articulación jurídica de la Transición*”. Revista de Occidente. 1985.

vo ordenamiento que surgía del parlamento democrático; los policías que reprimían a los sindicalistas y demócratas, pocos años después, ejecutaban sus órdenes. Finalmente, y en lógica concatenación con lo anterior, el modelo de transición española implicó también la no exigencia de responsabilidades jurídicas a los colaboradores del franquismo.

El segundo elemento clave en el contexto del debate constitucional, y centrándose ya más, en lo que aquí interesa, es una firme y constante reivindicación, especialmente del nacionalismo vasco y catalán, de un ámbito de autonomía política propio, que se manifestaba en la recuperación, en la mayor brevedad posible, de los estatutos aprobados en la II República. En este contexto, el Gobierno de Suárez procedió, ya desde los primeros momentos de la transición, a dotar a estos territorios de entes preautonómicos de gobierno regional.

Finalmente, un tercer elemento clave venía dado por una cierta unanimidad entre las diversas fuerzas políticas de dotarse en la nueva Constitución de un estado regional o regionalizable.

En las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado, que elaboraron la Constitución de 1978, hubo seis fuerzas políticas que tuvieron un destacado protagonismo. En primer lugar, la Unión del Centro Democrático (UCD), que era un partido de cuadros liberales, demócrata-cristianos y socialdemócratas, sus dirigentes provenían en buena parte de elementos reformistas del franquismo, fue fundado en torno a uno de los más destacados protagonistas de la transición, el presidente del gobierno Adolfo Suárez. La mayoría absoluta en el Congreso era de 176 diputados y este partido estaba cerca de la misma, ya que contaba con 165 escaños, lo mismo sucedía en la Cámara Alta, donde integraba a 106 senadores. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) era el más antiguo de España, había sido fundado a principios del último tercio del siglo XIX y desarrollado un papel protagonista y, en cierto modo, hegemónico en la II República, contaba con 118 diputados y 47 senadores. El Partido Comunista de España (PCE), surgido en torno a 1920, por escisión de la Internacional Socialista, tenía 20 diputados y ningún senador. Alianza Popular (AP), que empezó como un residuo franquista, empujado muy a la derecha por las políticas de centro derecha y centristas de Adolfo

Suárez, pese a que su fundador Manuel Fraga había representado una cierta política aperturista en el seno del franquismo, contaba con 16 diputados y 2 senadores; posteriormente, bajo la presidencia de José María Aznar, se refundó como Partido Popular. La máxima expresión del nacionalismo catalán venía representada por CIU, que aglutinaba a 9 diputados y 2 senadores. Finalmente, el segundo partido más antiguo de España, fundado pocos años después del PSOE, el Partido Nacionalista Vasco (PNV)^f, que agrupaba a 8 diputados y 7 senadores.

Entre estos partidos había un alto grado de coincidencia tanto en cuanto al procedimiento a seguir como en cuanto a las metas a alcanzar en la distribución territorial del poder, un estado regional o regionalizable; aunque en esta materia hubo discrepancias en el empleo del término nacionalidad y, en menor medida, en el reconocimiento del derecho de secesión.

En lo que se refiere al procedimiento a seguir, aunque la Ley para la Reforma Política hacía posible una iniciativa constitucional tanto del gobierno como del parlamento, el PSOE pronto dejó claro y el gobierno aceptó que la iniciativa correspondía al Congreso y que quedaba descartada la idea gubernamental de encargar, a una comisión de expertos constitucionalistas, la redacción de un anteproyecto que sirviese de base a las discusiones parlamentarias. Por tanto, mediante acuerdo unánime se constituyó el 14 de julio de 1977 una Comisión de Asuntos Constitucionales que delegó en una ponencia de siete miembros la redacción del proyecto de Constitución. La ponencia estaba formada por Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca, en representación de UCD, Gregorio Peces Barba por el PSOE –que cedió un puesto a favor de la representación de las minorías–, Jordi Solé Tura por el PCE, Manuel Fraga por AP, y Miguel Roca por CIU y PNV, aunque pertenecía al primer partido y esto sería germen de importantes problemas que subsisten actualmente.

En lo que se refiere a las metas a alcanzar, ya se ha reseñado que había acuerdo en un estado regional o regionalizable, pero surgían discrepancias en el empleo del término nacionalidad y, en menor medida, en el reconocimiento de un hipotético derecho a la secesión. La cuestión de las nacionalidades derivó en posiciones irreconciliables; para AP y probablemente un sector de UCD y del PSOE “España es una na-

ción única y el Estado español un Estado nación. No cabe hablar de nacionalidades para hacer referencia a sectores distintos de esta comunidad nacional, ni cabe en modo alguno calificar de plurinacional al Estado español”⁶. Para el resto del espectro político no hay inconvenientes en aceptar el término nacionalidad. Finalmente, la Constitución reconoció el término nacionalidad, pero no para referirse a un estado compuesto por diversas naciones, sino para reconocer un cierto pluralismo territorial. El término nacionalidad viene a significar en la Constitución española, como nos ha recordado el profesor Solozábal⁷, una comunidad con una clara conciencia de su singularidad y especificidad y con una voluntad decidida de autogobierno, pero que se integra en una unidad superior, la nación española. En aquel momento constituyente surgió, probablemente de una manera más simbólica que real, otro enfrentamiento a propósito del hipotético derecho a la autodeterminación de las nacionalidades, que yo prefiero denominar técnicamente derecho de secesión, lo defendía el PNV y estaban en contra AP, UCD, PSOE, PCE, con la neutralidad de los nacionalistas catalanes –en cambio, en la actualidad defienden abiertamente el derecho a poder ejercitar la secesión una parte no cuantificable del PNV, aunque probablemente minoritaria, y Izquierda Republicana de Catalunya–. Especialmente como resultado de la no representación directa del PNV en la ponencia constitucional, lo que hoy es claro que constituyó un grave error, y, en menor medida por estas dos discrepancias, este partido patrocinó la abstención en el referéndum constitucional. Aunque probablemente el PNV no empujó a más de un veinte por ciento de hipotéticos votantes a la abstención, este número fue decisivo para que la participación no alcanzara, por poco, el cincuenta por ciento en el País Vasco, lo que no ha dejado de ser esgrimido por el PNV como elemento deslegitimador de la Constitución de 1978.

El problema viene de largo. Aunque con una tradición histórica en Cataluña mayor que en el País Vasco; no puede olvidarse que el primer

⁶ RUBIO Llorente, Francisco. Voz “España”, en Diccionario de Ciencia Política, dirigido por Axel Gorlitz, Madrid, 1980. pp 228. En pp. 226-228, analiza muy acertadamente las coincidencias y discrepancias entre las fuerzas políticas durante el proceso constituyente; así como la transición en general, pp. 223-240.

⁷ SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. “*Las bases constitucionales del estado autonómico*”, Madrid, 1998, p. 81.

gobierno vasco nace con la II República, anteriormente existían regímenes forales de autogobierno provincial en Guipúzcoa, Vizcaya y Álava –al igual que en Navarra–, pero nunca un gobierno vasco. Con todo, en el último tercio del siglo XIX, al hilo del movimiento romántico y federalista, tal y como ya se ha reseñado, surge y toma relieve político un nacionalismo periférico español, especialmente en Cataluña y en el País Vasco, en este último caso inspirado en el pensamiento de Sabino Arana⁸. Con su aparición, surge un problema sociológico y otro de técnica constitucional. El problema sociológico consiste en que la población de estos territorios puede agruparse, como mínimo, en tres posturas, un sector de ese nacionalismo se considera como nación vasca y catalana, completamente desligado de la nación española y sin vínculos con la misma; otra parte de la población acepta una nacionalidad vasca y catalana, pero integradas en la nación española; finalmente, otra porción de la ciudadanía de esos territorios no siente nacionalidad alguna vasca o catalana, sino únicamente española. El problema de técnica constitucional consiste en que yo creo que hay una nación catalana, y con mayores dudas vasca, pero que ambas están integradas a su vez en la nación española; la dificultad aparece cuando se repara en que la ciencia constitucional concibe a la nación como única y afirma que no cabe la existencia de una nación dentro de otra. La solución a esta dificultad técnica se podría alcanzar con el concepto de nación cultural, recogida hace ya tiempo por Lindsay⁹, donde habla de naciones culturales integradas en naciones políticas. La Constitución española, como ya se ha señalado, resuelve el problema mediante el concepto de nacionalidad: unidades políticas con clara conciencia de su singularidad y especificidad y con indudable vocación de autogobierno, pero integradas en una unidad superior que constituye la nación española. Como se observa, las dificultades técnicas son superables, pero aquellos ciudadanos que sólo se sienten españoles, vascos o catalanes no encuentran acomodo en las fórmulas propuestas, pese a que en ellas, es donde probablemente se sitúa actualmente la mayoría de la población de estos territorios, según los datos sociológicos, estadísticos y electorales.

⁸ SOLOZÁBAL, Echavarría, Juan José. Op cit.

⁹ LINDSAY, A.D., “*The Modern Democratic State*”. Oxford, Tomo I, 1945. pp.148 y ss.

Finalmente, dentro de este apartado, hay que referirse al método empleado en la elaboración de la Constitución de 1978, el consenso; que, obviamente, presidió la elaboración de toda la Constitución, incluido el Título VIII, que es donde se contiene fundamentalmente el desarrollo del estado autonómico.

Como se acaba de destacar, la Constitución fue fruto del consenso entre las principales fuerzas políticas y ello no fue debido a que no hubiera un partido político con mayoría absoluta; la UCD estaba sólo a diez escaños y no hubiera tenido dificultades para pactar con cualquier otra fuerza política y obtener la mayoría necesaria para sacar adelante un texto constitucional. La UCD no actuó así porque tenía el convencimiento de que había que evitar nuestra pendular historia constitucional, las constituciones de media España contra la otra media; ésta, desde el momento de aprobación de la Norma Fundamental y al no sentirse representada en la misma, trabaja para derribarla y elaborar una nueva Constitución. La UCD y la práctica totalidad de las restantes formaciones políticas querían conseguir, por primera vez en nuestra historia, una verdadera norma constitucional, lo que significa un instrumento jurídico que permita un auténtico pluralismo político, que haga posible gobernar bajo unos mismos preceptos a partidos con diversa ideología. Esta es la principal característica de los preceptos constitucionales frente a los legales, ser normas abiertas, que permiten gobernar bajo las mismas normas constitucionales a fuerzas políticas de ideologías dispares, sin necesidad de reformar los artículos constitucionales; estos deben permitir diversos desarrollos legislativos, que responden a las diferentes orientaciones ideológicas de quien en cada momento ostenta la mayoría en el Parlamento.

El profesor Solozábal¹⁰ trata muy acertadamente de sintetizar los principios en que se basa este procedimiento consensual: Intento de alcanzar acuerdos que no supongan la marginación sistemática de las minorías; cada participante, a cambio de renunciar a maximizar sus intereses y puntos de vista, obtiene la garantía de disponer de un derecho de veto contra propuestas que considere radicalmente contrarias a su posición y perspectivas. Representación en la mesa de negociaciones de todos los grupos con peso específico en el espectro político del

¹⁰ SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. Apuntes de Cátedra.

país. Las negociaciones no se realizan en público, sino en privado y con pocos participantes, adoptando un carácter informal que aleja a los interlocutores del respeto estricto a los principios del grupo, impidiendo la exageración de las diferencias ideológicas para justificar el derecho a participar en la plataforma de discusión, y favoreciendo un clima de entendimiento interpersonal e incluso afectivo entre los interlocutores que contribuye a acercar o, al menos, impedir el alejamiento de las posturas. Finalmente, en las discusiones participan interlocutores pragmáticos, antes que sujetos fuertemente ideologizados o dogmáticos.

Este mismo profesor nos recuerda las ventajas e inconvenientes del procedimiento consensual seguido en la elaboración de la Constitución. A su favor, hay que decir que resultó un instrumento imprescindible para hacer posible un tránsito pacífico de la dictadura a la democracia, evitando los desgarramientos que temía fundadamente una buena parte de la población española. Además, permitió detener nuestra pendular historia constitucional, una Constitución de media España frente a la otra; alumbrando una auténtica norma constitucional, en el sentido que la misma hace posible, sin reformas, gobiernos sustentados en mayorías ideológicamente muy diferenciadas. Finalmente, permitió alumbrar un marco constitucional asumido por la abrumadora mayoría de las fuerzas políticas existentes.

Los inconvenientes son bien conocidos y se extienden desde el campo político al jurídico. Se produce un desdibujamiento de los perfiles ideológicos de los partidos políticos, que conduce a un despiste y final desinterés de los afiliados y simpatizantes de éstos, ahondando el foso entre la clase política y la opinión pública, a la que se le escapan las razones y los términos exactos de los acuerdos políticos. Supone también un marginamiento y desprestigio del Parlamento, porque las negociaciones se efectúan en privado y las Cortes quedan como mero órgano de ratificación de acuerdos concertados fuera del mismo. La redacción de la Constitución peca en numerosas ocasiones de ambigua y poco precisa, debido a que ésta era la única forma de alcanzar el consenso, piénsese en la muy deficiente configuración del Senado y del título sobre la distribución territorial del Estado, defectos que cada día se hacen más presentes. La Constitución española en ocasiones se limita a amontonar afirmaciones contradictorias o a posponer para una

futura ley de desarrollo la regulación material de una cuestión, son las famosas decisiones apócrifas de las que hablara Carl Schmitt.

Pese a estos inconvenientes jurídicos y políticos el balance se debe considerar positivo, como ha escrito Rubio Llorente¹¹, en la medida en que muchas de las consecuencias negativas del consenso les eran bien conocidas a los políticos que las pusieron en práctica, su aceptación deliberada constituye un testimonio de lucidez y patriotismo.

2. El modelo de estado autonómico.

Sus principios y relaciones jurídicas

La forma del estado español desde la perspectiva de la distribución territorial del poder es, según instituye implícitamente la Constitución de 1978, el estado autonómico¹². Se trata de un estado compuesto¹³ que, en mi opinión, está viendo nacer alguno de los entes territoriales periféricos más descentralizados del mundo por la calidad y cantidad de las competencias que ejercitan, por la garantía de su autonomía política, por su grado de autonomía financiera, por el porcentaje de gasto que manejan respecto al producto interior bruto del estado, así como por el nivel de contacto personal con el ciudadano que mantiene la administración pública autonómica en comparación con la del poder central.

Los principios de autonomía, unidad, solidaridad y cooperación informan el estado autonómico, como sucede con los restantes estados compuestos¹⁴, pero, a diferencia de éstos, especialmente del federal, el estado autonómico también está informado por el principio dispositivo y por el dinámico¹⁵. Habrá pues que detenerse, aunque sea brevemente, en explicar estos seis principios.

¹¹ RUBIO Llorente, Francisco. *Voz "España"*, op. cit., pp. 235-236.

¹² En esta materia, es obligada la consulta a SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. *Las bases...*, op. cit. También AJA, Eliseo. *"El estado autonómico"*. Madrid. 1999.

¹³ STC 27/1983, FJ 2º, de 20 de abril.

¹⁴ Véase SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. *"El estado autonómico como estado compuesto"*. En su: *Nación y Constitución*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004. pp. 179-197.

¹⁵ La STC 247/2007, FJ 4º, de 12 de diciembre, especialmente relevante por contener una síntesis de la doctrina del Tribunal sobre el estado autonómico y por anticipar, probablemente, una buena parte del recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al Estatuto de Cataluña, extrae los principios estructurales contenidos en la CE acerca de la organización territorial del poder: unidad, autonomía, solidaridad e igualdad. En un segundo plano sitúa a los principios de lealtad –al no estar recogido expresamente– y al dispositivo.

El principio de autonomía viene consagrado en el artículo 2 del Título Preliminar, **sedes materiae** caracterizada por contener las decisiones constitucionales fundamentales y, por tanto, está protegido por el procedimiento de reforma agravado, el más rígido de los dos establecidos y el mismo que es necesario para reformar la Constitución en su totalidad. Lo que nos indica la importancia que a estas decisiones otorgó el constituyente. Este precepto “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran [se está refiriendo a la nación española]”. El desarrollo fundamental de este precepto se contiene en el Título VIII CE, que comienza su capítulo primero con el artículo 137, donde, tras señalar que el estado se organiza territorialmente en los municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyen, reconoce a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Con todo el desarrollo más explícito se contiene en el capítulo tercero, artículos 143 a 158, entre los mismos se quiere aquí destacar el 156.1, donde se consagra el principio de autonomía financiera clave para la existencia del que aquí se está explicitando.

El principio de autonomía encuentra su límite en el principio de unidad, ambos son manifestación de la permanente tensión entre centralización y descentralización, propia de los estados compuestos. Las restricciones que el principio de unidad impone a la autonomía quedan representadas paradigmáticamente por el propio artículo 2 CE, que garantiza la autonomía en el marco de la unidad, al manifestar expresamente la unidad e indisolubilidad de la nación española, como, claramente, se puede apreciar: “La Constitución española 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”. Las limitaciones que la unidad impone a la autonomía ya habían quedado reflejadas en el propio Título Preliminar, cuando el artículo 1.2 afirma que “La Soberanía nacional, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. En consecuencia, se atribuye la soberanía popular y, por tanto, el poder constituyente al conjunto del pueblo español. Esta afirmación y la posterior del artículo 2, a propósito de la indisolubilidad de la nación espa-

ñola, en cuanto restricciones al principio de autonomía, suponen la no admisión de un poder constituyente autonómico propio (lo que explica la unidad del ordenamiento jurídico español, integrado, eso sí, también, por subordinamientos autonómicos) y del derecho de secesión; lo que no impide que estos objetivos puedan alcanzarse a través de una reforma constitucional. Indudable afirmación del principio de unidad es el artículo 139.1 cuando afirma que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”; o cuando el 138.2 establece que “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”; o la interdicción, del 139.2, a cualquier autoridad para “adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio del estado español”, lo que por otra parte supone la afirmación del principio de unidad de mercado¹⁶.

El principio de solidaridad ha merecido también el máximo reconocimiento constitucional, al ser incluido dentro del Título Preliminar, en el propio artículo 2, como límite a la autonomía; este precepto consagra solemne y simultáneamente los principios de autonomía y solidaridad, al disponer que “La Constitución [...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Principio reiterado en el Título VIII, Capítulo Primero, que muy reveladoramente lleva por rúbrica “Principios Generales”, y en su primer artículo, el 138.1, establece: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. La solidaridad como límite a la autonomía aparece también en el artículo 156.1 CE, cuando se reconoce a las comunidades autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de

¹⁶ La STC 1/1982, de 29 de enero, es clave para entender la unidad económica nacional y la STC 88/1986, de 1 de julio, para comprender el principio de unidad de mercado, el contenido de éste, las atribuciones que, no obstante, en este campo disfrutaban las comunidades, y las limitaciones que a su ámbito de política económica propia derivan de su integración en un marco económico nacional.

sus competencias con arreglo al principio de solidaridad entre todos los españoles. Es también referencia a la solidaridad el 9.2, dentro del Título Preliminar, que mandata a los poderes públicos para promover la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, así como lograr su efectividad real, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; dado que entre los grupos que el individuo se integra están las nacionalidades y regiones. Finalmente, el 40.1 CE exige que los poderes públicos promuevan una distribución de la renta regional y personal más equitativa¹⁷.

El último de los principios que en los estados compuestos informan aquella parte del ordenamiento que se ocupa de la distribución territorial del poder es el de cooperación, también denominado de colaboración y coordinación. La Constitución expresamente y con carácter general no enuncia este principio como inspirador de las relaciones entre el poder central y las comunidades autónomas; no obstante, puede encontrarse alguna concreta referencia, así el artículo 103.1 enuncia el principio de coordinación como uno de los que debe presidir el funcionamiento de todas las administraciones públicas; el 149.1.13, 15 y 16 utilizan idéntico término para atribuir al poder central la coordinación de la actividad económica, la investigación científica y técnica, y la sanidad; el 154 prescribe que el delegado del gobierno coordinará, cuando proceda, a la administración del poder central –a quien dirige con la autonómica. Con mucho menor calado, el 156.2 y 157.3 hablan de formas de colaboración en el ejercicio de las competencias financieras y en la gestión de impuestos. Ante esta deficiencia constitucional las SSTC 18/1982, 80/1985 y 96/1986, entre otras, lo han considerado implícito a nuestra forma de organización territorial; y la primera de las mismas (FJ 14^o), ha concretado que implica la existencia de un deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, de intercambio de información, partiendo de la consideración, en posición paritaria, de uno y otras, y sin que afecte al respectivo ámbito competencial (FJ 14^o)¹⁸.

¹⁷ Sobre el principio de solidaridad véase ALONSO DE ANTONIO, J.A., “*El principio de solidaridad en el estado autonómico*”. Madrid, Revista de Derecho Político, UNED, 1984. pp. 52 y ss.

¹⁸ En el mismo sentido, la STC 247/2007, FJ 23, que insiste, además, en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional.

Sobre este principio y su desarrollo se retornará en el apartado 6.

Junto a los cuatro principios clásicos de cualquier estado compuesto, ya se advertía de la singularidad del estado autonómico, están el principio dispositivo¹⁹ y el que yo denominaría principio dinámico.

El principio de autonomía política, como ya se ha relatado, aparece plasmado en la Constitución, según creo, también como derecho, lo que puede implicar una vertiente positiva y otra negativa, esto es, la facultad de ejercitarlo o no; tanto en lo que se refiere a la constitución de los diversos territorios como comunidades autónomas²⁰ como en las competencias materiales que aquéllas deseen asumir; y esto es, precisamente, lo que en España denominamos principio dispositivo del estado autonómico²¹. En el primer aspecto es claro el artículo 143.1 CE cuando establece que los diferentes territorios pueden ejercer su derecho a la autonomía accediendo a su autogobierno y constituyéndose en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en el Título VIII y en sus respectivos estatutos. Y en el mismo sentido el 151.1 cuando prevé la iniciativa autonómica de las comunidades de régimen especial y las Disposiciones Transitorias primera, segunda, cuarta y quinta de la Constitución. El segundo aspecto, como se acaba de decir, hace referencia a que son las comunidades las que deciden su nivel de autogobierno y, por tanto, qué competencias quieren ejercer, lo que viene reflejado en el artículo 147.2.c) cuando señala que los estatutos de las comunidades deberán contener las competencias asumidas; y de forma mucho más diáfana en el 148.1 CE, cuando dispone que las comunidades “podrán asumir competencias en las siguientes materias:”; o cuando el apartado segundo del mismo precepto prevé que transcurridos cinco años de la constitución de las comunidades de régimen ordinario, y mediante reforma de sus estatutos, éstas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido

¹⁹ DE OTTO Pardo, Ignacio. *“Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”*, Barcelona, Ariel, 1995. p. 256, no dudo en calificar al principio dispositivo como “la característica más destacada de la Constitución española”. Un amplio estudio sobre el mismo en FOSSAS Espadaler, Enric. *“El principio dispositivo en el estado autonómico”*. Madrid, Marcial Pons, 2007.

²⁰ op. cit., pp. 250-251 no cree que sea un derecho de los territorios en sentido técnico; en cambio, el FJ 6º de la STC 247/2007, habla de un derecho a la autonomía que ha sido ejercitado.

²¹ Éstas son las dos principales manifestaciones del principio dispositivo, aunque hay otras de menor relieve como puede observarse en el FJ 5º de la STC 247/2007. Véase FOSSAS Espadaler, Enric. *“El principio dispositivo ...”*, op. cit., especialmente, pp. 81-112.

en el artículo 149; o en el apartado tercero de este mismo precepto, cuando establece que “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Obviamente, este principio dispositivo y la doble velocidad en el acceso a la autonomía, a la que pronto se hará referencia, implican la posibilidad de constitución de un estado autonómico asimétrico, que como se sabe supone que no todos los entes territoriales periféricos tienen las mismas competencias.

La segunda singularidad en los principios que informan el estado autonómico, respecto a los restantes estados compuestos, viene constituida por lo que yo denominaría principio dinámico. La distribución territorial del poder entre el centro y los diversos entes territoriales periféricos genera una continua e inevitable tensión, que tiene su reflejo en pendulares procesos de centralización y descentralización. Los estados regionales y autonómicos muestran una mayor capacidad de adaptación a estos procesos que los federales; este mayor dinamismo se produce, además, en el caso español sin merma alguna del principio de autonomía política.

Los inevitables períodos históricos presididos por la descentralización de competencias no suelen ofrecer graves problemas a cualquier tipo de estado compuesto, pero no sucede lo mismo con las etapas de centralización. Para realizarla los estados federales sólo cuentan con la reforma o la interpretación constitucional. La reforma constitucional a veces resulta inviable por estar expresamente prohibida o por una excesiva rigidez, lo que puede llevar a forzar la interpretación constitucional de las normas más allá de lo razonable. En cambio, el estado regional o autonómico puede valerse además de un nuevo instrumento: la reforma de la ley de descentralización o, en el caso autonómico, del estatuto y del resto de normas que integran el bloque de constitucionalidad. La novedad es que el estado autonómico, a diferencia del regional, puede realizar esta modificación salvaguardando al mismo tiempo a un nivel muy elevado el principio de autonomía política. Y además la adaptación al proceso de centralización puede llevarla a cabo con mayor facilidad que el estado federal; en éste la negociación entre poder central y periférico a propósito de la distribución competencial está prevista y se agota con la aprobación de la Constitución federal.

Por el contrario, el estado autonómico prevé, además, expresamente un proceso continuo de negociación y pacto entre los poderes periféricos y centrales a propósito de la reforma estatutaria. La negociación, a diferencia del federalismo, no se agota con la aprobación de la Constitución sino que se prolonga en el tiempo. Los estatutos de las comunidades de régimen especial una vez aprobados y los de las comunidades de régimen ordinario, tras las últimas reformas estatutarias, formalmente son leyes orgánicas pero materialmente son otra cosa. Los nuevos estatutos una vez aprobados por los parlamentos regionales deben ser negociados entre la comisión de asuntos constitucionales de las Cortes Generales y una Delegación del parlamento regional. Ambos órganos se encuentran con un equilibrio de fuerzas: ninguna parte puede aprobar el estatuto sin el acuerdo con la otra; el poder autonómico puede retirar la reforma si no le satisface y el poder central no puede aprobar o reformar el estatuto sin el consenso de la Delegación del parlamento regional. Los estatutos son normas paccionadas, indisponibles, por tanto, para los poderes constituidos, lo que permite salvaguardar a muy alto nivel la autonomía política y la descentralización de la que disfrutaban los entes territoriales periféricos²². La garantía federal es mayor, la propia Constitución, pero, a cambio, tienen mucho menor dinamismo para adaptarse a los inevitables períodos centralizadores, no están habituados a la continua negociación entre poder central y periférico ni prevén foros y procedimientos para la misma, más allá de la remisión a la reforma constitucional; la negociación se agota en el momento del poder constituyente. Por último, destacar que ese mayor dinamismo del estado autonómico para adaptarse a períodos de centralización no se agota con la reforma del estatuto, sino que puede adaptarse incluso con mayor fluidez al proceso de centralización a través de la revocación por parte del poder central de las leyes de transferencia y delegación previstas en los artículos 150.1 y 2²³, que también forman parte del bloque de constitucionalidad.

²² La trascendental STC 247/2007, FJ 6º, destaca como tercera característica fundamental de los estatutos la rigidez de la que “están dotados [...] que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido” y que es “consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma”.

²³ En consecuencia, estimo como materias que no pueden incluirse dentro del estatuto aquellas que hayan sido transferidas o delegadas por los cauces del artículo 150.1 y 2, así como que el poder central puede recuperarlas en cualquier momento. Sobre la materia véase *infra* pp. 22-23.

Finalmente, hay que referirse brevemente a las relaciones jurídicas del estado autonómico, que como en los demás estados compuestos se fundamentan en relaciones de coordinación, *supra* y subordinación, e inordenación²⁴.

Las relaciones de coordinación exigen una distribución competencial entre el poder central y las comunidades autónomas. Es decir, todos los ciudadanos del estado están sujetos en ciertas materias a un poder central, en cambio, sobre otras, están sometidos a una pluralidad de centros de poder²⁵, concretamente al de la comunidad autónoma donde tengan su vecindad. Los preceptos constitucionales claves para comprender la distribución competencial son el 148, 149 y 150 y la interpretación que sobre los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional, dado que el estado autonómico es de base jurisprudencial. En el apartado 4 se desarrollará este aspecto.

Las relaciones de coordinación se complementan con la duplicidad de las cámaras parlamentarias; un Congreso de los Diputados que representa a los ciudadanos y un Senado que hace otro tanto con los territorios. Lamentablemente el Senado es sólo sedicentemente una cámara de representación territorial; a mi juicio, más por sus no funciones y por el bicameralismo imperfecto que por el procedimiento de reclutamiento de sus miembros. Respecto a la primera cuestión, no parece aceptable que en las funciones más relevantes en materia territorial el Congreso sea también cámara de primera lectura y que la oposición del Senado a este último órgano, entrando ya en la segunda cuestión, esto es, en el bicameralismo imperfecto, pueda levantarse por la Cámara Baja mediante una nueva deliberación y votación, especialmente en el caso de la materia territorial. Menor importancia concedo a la naturaleza del reclutamiento de sus miembros. Es cierto que la minoría son designados directamente por los parlamentos autonómicos, mientras que la mayoría son elegidos en circunscripciones pro-

²⁴ Sobre estas relaciones, que adoptamos del profesor GARCÍA Pelayo, véase *supra* nota 4.

²⁵ GARCÍA Pelayo Manuel. *op. cit.*, p. 234, a propósito de las relaciones de coordinación en el estado federal, señala: "...para ciertas materias existe un solo poder para la totalidad del territorio y de la población, mientras que para otras existe una pluralidad de poderes...el ciudadano está inmediatamente sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales".

vinciales, salvo ciertas especialidades insulares y de las dos ciudades autónomas; pero las provincias están integradas dentro de comunidades autónomas y sus presidentes, especialmente los del partido en el gobierno, suelen controlar la actuación de los senadores electos en las provincias de su comunidad –por no hablar, a veces, del control sobre los propios diputados–. Por tanto, respecto al reclutamiento, no responde a la realidad decir que los senadores electos provincialmente no representen a su comunidad²⁶.

Las relaciones jurídicas de *supra* y subordinación encuentran un amplio campo que manifiesta la supremacía del poder central frente a las comunidades autónomas²⁷. En primer lugar, hay que destacar la limitación negativa a la autonomía política de las comunidades que supone la sujeción a la Constitución y a los derechos y libertades fundamentales; restricción que encuentra su manifestación positiva, al menos, para las comunidades de régimen especial, en la obligación de incluir en sus estatutos una forma de gobierno parlamentaria, un sistema electoral proporcional, la creación de un tribunal superior de justicia y la aprobación de la reforma de sus estatutos mediante referéndum (art. 152 CE). Otra manifestación de esta supremacía es, según dispone el artículo 149.3 CE, la prevalencia de las normas del poder central sobre las comunitarias en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas; si bien la STC 163/1995, de 8 de noviembre, aclara que esta prevalencia es sólo para el caso en que se hayan agotado todos los procedimientos jurídicos existentes para resolver el conflicto entre normas²⁸. En tercer lugar, la integración den-

²⁶ AJA, Elisio y autores varios. “*La reforma constitucional del Senado*”. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; y BELDA Pérez-Pedrero, Enrique. “*La fallida reforma de la Constitución Española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*”. Pamplona, Aranzadi, 2008. También AAVV, “*La reforma del Senado*”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

²⁷ Desde un principio lo resaltó la STC 4/1981, FJ 3º, de 2 de febrero, al señalar: “...necesidad [...] de que el estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas...”. Doctrina reiterada en la reciente STC 247/2007, FJ 4º, de 12 de diciembre.

²⁸ Sobre esta cuestión en particular véase DE LA CUADRA-SALCEDO Janini, Tomás. “*Mercado nacional único y Constitución*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 164 y ss., y FERNÁNDEZ Farreres, G., “*La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomo*,” Iustel, 2005, p. 433. El primer trabajo es importante también a propósito de la delimitación competencial y el segundo sobre la materia autonómica en general.

tro del poder central de un Tribunal Constitucional²⁹ encargado de resolver los conflictos entre los órganos nacionales y los periféricos, y de éstos entre sí, así como de enjuiciar la constitucionalidad de cualquier norma con rango legal. Otra manifestación es la previsión del artículo 161.2 CE, que prevé la suspensión de cualquier disposición o resolución adoptada por el poder autonómico cuando sea recurrida por el gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Es también manifestación el bicameralismo imperfecto a favor del Congreso. Finalmente, bajo la quinta y última manifestación de esta supremacía del poder central voy a aglutinar un conjunto de mecanismos como la denominada cláusula de ejecución autonómica [federal] y los diversos instrumentos de inspección y vigilancia del poder central sobre el autonómico, entre los que se puede citar, los debidos a la implementación del derecho de la Unión Europea y los controles políticos y jurisdiccionales sobre las leyes previstas en los artículos 150.1 y 2 CE.

Por último, hay que referirse a las relaciones jurídicas de inordenación, que pretenden asegurar la participación de las comunidades autónomas en la conformación de la voluntad nacional y en la reforma constitucional. Como se ha comentado, las comunidades no contribuyen en la medida de lo necesario a conformar la voluntad nacional en el Senado, no tanto por la forma de reclutamiento de los senadores, como por el bicameralismo imperfecto y la no atribución al mismo de las funciones más relevantes en materia territorial. Es urgente una reforma que atribuya al Senado³⁰ la primera lectura en alguno de estos ám-

²⁹ La Constitución lo configura como órgano del poder central. No obstante, la misma norma en su artículo 159.1 dispone que cuatro de los doce magistrados son elegidos por el Senado. No obstante, la LO 6/2007, de 24 de mayo, que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, añade, a lo dispuesto por la Norma Fundamental, en su artículo 16.1: “Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. La STC 49/2008, de 9 de abril, admitió su constitucionalidad. No obstante, parece más sólida la argumentación de uno de los tres votos particulares, concretamente el del Magistrado Vicente Conde, que se pronuncia claramente a favor de la inconstitucionalidad del precepto. Sin embargo, posteriormente la STC 101/2008, de 24 de julio, a propósito de la correspondiente reforma del reglamento del Senado, priva de parte de su sentido al art. 16.1, al dejar libertad institucional al Senado para acoger la propuesta de las Comunidades Autónomas sobre candidatos o sustituirla por una propia desvinculada, incluso, de la de éstas.

³⁰ Sobre la reforma del Senado, véase TRUJILLO, Gurmensindo. “*Escritos sobre estructura territorial del Estado*”. op. cit., pp. 621-625 y 707-721.

José Luis García Guerrero

bitos materiales, así como la posibilidad de superar una oposición del Congreso mediante una nueva votación, o, cuando menos, de vetarla. Los nuevos instrumentos de coordinación (apartado 6), especialmente, la comisión bilateral Estado-Generalitat, las comisiones mixtas, y las conferencias multisectoriales, desarrollados en el nuevo Estatuto de Cataluña, serán también claves para incrementar la participación de las comunidades en la formación de la voluntad nacional. Decía que la otra relación de inordenación importante era la participación de las comunidades en la reforma constitucional. Las comunidades intervienen en ésta, según dispone el artículo 166 en conexión con el 87.2 CE, al tener legitimación activa para iniciarla, ya sea solicitando al gobierno la adopción de un proyecto de reforma constitucional o mediante una proposición de reforma constitucional, presentada ante la mesa de la cámara y con la intervención de tres miembros ante el pleno en defensa de la misma. Las comunidades también participan en la aprobación de la reforma a través del Senado, al ser la cámara de representación territorial; en la agravada, plenamente, al requerirse la mayoría de dos tercios en ambas cámaras; en la parcial, insuficientemente, pues el Congreso puede superar la oposición del Senado, tras fracasar la intervención de una comisión de composición paritaria, elevando el quórum en la Cámara Baja, de tres quintos a dos tercios, y reduciéndolo en la Cámara Alta, de tres quintos a mayoría absoluta. Este bicameralismo imperfecto en la reforma parcial de la Constitución perjudica considerablemente las relaciones jurídicas de inordenación, sobre todo, si se considera que el Título VIII, donde se desarrolla el principio de autonomía política, requiere de este procedimiento y no de la reforma agravada.

3. Organización político-territorial

El artículo 137 abre el título VIII, desarrollando la autonomía política conferida por el artículo 2 CE, proclamando que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. No es posible ocuparse aquí, por razones de síntesis, del significado constitucional

de la autonomía provincial y municipal –básicamente competencias ejecutivas con alguna manifestación de potestad reglamentaria–, ni de sus ámbitos competenciales reconocidos por normas, formal y materialmente, legales, por lo que me voy a centrar, brevemente, en las formas de acceso a la autonomía, conforme al principio dispositivo de las Comunidades Autónomas, y, con mayor síntesis todavía, de su organización interna.

La Constitución española prevé dos formas de acceso a la autonomía. La del artículo 143, que origina comunidades de régimen ordinario; y la del 151, que lleva a las comunidades de régimen especial. Digo prevé, porque, frente a la creencia generalizada de la literatura jurídica y el amplio consenso político, creo que nada impediría, conforme a los principios dispositivo y dinámico, emplear las previsiones constitucionales que se van a reseñar para modificar el actual mapa autonómico. En cambio, la iniciativa gubernamental de reformar la Constitución, para enumerar al principio del Título VIII las Comunidades Autónomas existentes hoy, podría, en función de su redacción y extensión a otros artículos, afectar a la concepción de la autonomía política como derecho y al principio dispositivo en la vertiente de creación de nuevas autonomías o modificación de las ya existentes³¹.

La iniciativa autonómica del 143 permite la constitución como comunidad autónoma a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes (Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Valencia), así como a los territorios insulares (Baleares y Canarias) y a las provincias con entidad regional histórica (Murcia, Asturias, Cantabria y Rioja –la aplicación del precepto a estas dos últimas era dudoso–). La iniciativa autonómica corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Este *quórum* debe cumplirse en el plazo de seis meses, a computar desde que se adopta el primer acuerdo por una corporación local interesada. Si la iniciativa no prospera sólo podrá reintentarse discurridos cinco años. No obstante, flexibilizando el anterior artículo, el 144 CE

³¹ FOSSAS Espadaler, Enric. “*El principio dispositivo en el estado autonómico*”. op. cit., pp. 151 y ss. puede encontrarse un análisis del problema y de las principales posiciones doctrinales.

permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de comunidades uniprovinciales sin entidad regional histórica (Madrid), autorizar estatutos para territorios no integrados en la organización provincial (estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que carecen de potestad legislativa), o sustituir la iniciativa de las corporaciones locales (Esta última previsión fue utilizada por las Cortes Generales para obligar a Segovia, que quería constituirse en comunidad autónoma propia, a integrarse en Castilla-León –sin la disciplina de partido propia de la UCD y PSOE, como corresponde a una democracia representativa de partidos, no hubiera sido posible ordenar el mapa autonómico que, quizás, se hubiera perdido en la fragmentación y dispersión)³².

La iniciativa autonómica del 151 requiere acuerdo de las diputaciones u órganos interinsulares correspondientes y de tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y que dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica (Andalucía accedió por este difícil procedimiento, pese a no alcanzarse la mayoría absoluta de los electores en la provincia de Almería). Este complicado procedimiento se facilita, conforme prevé la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, para los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado favorablemente estatutos de autonomía –la referencia es a los estatutos regionales de la II República– y cuenten al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía; en este caso, la iniciativa sólo requiere del acuerdo por mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos colegiados (Cataluña, País Vasco y Galicia).

Navarra constituye un caso singular, disfrutó de una amplia autonomía política y de su concierto económico, incluso, durante la dictadura del general Franco, debido a su apoyo al golpe de estado. Entre las diversas posibilidades que la Constitución le brindaba, optó por el mejoramiento de su régimen foral, a través de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen

³² Se trata de un constitucionalmente discutible correctivo al principio dispositivo, que, sin embargo, fue reafirmado por la STC 100/1984, de 8 de noviembre.

Foral de Navarra, que como ha reconocido la STC 16/1984 funciona como un auténtico estatuto de autonomía. Es dudosa la constitucionalidad de este mejoramiento, porque se ampara en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que permite, es cierto, actualizar su régimen foral, pero exige que esta práctica se lleve a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

Una vez completada con éxito la iniciativa, se debe proceder a la elaboración del estatuto que, según dispone el artículo 147.2 CE, es la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y debe, al menos, contener su denominación –la que mejor se corresponda con su identidad histórica–; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y, por último, las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. La STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 11º y 12º, afirma que el contenido constitucionalmente legítimo de los estatutos de autonomía comprende la referencia expresa del artículo 147.2, la adicional, compuesta por las restantes remisiones expresas que la CE realiza a los estatutos, así como el contenido que sea adecuado para la función que en sentido estricto la Constitución les encomienda, “en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma” (FJ 12º). La Norma fundamental española prevé dos procedimientos para elaborar los estatutos de autonomía.

Aquellas comunidades autónomas que emplean la iniciativa del artículo 143, esto es, las denominadas de régimen ordinario, comienzan la elaboración de su estatuto, según dispone el artículo 146 en conexión con el 81 CE, por una asamblea, integrada por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en estas circunscripciones; una vez alcanzado un acuerdo, el texto resultante se eleva a la Cortes Generales para su deliberación y aprobación por el procedimiento reservado a la ley orgánica –que sólo difiere de la ley ordinaria por su ámbito material y por la exigencia de mayoría absoluta en la votación de conjunto en el Congreso de los Diputados, lo que significa un mínimo de 176 diputados sobre 350–.

En cambio, las comunidades autónomas que emplean la iniciativa del 151 o de este precepto en conexión con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, esto es, las Comunidades de régimen especial, comienzan la elaboración de su estatuto, según el artículo 151 CE, por una asamblea constituida por todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones que engloban su ámbito territorial. El texto resultante debe ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros. El proyecto de estatuto es remitido a la Comisión Constitucional del Congreso, que en el plazo de dos meses lo examina con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo la formulación definitiva –en ambos órganos los partidos están representados, a través de sus grupos parlamentarios, en exacta proporción a la fuerza con que cuentan en el pleno de la asamblea autonómica y del Congreso de los Diputados–. Si hubiera acuerdo, el texto resultante es sometido a referéndum del cuerpo electoral, donde debe obtener la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada una de las provincias que integren la comunidad. Posteriormente, el texto es nuevamente elevado a las Cortes Generales, donde es sometido a un voto de ratificación. Una vez aprobado el Rey lo sanciona y promulga como con cualquier otra ley. Si no se alcanza un acuerdo en la Comisión Constitucional, el proyecto de estatuto se tramita como ley orgánica en las Cortes Generales –segunda excepción al principio dispositivo–. Una vez aprobado se somete a referéndum en el ámbito territorial afectado, donde debe ser aceptado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia. También procede su sanción y promulgación por el monarca. La no aprobación del proyecto de estatuto en una o varias provincias no impide la constitución como comunidad autónoma de las restantes.

Una vez transcurridos cinco años desde la constitución de las comunidades no tienen por qué existir diferencias constitucionales entre las comunidades de régimen ordinario y especial. Sin embargo, la distinción de estos dos tipos de comunidades tenía sentido, en un principio, al establecerse diferencias en el procedimiento de elaboración y reforma de sus estatutos y, por tanto, en la naturaleza jurídica de su máxima norma; en su ámbito competencial; y, por último, en su organización interna.

El estatuto es la norma institucional básica de cada comunidad y encabeza su subordenamiento territorial³³; por debajo, en relación jerárquica, se sitúan las leyes aprobadas por el parlamento autonómico, y, finalmente, más abajo las normas reglamentarias emanadas del ejecutivo autonómico. El principio de competencia inspira las relaciones entre el ordenamiento central y los diecisiete subordenamientos territoriales, que a su vez se estructuran conforme a este principio y al de jerarquía normativa. No hay ordenamientos territoriales, a diferencia de los estados federales, porque los estatutos de autonomía son formalmente leyes orgánicas aprobadas por el poder central. Y digo formalmente, porque materialmente son otra cosa; en un inicio, esto es, en su procedimiento de elaboración, la singularidad de los estatutos frente a las restantes leyes orgánicas era sustancialmente mayor en los estatutos de las comunidades de régimen especial que en las de régimen ordinario. Posteriormente, esta singularidad se incrementó al preverse el procedimiento de modificación de los estatutos; pero, finalmente, tras las primeras reformas integrales de los estatutos tienden a desaparecer las diferencias entre los estatutos de régimen ordinario y especial, al tiempo que las singularidades en su reforma hacen insostenible considerar a este tipo de normas como leyes orgánicas en sentido material. Estas tres etapas se deben considerar brevemente.

Frente a las restantes leyes orgánicas –ámbito material determinado y mayoría absoluta– la iniciativa para su elaboración y primera aprobación de los estatutos partía de una asamblea territorial periférica. En las de régimen ordinario la tramitación ya no divergía del procedimiento orgánico; por el contrario, en las de régimen especial, se requería la aprobación por mayoría absoluta en la asamblea, la negociación entre el poder legislativo central y la asamblea, así como un referéndum. Las Cortes Generales podían superar la oposición de la asamblea tramitando el estatuto como cualquier otra ley orgánica. La segunda etapa viene determinada por la previsión constitucional del artículo 147.3 que permite a los estatutos que establezcan su propio procedimiento de reforma siempre que se respete la aprobación de la norma

³³ Véase, AGUADO Renedo, César. “*El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996; y, recientemente, “*De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma*”. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. (17) Diciembre, 2007.

José Luis García Guerrero

por el procedimiento de ley orgánica y la celebración de un referéndum para los estatutos de régimen especial; las de régimen ordinario establecieron la aprobación por su parlamento territorial y la subsiguiente tramitación como ley orgánica, pero las de régimen especial dispusieron una negociación entre la Comisión de Asuntos Constitucionales y una Delegación del correspondiente parlamento territorial, pero con la peculiaridad de que el poder central ya no podía superar la oposición del poder regional, no cabe reforma del estatuto sin el acuerdo de ambas partes, de donde se colige que el estatuto una vez aprobado es un norma indisponible para el poder central legislativo constituido, no puede derogarlo, ni reformarlo. En la tercera etapa, tras las primeras reformas integrales de los estatutos de autonomía, las comunidades de régimen ordinario están estableciendo procedimientos de reforma análogos a las comunidades de régimen especial (Comunidad Valenciana o la propuesta de reforma de Castilla-La Mancha). Por tanto, esta desapareciendo también en este ámbito la diferencia entre las comunidades de régimen ordinario y especial³⁴.

Los estatutos de autonomía son formalmente leyes orgánicas por disponerlo expresamente la Constitución, por tener atribuido un específico ámbito material y porque su procedimiento legislativo en las Cortes Generales sólo difiere del ordinario en la exigencia de mayoría absoluta en la votación final en el Congreso de los Diputados. Ahora bien, las restantes singularidades en su procedimiento de elaboración hacen difícil sostener que materialmente sean leyes orgánicas: iniciativa habitual y aprobación por el parlamento regional; acuerdo entre la Comisión de Asuntos Constitucionales y la Delegación del parlamento regional, que tiene como límite el respeto a la Constitución; y el referéndum. Si además se considera que el estatuto forma parte principal del bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las restantes leyes, según dispone el artículo 28.1 LOTC, es difícil considerar que el estatuto sea materialmente una ley orgánica. Es una norma paccionada, indisponible para el poder legislativo constituido, dotada de una especial resistencia frente a las

³⁴ Véase, ÁLVAREZ Conde, Enrique. “*Reforma constitucional y reformas estatutarias*”. Madrid, Iustel, 2007. pp. 257-276, en general, sobre la materia, y, en particular, sobre las últimas reformas estatutarias integrales y sus consecuencias las pp. 257-276.

restantes leyes en el ámbito material que tiene atribuido, pero que no se sitúa jerárquicamente por encima de la ley, al carecer de fuerza activa y pasiva. El estatuto no es norma aplicable en las materias que no le han sido atribuidas. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) es la norma aplicable en esta materia por la atribución competencial que realiza el artículo 157.3 CE, incluso aunque un estatuto regulase esta materia, como ha sucedido recientemente con el Estatuto de Cataluña³⁵. La autonomía política conferida a las comunidades queda así salvaguardada a muy alto nivel, sólo el Tribunal Constitucional, mediante declaración de inconstitucionalidad, o el poder constituyente constituido, a través de la reforma constitucional, puede restringir esa autonomía. Obviamente, este último poder puede llegar incluso a eliminar esa autonomía política. El estado autonómico marca así grandes diferencias con el regional, dado que en éste los estatutos son aprobados y reformados por leyes formal y materialmente elaboradas por el poder central. Y la garantía de la autonomía política sólo se ve superada por aquellos sistemas federales donde la rigidez no admita reforma constitucional o cuando los entes territoriales periféricos cuenten con veto frente a la reforma constitucional³⁶.

Las comunidades de régimen ordinario sólo tenían disponibles las competencias del artículo 148 y debían esperar cinco años para poder acceder a las del artículo 149 CE. Sin embargo, las comunidades de

³⁵ La STC 247/2007, FJ 6º, confirma este extremo. Concretamente señala que toda ley orgánica debe delimitar su ámbito competencial y que cuando haya un conflicto entre dos leyes orgánicas la solución viene dada por el principio de competencia, aunque, obviamente, el Tribunal se reserva la última palabra. No obstante, la mayoría de los magistrados parecen dejar abierta la puerta a que la norma que cede por incompetente pueda ser válida, aunque ineficaz, esto es, que no sea inconstitucional, lo que no deja de ser reprochado en los votos particulares formulados por los magistrados discrepantes.

³⁶ La STC 247/2007, FJ 6º, confirma numerosas afirmaciones realizadas en el texto. Así señala que las tres características fundamentales de un estatuto son: La necesaria confluencia de voluntades, que es más perceptible en su procedimiento de reforma que en el de su elaboración primigenia. La segunda, que es consecuencia de la primera, es su doble dimensión como norma institucional de la Comunidad y norma estatal sometida a la Constitución, su invalidez sólo deriva de su contradicción a esta norma o a las remisiones que ésta haga a leyes orgánicas. Finalmente, su especial rigidez, consecuencia del carácter paccionado, que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercitado, de ahí su posición singular dentro del sistema de fuentes. Su relación con las demás leyes es material, conforme al principio de competencia que la Constitución ha establecido.

régimen especial podían ostentar directamente todas las competencias de este último artículo. Se establecían así dos velocidades en el acceso al nivel de autogobierno, lo que junto al principio dispositivo ha originado una cierta deriva asimétrica en la distribución territorial del poder. No obstante, transcurridos cinco años, nada impide que todas las comunidades tengan las mismas competencias materiales; equiparándose así de nuevo las comunidades de régimen ordinario y las de régimen especial.

Finalmente, hay que destacar que es típico del federalismo exigir una sintonía entre las instituciones políticas del poder central y las de los entes territoriales periféricos. La Constitución respondía a esta máxima, pero sólo en el caso de las comunidades de régimen especial, al establecer, en su artículo 152, que su organización institucional “se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma [...] Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”. Aunque nada obligaba a las comunidades de régimen ordinario en cuanto a su organización institucional interna, éstas siguieron idénticas pautas a las prescritas por el artículo 152 CE para las de régimen especial. Por lo que, probablemente, cuando terminen las nuevas reformas estatutarias, que incluyen *ex novo* el referéndum del cuerpo electoral autonómico (Comunidad Valenciana y la Propuesta de Reforma de Castilla-La Mancha, entre otros), no habrá diferencias dignas de reseñar.

En consecuencia, las comunidades autónomas han adoptado, siguiendo la estela del poder central y del artículo 152 CE, la forma de gobierno parlamentaria clásica³⁷ y la democracia representativa de partidos³⁸ que, frente a la democracia representativa liberal y las repúblicas presidencialistas, permite al Estado intervenir intensamente en la Sociedad.

4. La distribución de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas

El Estado Autonómico español no está compuesto por un ordenamiento central y diecisiete ordenamientos territoriales, como sería propio de un sistema federal, sino por un ordenamiento central y diecisiete subordenamientos territoriales. La razón descansa, como ya se ha dicho, en que la norma que encabeza los estatutos de autonomía y, por tanto, cada uno de los diecisiete subordenamientos territoriales es, formalmente, una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, esto es, parte del ordenamiento central. Otra cuestión es cuál sea materialmente su naturaleza jurídica, o que la misma, como han estudiado magníficamente Rubio Llorente³⁹, integre el bloque de constitucionalidad.

Presupuesto lo anterior, nada parece obstar a deslindar los ámbitos competenciales propios del poder central y de las autonomías –la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia emplean frecuentemente el término Estado para referirse al poder central, yo utilizo este último, pues creo que el primero engloba tanto al poder central como a las comunidades autónomas, provincias, municipios y demás entes públi-

³⁷ Sobre las formas de gobierno, véase GAMBINO, Silvio. “*Forme di Governo (Esperienze europee e nord-americana)*”. Milán Giuffrè, Milán, 2007; sobre la forma de gobierno española, véase en este mismo libro, el trabajo de RUIZ Rico, Gerardo, y LOZANO Miralles, Jorge. “*La forma di governo spagnola*”. pp. 49-91.

³⁸ Véase GARCÍA Guerrero, José Luis. “*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*”. Madrid, Monografías del Congreso de los Diputados, 1996. pp. 119-129; y, también, “*Democracia representativa y partidos políticos*”. En: Nuevo Derecho Constitucional Comparado. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000. pp. 571-606.

³⁹ RUBIO Llorente, Francisco. “*El bloque de constitucionalidad*”. En: La Forma Jurídica del Poder “(Estudios sobre la Constitución). Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993. pp. 99-126.

cos⁴⁰—, pero hay varias dificultades. Como se ha visto, en el acceso a los ámbitos competenciales rige el principio dispositivo, por lo que algunas comunidades pueden querer ejercer la competencia sobre una materia en cuyo caso la incluyen en su estatuto; en cambio, otras no quieren y no la recogen; obviamente, esto origina una mayor o menor asimetría competencial. Asimetría que se incrementa, originando una nueva dificultad, si se considera que hubo, como se ha comentado, desde un principio, dos velocidades en el acceso a la autonomía y éstas se han mantenido, en un cierto sentido, en las sucesivas reformas estatutarias; por tanto, aquellas comunidades que iban por la vía lenta, en algún caso, todavía no han podido acceder a todos los ámbitos competenciales a los que tienen opción. Por si lo anterior fuera poco, actualmente, nos encontramos en pleno proceso de reformas estatutarias, lo que constituye una tercera dificultad; algunos estatutos como el catalán, el valenciano o el andaluz han sido ya aprobados, y, otros, como el castellano manchego están en proceso.

Obviamente es un arduo esfuerzo, además de innecesario en este escrito, relatar cómo se distribuyen las competencias entre el poder central y cada una de las diecisiete comunidades. Por esta razón, y para superar los inconvenientes reseñados en el párrafo anterior, voy a tratar de sintetizar las competencias que puede ejercitar el poder central tras las últimas reformas estatutarias; entendiendo que las restantes pueden ser asumidas por las comunidades, siempre que las incluyan en sus respectivos estatutos, pues si no lo hicieran la competencia corresponde al poder central. No obstante, en algún caso, será necesario confrontar las normas constitucionales con los estatutos de autonomía⁴¹; en estos supuestos, exclusivamente, tomaré como referencia el de Cataluña, pues la experiencia y la observancia empírica demuestran que será tomado como guía, tarde o temprano, por los demás.

⁴⁰ Sobre la ambigüedad en la utilización del término estado, ya sea como sinónimo de poder central o, más correctamente, englobando a éste, a las comunidades, provincias, municipios y demás entes públicos, véase DE OTTO Pardo, Ignacio. “*Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*”. op. cit., p. 249. También la STC 56/1990, FJ 7º, apartado C).

⁴¹ Sobre la importancia de los estatutos en la delimitación competencial, véase la STC 247/2007, FJ 7º. En un plano doctrinal a VIVER Pi-Sunyer, Carles. “*En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional*”. En: El Estado autonómico, Actas del XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Madrid, 2006.

En directa relación, los ámbitos competenciales del poder central se van a extraer de la Constitución y de los Estatutos, como se acaba de señalar, con lo que se tendrá una idea aproximada de la distribución competencial. Pero lo que sucede en la práctica, la delimitación vigente en el ordenamiento español, debe tener en cuenta que el estado autonómico es de base jurisprudencial, con lo que habrá que atender a la jurisprudencia constitucional⁴², que puede llegar a modificar una delimitación competencial que aparentemente es clara, como se puede observar *infra* en la nota 49.

Finalmente, he de referirme a una última dificultad. Ni siquiera con los anteriores pasos hay garantía de conocer los ámbitos competenciales del poder central, como ya les he señalado, las leyes marco del artículo 150.1 CE permiten transferir competencias legislativas de desarrollo del poder central a las comunidades, y el 150.2 CE faculta transferir y delegar a las comunidades por ley orgánica competencias del poder central, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Finalmente, el 150.3 CE autoriza al poder central a dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general; corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta apreciar esta necesidad. No obstante, las posibilidades de este instrumento legislativo quedaron muy restringidas tras la STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), que, además, aclara que la invasión competencial tiene carácter temporal, hasta que desaparezca la necesidad que la motivó. Obviamente, los dos primeros instrumentos legislativos pueden disminuir el núcleo de competencias estatales que, a continuación, quiero sintetizarles. No obstante, no quiero eludir el problema del artículo 150.2 CE. La mayor parte de la literatura jurídica española, con la que me alinee, así como la jurisprudencia constitucional⁴³ estima que este precepto permite incrementar los ámbitos competenciales de las comunidades, pero que las materias transferi-

⁴² LÓPEZ Guerra, Luis. “*El reparto de competencias Estado-autonomías en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. Valladolid, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, 1991. Aunque, obviamente, este trabajo está superado por las sucesivas reformas estatutarias —especialmente, las últimas—, no deja de aportar claridad a la materia.

⁴³ STC 56/1990, FJ 5º, de 29 de marzo.

das o delegadas por este procedimiento podían ser recuperadas por el poder central; lo que supone, por tanto, que no podían ser incluidas en los estatutos, porque, como se ha visto, su carácter pactado deja indisponible para el poder central la reforma y por tanto la posibilidad de revertir la transferencia o delegación; a no ser, claro está, que se acuda al procedimiento de reforma constitucional. Y ello por no hablar de laafección que implicaría a los principios dispositivo y dinámico. Frente a esta opinión dominante, que emplea diferente argumentación –además de la ya reseñada se insiste en que se trata de una decisión unilateral del poder central, susceptible de posterior renuncia, así como de introducir instrumentos de control– se ha pronunciado un sector de constitucionalistas, radicados mayoritariamente en Cataluña, que no ve dificultades en incluir las materias transferidas o delegadas por el cauce del 150.2 CE en los estatutos⁴⁴; si así fuera, sería ciertamente difícil delimitar un núcleo intransferible de competencias estatales.

A. Competencias exclusivas absolutas del poder central

Son numerosas las clasificaciones competenciales ensayadas por la doctrina, la que aquí voy a utilizar se justifica porque creo que se ajusta razonablemente bien a nuestra Constitución⁴⁵. Sin embargo, dado que difiere en algún aspecto de clasificaciones más clásicas dentro del federalismo, procederé a describir a qué me refiero concretamente en cada caso. Por competencia exclusiva absoluta, se quiere decir que corresponde al poder central la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva y que se excluye cualquier intervención de las comunidades autónomas en estas materias. Como se podrá observar, los ámbitos materiales enumerados por la Constitución se corresponden, básicamente, con las competencias que en los estados federales se atribuyen a la federación.

Efectivamente, el artículo 149 de la Constitución contempla entre las mismas, fundamentalmente, la regulación de las condiciones bási-

⁴⁴ En este sentido, CARRILLO, Marc. “Reformas estatutarias...de verdad”. *El País*, lunes 18 de abril de 2005. Una sólida argumentación en contra, en SOLOZÁBAL, Juan José. “¿Qué reformas?” *El País*, martes 12 de abril de 2005.

⁴⁵ La clasificación está tomada de GONZÁLEZ Trevijano, Pedro J., y DE ESTEBAN, Jorge. “Curso de Derecho Constitucional Español”, Madrid, Tomo III, 1994. pp. 853-855.

cas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes (149.1.1). Defensa y Fuerzas Armadas (149.1.4). Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior (149.1.10). Sistema monetario, divisas, cambio, y convertibilidad (149.1.11). Sanidad exterior (149.1.16). Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (149.1.26). Estadística para fines estatales (149.1.31). Y, por último, autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (149.1.32).

Se acaba de señalar que las competencias exclusivas absolutas del estado se corresponden sustancialmente con las materias que en los estados federales pertenecen a la federación y, sobre todo, que no cabe sobre las mismas intervención de las comunidades autónomas. Pues bien, pese a ello, el nuevo Estatuto Catalán se ocupa, en cierta medida, de alguna de estas materias, lo que no deja de suscitar algo más que dudas razonables sobre su constitucionalidad, sobre la que aquí no cabe pronunciarse, pues esto exigiría un pormenorizado estudio de la jurisprudencia constitucional, en cada caso concreto. A continuación, vamos a señalar estas materias y algunas de las intervenciones, sin ánimo exhaustivo, del Estatuto de Cataluña sobre las mismas.

El artículo 149.1.2. CE atribuye a los poderes centrales la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Pese a ello, el artículo 138 del Estatuto de Cataluña afirma que la Generalitat posee competencia exclusiva en políticas de acogida de personas inmigradas, así como, en menor grado, sobre aquellas medidas que sean necesarias para su integración social y económica y su participación social; se reserva, también, la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de los contratos de trabajo por cuenta propia y ajena, en coordinación con la competencia de los poderes centrales sobre entrada y residencia de extranjeros, entre otras.

Otorga al poder central, el artículo 149.1.3. CE, la competencia sobre las relaciones internacionales; aun así el Estatuto de Cataluña en sus artículos 193 a 200 prevé lo que denomina oficinas en el exterior, que los medios de comunicación social no han dudado en calificar como embajadas, donde se coordinan ciertas competencias que la Generalitat ya venía ejerciendo en estados extranjeros, como oficinas de repre-

sentación, promoción exterior de Cataluña, oficinas de negocios, de cultura o de difusión de la lengua. Por no hablar de los artículos 184 a 192 que regulan las relaciones de Cataluña con la Unión Europea.

La Administración de Justicia se configura por el artículo 149.1.5 CE como una competencia exclusiva absoluta del poder central, pero los artículos 95 a 109 del Estatuto prevén numerosas intervenciones autonómicas en la materia. El Tribunal Superior de Justicia se define como última instancia jurisdiccional de los procesos iniciados en Cataluña, sin perjuicio de la unificación de doctrina, a través del recurso de casación, por el Tribunal Supremo. Se crea el Consejo de Justicia de Cataluña, que se concibe como el órgano de gobierno de los jueces en Cataluña, bien es cierto que dentro del Consejo General del Poder Judicial y como órgano desconcentrado. Se atribuye a la Generalitat la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia y sobre todos los medios materiales de la misma; así como la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de magistrados, jueces y fiscales en Cataluña, exigiéndoles un nivel adecuado de conocimiento de la lengua y derecho catalán.

La constitucionalidad de estas disposiciones sobre la justicia y sobre otras aquí controvertidas descansa en una discutible interpretación del Tribunal Constitucional. Éste estima que cuando el artículo 149.1 de la Constitución habla de competencia exclusiva sobre una función o, incluso, una materia no está delimitando su alcance y contenido, esto es, puede haber partes de ésta y aquella que no sean exclusivas del poder central⁴⁶ y cuando las mismas no sean desarrolladas por la ley orgánica a que se remite la Norma Fundamental cabe que el estatuto en una labor interpretadora y delimitadora de la Constitución se las atribuya, lo que sólo sería revisable por el Tribunal Constitucional⁴⁷. Esta “posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el

⁴⁶ STC 247/2007, FJ 7°.

⁴⁷ El Tribunal Constitucional sentó esta doctrina a propósito de la Administración de Justicia en la STC 56/1990, FFJJ 4°, 5° y 6°, y la ha reiterado con carácter general en la STC 247/2007, donde en el FJ 9° la describe como una tercera modalidad de norma estatutaria delimitadora. No obstante, previamente en el FJ 8° de esta última sentencia –que se remite a la STC 76/1983 y donde enumera una abundante jurisprudencia posterior ha señalado las dos reglas que deben respetar el legislador en esta peculiar función interpretadora al delimitar las competencias: “El

contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución [...] si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el artículo 149.1 CE” (FJ 10º, de la STC 247/2007).

Por su parte, el artículo 149.1.20. CE atribuye al poder central la marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. Por su parte, el artículo 140 del Estatuto de Cataluña otorga a la Generalitat la competencia exclusiva en puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte que no sean de interés general, y para la declaración del mismo exige informe preceptivo emitido por el gobierno catalán; asimismo, contempla participar o asumir la gestión de los puertos y aeropuertos de interés general.

Finalmente, el artículo 141.1.19. CE otorga la competencia sobre pesca marítima a los poderes centrales, sin perjuicio de las que, en la ordenación del sector, se atribuyan las comunidades autónomas. Frente a este precepto, el 119.2 del Estatuto se concede la competencia exclusiva en materia de pesca marítima en aguas interiores, así como en la regulación y gestión de los recursos pesqueros; y el apartado 4, dentro de una competencia compartida, procede a definirla, y se atribuye, entre otras, la ordenación y ejecución de las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca o el registro oficial de barcos.

primero consiste en señalar que lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución. Y el segundo, consecuencia del anterior, se traduce en que los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues ‘al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, FJ5º)´ (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21)”.

B. Competencias exclusivas limitadas

Por competencias exclusivas limitadas se hace referencia, por una parte, a que la reserva al poder central comprende una sola función sobre una materia (por ejemplo, la legislación, que la jurisprudencia constitucional ha definido como todo tipo de normas que sean necesarias para mantener la uniformidad sobre una materia jurídica⁴⁸); y, de otra parte, cuando una instancia de poder posee la totalidad de las funciones sobre parte de una materia (por ejemplo, las obras públicas de interés general).

Dentro de las competencias exclusivas limitadas del primer tipo, el poder central se reserva una sola función dentro de una materia: la legislación mercantil, penal y penitenciaria; así como la legislación procesal, sin perjuicio de las competencias autonómicas (art. 149.1.6 CE). La legislación laboral (art. 149.1.7. CE). Competencias disminuidas en derecho civil, por el respeto a los derechos forales (art. 149.1.8 CE). Legislación sobre propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.9. CE). Legislación sobre pesas y medidas y determinación de la hora oficial (art. 149.1.12. CE). Legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE). Legislación sobre expropiación forzosa⁴⁹, sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE).

En cuanto a las competencias del segundo tipo, esto es, el poder central posee la totalidad de las funciones sobre parte de una materia; hay que referirse a la legislación, ordenación y concesión de recursos

⁴⁸ La jurisprudencia constitucional rechaza que por legislación se deba entender el conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982, 39/1982,7/1985, 249/1988, 86/1991,100/1991, entre otras). El concepto de legislación comprende cualquier tipo de normas (STC 35/1982), su finalidad es mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de una materia (SSTC 18/1982 y 249/1988).

⁴⁹ La STC 37/1987, no obstante, contiene una doctrina favorable a la admisión de facultades normativas de las comunidades autónomas en materia expropiatoria, que tienen, por consiguiente, carácter compartido. Corresponde al poder central establecer los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y el procedimiento expropiatorio, esto es, aquellos aspectos de la expropiación garantizadores del rendimiento individual de la propiedad; y a las comunidades autónomas compete la definición de la causa expropiandi, de modo que se imponga a la propiedad una utilidad congruente con la política social y económica definida por los poderes públicos correspondientes. El FJ 6º de esta sentencia fundamenta la competencia autonómica en “la conexión existente entre el objetivo estatutario [de su competencia agraria] y la disposición efectiva de la atribución competencial correspondiente”, como se señala en el FJ 18º de la STC 247/2007.

y aprovechamientos hidráulicos cuando discurran por más de una comunidad autónoma o afecte a otra (art. 149.1.22 CE). Ferrocarriles y transportes terrestres que trascurran por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21.24 CE). Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art.149.1.24 CE). Hacienda General y Deuda del Estado (art. 149.1.14 CE).

C. Competencias compartidas

Se habla de competencias compartidas, cuando la legislación básica corresponde a los poderes centrales y la legislación de desarrollo es autonómica. La legislación básica persigue un mínimo común denominador⁵⁰ y es el poder central quien define que es lo básico⁵¹, pero bajo la supervisión del Tribunal Constitucional que es al que compete la última palabra. La jurisprudencia constitucional⁵² ha dejado claro que no cabe en modo alguno vaciar el ámbito competencial que corresponde a las comunidades autónomas, ampliando de forma exorbitante aquello que se considera básico, lo que dejaría privado de contenido a las leyes y reglamentos de desarrollo, que corresponden a las comunidades autónomas.

En este campo es amplia la enumeración constitucional, que comienza con las bases de las obligaciones contractuales de derecho civil (art. 149.1.8 CE). Bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE). Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE). Bases y coordinación general de la sanidad (art.149.1.16 CE). Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE). Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas; estatuto de la función pública; procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades autonómicas; y responsabilidad de las administraciones públicas (art.149.1.18. CE). Régimen general de comunicaciones; tráfico y cir-

⁵⁰ STC 25/1983.

⁵¹ Un interesante debate sobre este problema, con posiciones divergentes, entre SOLOZÁBAL, Juan José, “¿Qué reformas?” op.cit., y CARRILLO, Marc. “Reformas estatutarias...de verdad”, op. cit.

⁵² STC 147/1991.

José Luis García Guerrero

culación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (art.149.1.21. CE). Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23. CE). Bases del régimen minero y energético (art.149.1.25 CE). Normas básicas del régimen de todos los medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE). Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; así como las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 -derecho y libertad de educación- (art. 149.1.30 CE).

No obstante, hay otros ámbitos materiales compartidos en que las competencias normativas de las comunidades autónomas se condicionan a lo establecido en una ley orgánica, pero el contenido de ésta no se encuentra, en absoluto, limitado a regular lo básico, sino que puede extenderse a lo que considere necesario, y, por supuesto, a las competencias reglamentarias y ejecutivas. En este campo se encuentra la seguridad pública, que es competencia del poder central, pero se pueden crear policías autonómicas dentro de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 149.1.29 CE). El 152.1 de la Constitución, por su parte, prevé una intervención de las comunidades en la organización de las demarcaciones en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Finalmente, las competencias financieras de las comunidades, reconocidas por el artículo 157.1 de la Constitución, se ejercitan de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE).

D. Competencias concurrentes

Nuestra jurisprudencia constitucional no ha mostrado un gran interés en conceptualizar a qué se refiere cuando habla de competencias concurrentes; no obstante, en su doctrina, se puede apreciar que se refiere a aquellos casos en que sobre una misma materia confluyen varios títulos competenciales. Es el caso, como señala la STC 125/1984, del turismo, materia atribuida a la competencia exclusiva de las comunidades, pero que dada su vinculación con el comercio exterior puede reclamar intervenciones del poder central. Lo mismo sucede, como

relata la STC 113/1983, con la competencia estatal de vigilancia de costas, que puede comprender, cuando así lo exijan los fines de la defensa nacional, el control del tráfico marítimo y, en consecuencia, también el de los barcos de pesca. Y lo mismo cabría decir, según la STC 123/1984, con la protección civil, entre otras muchas materias.

E. Competencias indistintas

Finalmente, se utiliza la denominación “competencias indistintas” para referirse a aquellos casos en que el poder central y los poderes autonómicos pueden intervenir indistintamente en un determinado ámbito material. Son los casos de la cultura (art. 149.2 CE) y de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente (art. 149.1.23. CE). En ambas materias pueden intervenir, indistintamente, tanto el poder central como el autonómico, aunque en la segunda materia la intervención estatal se limita a la legislación básica.

Para concluir este apartado, hay que recordar, como se indicó al principio, que todas las competencias que no corresponden al poder central son de las comunidades autónomas, siempre que las recojan en sus respectivos estatutos. No obstante, incluso, las competencias que se han enumerado como correspondientes al poder central pueden verse disminuidas por la interpretación constitucional –no puede olvidarse que el estado autonómico es un estado de base jurisprudencial–, y, fundamentalmente, por las transferencias y delegaciones que pueda hacer el poder central sobre sus propias competencias a favor de las comunidades, utilizando el juego de los artículos 150.1 y 150.2 CE, a los que ya se hizo referencia.

5. Financiación de las comunidades autónomas

No cabe autonomía política verdadera sin autonomía financiera, por esta razón la Constitución española contempla también la segunda en su artículo 156.1. Si bien la limita con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda central y solidaridad entre todos los españoles.

Para describir, brevemente, el sistema de financiación de las Comunidades se deben tener en cuenta los artículos 156, ya citado, 157 y

José Luis García Guerrero

158 CE, junto con La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), así como la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra; así como diversas disposiciones contenidas en los diversos estatutos de autonomía tras sus últimas reformas estatutarias. Conjunto normativo que, en su totalidad, integra el bloque de constitucionalidad sobre la financiación de las comunidades. Conforme al mismo, debemos distinguir entre una financiación ordinaria, que corresponde a quince comunidades autónomas, y una financiación especial, propia del País Vasco y de Navarra⁵³.

A. La financiación ordinaria de las comunidades autónomas

La LOFCA establece, en desarrollo del artículo 157.3 CE, que la cesión de impuestos por parte del poder central a las comunidades se hará efectiva en virtud de precepto expreso del estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la cesión se establezcan en una ley específica. La LOFCA dispone, al mismo tiempo, los porcentajes máximos de cesión de ciertos impuestos. Todos estos extremos son negociados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, esto es, por una Comisión Mixta que reúne al Ministro de Hacienda y al de Administraciones Públicas con los Consejeros del ramo de las diferentes autonomías⁵⁴. Sin embargo, el reciente Estatuto de Autonomía de Cataluña ha incrementado los impuestos cedidos por el poder central y sus porcentajes, lo que entra en clara contradicción con el artículo 11 de la LOFCA. Ésta es la norma que debe regir hasta que sea reformada –ya se dijo que la ley orgánica que aprueba o reforma un estatuto no tiene fuerza activa sobre las restantes leyes orgánicas, de lo contrario se vulneraría la Constitución, al alterar la distribución competencial establecida por el poder constituyente⁵⁵–. No obstante,

⁵³ A pesar del tiempo transcurrido sigue siendo de gran utilidad en la materia el trabajo de MEDINA Guerrero, Manuel. “*La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992. especialmente las pp. 319-481.

⁵⁴ STC 181/1988, FFJJ 3º y 4º.

⁵⁵ Véase supra p. 19, así como a la nota 35.

si se tiene presente que el nuevo estatuto ha sido aprobado por las Cortes Generales –por unas mayorías que subsisten en la actual legislatura- y negociado entre el poder central y la Generalitat, es lógico pensar que las reuniones bilaterales que se están manteniendo con todas las comunidades, así como las multilaterales del Consejo de Política Fiscal y Financiera, desemboquen en una reforma de la LOFCA sustancialmente análoga a las actuales previsiones del Estatuto de Cataluña. Por esta, razón éste es el contenido que se va a explicitar en el presente apartado.

Conforme a lo reseñado, dentro de la financiación ordinaria de las comunidades se debe diferenciar entre una financiación autónoma y otra dependiente del poder central, y dentro de esta última, entre una financiación incondicionada y otra condicionada.

Dentro de la financiación autónoma se agrupan los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; impuestos propios, aunque no se admiten tributaciones múltiples, ni sobre bienes situados fuera de su territorio, ni que obstaculicen la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios; tasas y contribuciones especiales; recargos sobre los tributos estatales susceptibles de cesión, siempre que no se desvirtúe su naturaleza o estructura; otros recursos propios, como multas, sanciones y precios públicos en sus ámbitos competenciales; y, por último, la emisión de deuda pública, si bien la misma se encuentra sujeta a las limitaciones establecidas en la LOFCA y en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Esta financiación autónoma es de escaso relieve, habida cuenta de las dificultades que conllevan las principales fuentes generadoras de ingresos: el establecimiento de impuestos propios tiene escaso margen, al prohibirse las tributaciones múltiples; lo mismo sucede con los recargos de impuestos estatales, dado que esta posibilidad quedó muy disminuida tras los fuertes costes políticos –en forma de pérdida de votos- que originó un recargo sobre el impuesto de las rentas personales (IRPF) en la Comunidad de Madrid, aunque más recientemente hay algún caso de recargos sobre impuestos, claro esta, indirectos. Finalmente, la emisión de deuda pública está también, como se acaba de señalar, sometida a importantes limitaciones.

Tras lo que se acaba de decir, resulta obvio que la principal financiación es la dependiente del poder central y dentro de la misma la financiación incondicionada; donde se debe diferenciar entre los impuestos del poder central cedidos completamente, parcialmente y el fondo de suficiencia.

En los tributos cedidos completamente por el poder central, corresponde a la comunidad autónoma la capacidad normativa sobre los mismos y la totalidad de los rendimientos. En esta categoría hay que citar el impuesto sobre el patrimonio, sobre las transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, juegos de azar, ventas minoristas de ciertos hidrocarburos, determinados medios de transporte, electricidad, y sobre las sucesiones y donaciones; este último presenta un futuro incierto, pese a las reivindicaciones de las comunidades de incrementar una financiación que estiman insuficiente, algunas han suprimido este impuesto, que corre peligro cierto de desaparición, como ya sucedió en Austria –empiezan a ser significativos los cambios de vecindad entre comunidades autónomas a efectos de evitar el pago de este impuesto–.

En los impuestos del poder central cedidos parcialmente, la normativa atribuye a las comunidades ciertas competencias normativas sobre los tramos cedidos y los ingresos de éstos. En el impuesto sobre la renta (IRPF) y sobre el consumo (IVA) corresponderá –recuerdo que es lo previsto por el Estatuto de Cataluña y pendiente de la reforma de la LOFCA– a las comunidades el cincuenta por ciento. Y el cincuenta y ocho por ciento en los impuestos sobre hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y bebidas derivadas, cerveza, vino y bebidas fermentadas; así como el impuesto sobre productos intermedios.

En cuanto al fondo de suficiencia, decir que es el mecanismo de cierre del sistema de financiación, dirigido a garantizar que se cubren las diferencias que pudieran existir entre las necesidades de gasto de cada comunidad y su capacidad fiscal.

Dentro de la financiación autonómica dependiente del poder central, resta por referirse a la financiación condicionada, que comprende las asignaciones complementarias y las transferencias del fondo de compensación interterritorial. Ambas fuentes se otorgan siempre que

la comunidad destine estos fondos al cumplimiento de los objetivos para los que fueron concedidas; su previsión se contiene en los apartados primero y segundo del artículo 158 de la Constitución, respectivamente. Las asignaciones complementarias se conciben como un instrumento destinado a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, que la LOFCA concreta en las materias de educación y sanidad. Por su parte, el 158.2 prevé como ingreso de las comunidades –y, en su caso de las provincias–, las transferencias del fondo de compensación interterritorial, que están destinadas a gastos de inversión para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Las cantidades de este fondo, poco importantes en la actualidad, deben incrementarse sustancialmente en la medida que disminuyan las aportaciones de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea.

B. La financiación especial propia del País Vasco y Navarra

A excepción de la Constitución de la II República y, posteriormente, tras el largo paréntesis de la dictadura, con la Constitución de 1978 no han conocido los territorios vascos un gobierno propio. Muy diferente es el caso de Navarra que contó con su propio Reino antes de la aparición de las formas estatales y su consecuente integración en el Estado español. Navarra contaba con una serie de privilegios, entre los que destacan instituciones de autogobierno y, en lo que aquí interesa, la facultad de recaudar sus propios impuestos y no contribuir en forma alguna a los gastos del Estado español, del que formaba parte. El gobierno vasco no existía y, por tanto, no podía contar con este privilegio, pero si lo hacían, independiente entre sí, sus territorios, es decir, las Diputaciones Forales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava. La Ley de 25 de octubre de 1838 limitó parcialmente el privilegio económico, estableciendo que Navarra y las Diputaciones Forales Vascas debían contribuir en la parte proporcional que les correspondiera al sostenimiento de los gastos del Estado español, a estos efectos se preveían mecanismos destinados a cuantificar en cuánto debía consistir esa aportación. Este conjunto de privilegios, jurídicos, de autogobierno y finan-

ciación, se conoce como régimen foral y es reconocido por la Disposición Adicional Primera de la Constitución⁵⁶.

El privilegio del régimen foral explica el sistema especial de financiación de las Comunidades Autónomas de Navarra y el País Vasco. Ambas comunidades conocen del sistema del cupo, por el que se designa al procedimiento establecido en una ley especial para calcular las cantidades que cada comunidad debe aportar para contribuir en la parte que le corresponda al sostenimiento de los gastos de los poderes centrales del Estado español, esto es, aquellas competencias que no son ejercitadas por la Comunidad Autónoma Navarra y por la Comunidad Autónoma Vasca.

El sistema del cupo vasco supone que los territorios vascos establecen una estructura fiscal análoga a la del resto de España y para fijar los procedimientos y cantidades que deben aportar al sostenimiento de los gastos de los poderes centrales se reúne una comisión mixta, compuesta por un representante por cada una de las tres diputaciones forales vascas, otros tantos representantes del gobierno vasco y otros seis, en representación de los poderes centrales del Estado español. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco es el resultado de la citada comisión mixta. El sistema para Navarra es análogo al descrito y su forma actual es la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

C. Algunas consideraciones sobre el sistema de financiación

El nuevo Estatuto de Cataluña, en su fase de proyecto, esto es, tal y como fue remitido por el Parlamento catalán a las Cortes Generales, preveía un sistema inspirado en los conciertos vasco y navarro, aunque algo más solidario. En el Parlamento español no se admitió este sistema, pero, con objeto de su análisis, surgieron dudas sobre su cons-

⁵⁶ Constitución española. Disposición adicional primera: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Véase sobre el régimen foral a SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. "Nación...". *Op cit.* pp. 93-119.

titudinalidad y, por elevación, del sistema de financiación de Navarra y del País Vasco. La razón es que al calcular las cantidades que estas comunidades tienen que aportar al poder central no se contempla partida alguna en concepto de solidaridad a los territorios más desfavorecidos, por lo que estimo, junto con otros constitucionalistas, que este sistema vulnera el principio de solidaridad, que se encuentra sancionado en numerosos artículos constitucionales y que se fija explícitamente como un límite a la autonomía financiera de las comunidades autónomas, como ya se ha relatado. Esta razón, probablemente, llevó al rechazo por las Cortes Generales –tras la correspondiente negociación entre la delegación catalana y la comisión de asuntos constitucionales- del sistema de financiación propuesto por el Parlamento catalán. Rechazo que también considera la dificultad de sostener un sistema de financiación autonómico en que no contribuyen a la solidaridad, la primera (País Vasco), la tercera (Navarra), y cuarta (Cataluña) comunidad en producto interior bruto *per cápita*, esto es, los territorios más ricos del Estado español, a excepción del segundo (Madrid)⁵⁷.

El reconocimiento de la autonomía financiera es uno de los elementos claves para determinar hasta qué punto un estado es federal. A modo de ejemplo, se puede destacar que los entes territoriales españoles tienen actualmente mucha más autonomía que los de la federación italiana, entre otras cuestiones, por su autonomía financiera. Otro elemento clave, absolutamente revelador del máximo nivel de federalismo, es la dirección de los flujos financieros; esto es, si para atender a los gastos de funcionamiento el dinero recaudado por el Estado se dirige del poder central a los entes territoriales o a la inversa, así como en qué porcentajes. Actualmente, pese a que la autonomía financiera de las comunidades les permite recaudar una buena parte de sus ingresos, la dirección de los flujos financieros, en un porcentaje importante, se dirige del centro a la periferia. Ello es debido a que los impuestos son recaudados por una agencia tributaria, dependiente del poder central; pero la situación puede cambiar radicalmente si se atien-

⁵⁷ El Instituto Nacional de Estadística publicó en 2007 el ranking de las comunidades en función de su producto interior bruto per cápita: País Vasco (30.599), Madrid (29.965), Navarra (29.483), Cataluña (27.445). Situándose en las últimas posiciones: Castilla-La Mancha (18.564), Andalucía (18.298) y Extremadura (16.080). La media de España se sitúa en 23.396 y la de la Unión Europea a veintisiete países en 24.700. Fuente <http://www.ine.es/prensa>

José Luis García Guerrero

de a las previsiones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que desarrolla su propia agencia tributaria. Ésta, no sólo podría ocuparse de sus propios impuestos y de los cedidos por el poder central, sino también de recaudar, gestionar y liquidar los recursos tributarios del poder central, en desarrollo del artículo 156.2 CE, que expresamente prevé que las comunidades puedan actuar como delegados o colaboradores del poder central, tal y como pretendía el Parlamento de Cataluña cuando se redactó el Estatuto.

Finalmente, señalar que también es un buen indicador del nivel de descentralización de un sistema político atender a la distribución del gasto público. En España, si se excluye la Seguridad Social y el pago de la deuda estatal, un cuarenta y ocho por ciento del gasto público corresponde a las comunidades autónomas, un diecinueve por ciento a los municipios y un treinta y tres por ciento al poder central⁵⁸.

6. Articulación de niveles

Es evidente que la Constitución española no ha desarrollado adecuadamente la articulación entre las comunidades autónomas y el poder central. Prácticamente sólo hay dos referencias en la Norma Fundamental a los instrumentos de coordinación. Por una parte, el artículo 131 CE prevé la elaboración de las leyes de planificación económica por el poder central, pero de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas. De otra parte, los artículos 149.1.13, 15 y 16 CE atribuyen al poder central la coordinación general de la actividad económica, de la investigación científica y técnica, así como de la sanidad, respectivamente⁵⁹.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la articulación de niveles indicando que hay un principio implícito en el

⁵⁸Los datos están tomados de las previsiones del presupuesto de gastos de 2008, que contiene la página web del Ministerio de Hacienda. La exclusión de la deuda pública resulta lógico si se considera que los servicios fueron transferidos a las Comunidades libres de cargas y deudas. Si se computa la seguridad social y la deuda pública, la distribución del gasto resultante sería: el treinta y tres por ciento para las comunidades, el trece para los municipios y el cincuenta y cuatro para el poder central.

⁵⁹ Sobre los restantes instrumentos de coordinación previstos en la Constitución véase supra, pp. 10 y 11. En la literatura jurídica, por todos, GARCÍA Morales, María Jesús. “*Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*”. Madrid, Mc Graw-Hill, 1988.

modelo de organización territorial autonómico al que ha denominado de colaboración, coordinación voluntaria o de cooperación. Este principio “implica la existencia de un deber de recíproco apoyo y mutua lealtad y de intercambio de información entre el Estado y las Comunidades Autónomas”⁶⁰. Se parte de una posición paritaria entre ambos poderes y la realización del principio objeto de análisis no puede afectar al ámbito competencial de los sujetos, al tiempo, que posibilita actuaciones conjuntas entre el poder central y las comunidades autónomas.

En la práctica, la coordinación se ha ejercido con la creación de órganos mixtos de composición paritaria y, fundamentalmente, a través de conferencias sectoriales, que consisten en reuniones del ministro del gobierno central y los diecisiete consejeros autonómicos, aunque también son habituales las reuniones entre los mismos sujetos, pero a menor nivel jerárquico.

La deficiente articulación de niveles, prevista en la Constitución, ha tratado de solventarse, como se acaba de decir, mediante la jurisprudencia constitucional y la práctica. Evidentemente, éstos no son los mejores remedios, por lo que no cabe sino felicitarse por la importante contribución que en este campo introduce el nuevo Estatuto de Cataluña, especialmente en sus artículos 174-183. En estos preceptos se desarrolla el principio de coordinación o colaboración, previendo convenios de colaboración, así como la creación de órganos multilaterales o bilaterales, cuyos acuerdos no pueden alterar la distribución competencial, ni vincular a Cataluña sin su acuerdo y que le permiten formular reservas a los mismos. Finalmente, prevén la constitución de una comisión bilateral entre la Generalitat y el poder central, de composición paritaria, presidencia alternativa y dotada de una secretaría permanente; su función primordial es la participación de la Generalitat en aquellas políticas cuya competencia esté atribuida a los poderes centrales, pero que pueden tener incidencia en Cataluña. Sobre esta materia estimo que los instrumentos bilaterales pueden ser de gran utilidad siempre que a continuación se tomen los acuerdos en foros multilaterales; cualquier otra concepción de la bilateralidad es incompatible con un estado compuesto y conduce a formas confederales.

⁶⁰ Véase supra, pp. 10 y 11.

7. Diversas conclusiones sobre la descentralización autonómica

Aunque se trata de una cuestión más enjuiciable por la ciencia política y económica, parece indudable que la descentralización del poder, a través de un estado autonómico, ha originado un notable incremento en la prestación de servicios públicos y en la creación de infraestructuras a ciudadanos y territorios que, probablemente, no los hubieran disfrutado dentro de un estado unitario. Aunque se debe resaltar que esta realidad se enmarca en un fuerte y continuado incremento del producto interior bruto del país desde la transición democrática; debido a múltiples factores, pero, donde, sin duda, no dejan de jugar un importante papel la Constitución de 1978⁶¹ y el propio estado autonómico⁶². Tampoco es posible determinar, sin apoyo de la ciencia económica, si este crecimiento económico ha incrementado o disminuido las diferencias entre los diversos territorios y muy especialmente entre los más ricos y pobres. Aunque parece que ha sucedido lo primero, si se atiende a los datos sobre el producto interior bruto de los años 2000 a 2007 que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística.

El Estado español sorprende por su gran diversidad en todos los órdenes a pesar de tratarse de uno de los estados más antiguos del mundo, donde durante más de cinco siglos de convivencia en común se han alternado períodos de centralización y descentralización del poder. La Constitución de 1978 establece un nuevo tipo de Estado compuesto, el autonómico, que ha conseguido reconocer plenamente y al máximo nivel la diversidad y pluralidad territorial de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español. No obstante, se muestra cierta insatisfacción en segmentos minoritarios de ciudadanos, especialmente en el País Vasco y Cataluña, que no sienten su nacionalidad, unos vasca o catalana, y, otros, española. En otro orden, el reconocimiento de esta pluralidad ha llevado a diferencias salariales reseñables

⁶¹ Sobre cómo la constitución racional normativa es el sistema ideal para que prosperen los sistemas capitalistas, véase GARCÍA Guerrero, José Luis. "Integración económica y reforma constitucional". En: *Visión y Análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica*. Santo Domingo, Senado de la República, 2005. pp. 135 y ss.

⁶² Véase OLIART, Alberto. *El País*, 3 de junio de 2008, cuando afirma: "...expertos europeos y españoles sostienen que el dinamismo español en lo social y en lo económico se debe en gran parte a la descentralización autonómica".

dentro de las diferentes administraciones autonómicas; y a la aparición de dudas sobre la capacidad del Estado autonómico para garantizar, a todos los españoles, la igualdad en el disfrute de sus derechos y en el ejercicio de sus deberes, pero sólo el transcurso del tiempo permitirá disipar o confirmar estos temores.

Entre las exigencias propias del método consensual, empleado para la elaboración de la Constitución, se destaca la presencia en la mesa de negociación de todas las fuerzas políticas relevantes. La no integración directa del Partido Nacionalista Vasco en la ponencia constitucional –su representante estaba encuadrado en *Convergència i Unió*–, fue un grave error, que ya se pudo apreciar cuando esta fuerza nacionalista vasca solicitó la abstención en el referéndum para aprobar la Constitución.

Los sistemas constitucionales europeos, entre los que indudablemente se integra el español, se caracterizan por una decidida intervención del poder político en la sociedad, esto es, por la fuerte interrelación Estado-Sociedad. Y ello no sólo por la definición ideológica del Estado como Social, sino también por el juego de la democracia representativa de partidos, del sistema de gobierno parlamentario y el rol desempeñado por el partido político moderno, nacido de la Internacional Socialista. En cambio, en América, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, se sigue persiguiendo la separación Estado-Sociedad, y en lógica consecuencia se defiende la democracia representativa liberal, la forma de gobierno presidencialista y el partido político liberal, que es más una superposición de comités electorales que un partido político del tipo europeo⁶³. En esta lógica no intervencionista dentro de la sociedad se encuadra también la adopción, como forma de distribución territorial del poder, del estado compuesto, en su caso, el federal. Este debilitamiento del poder político, que indudablemente dificulta su intervención en la sociedad, se agrava en el caso europeo porque los estados compuestos europeos, como España, están sometidos a un doble proceso de transferencia de sus competencias materiales; hacia arriba, trasladándolas a la Unión Europea; hacia abajo, descentralizándolas a las comunidades autónomas. Hay quien fundadamente piensa

⁶³ Véase al respecto, GARCÍA Guerrero, José Luis. “*Escritos sobre partidos políticos (Cómo mejorar la democracia)*”. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007.

que este doble proceso debilita al estado, hasta un punto que puede llevar aparejado que se vea imposibilitado de cumplir los objetivos para los que fue creado o, cuando menos, de cumplir las funciones del Estado Social. El urbanismo o la enseñanza universitaria pueden ser un buen ejemplo de lo que aquí se está diciendo, puede ser difícil mantener una enseñanza de calidad o garantizar el acceso a la vivienda cuando las competencias sobre ambas materias están divididas entre cuatro ámbitos de poder –europeo, poder central, autonómico, municipal en el urbanismo, y autonomía universitaria en la educación superior-, y ello a pesar de que puedan introducirse instrumentos de coordinación que hoy, como regla general, brillan por su ausencia.

La distribución funcional y territorial del poder es un efectivo mecanismo de limitación de éste, garantiza la pluralidad y diversidad territorial, incrementa el ejercicio de derechos por los ciudadanos, facilita su acceso a los servicios públicos, corrige los desequilibrios territoriales en infraestructuras, y, en consecuencia, favorece la legitimación política del sistema constitucional. No obstante, también presenta inconvenientes, me acabo de referir a la dificultad de que el estado intervenga en la sociedad, y ahora quiero ocuparme de los problemas que origina al principio democrático. Tanto la democracia representativa de partidos como la liberal descansan en la exigencia de responsabilidades al representante político por su gestión. Si a la separación funcional del poder se le añade la distribución territorial entre cuatro o cinco ámbitos de poder resulta obvio que conocer el representante político responsable material del ejercicio de una competencia es una labor ardua y difícil, incluso, para un especialista en el campo constitucional. ¿Qué decir respecto a un anónimo ciudadano medio? Si no conocemos quién es el responsable político de una actuación mal podremos enjuiciar su gestión ni exigir responsabilidades políticas, en definitiva, se estará quebrando el funcionamiento de la democracia representativa y, en consecuencia, favoreciendo la abstención electoral y la no participación en el proceso político, esto es, deslegitimando el sistema constitucional. Estas consecuencias negativas se incrementan, lógicamente, cuando empleamos técnicas como las competencias exclusivas limitadas, o las compartidas, o atribuimos las funciones de una misma materia a diferentes poderes, o, en cierta medida, cuando introducimos el federalismo cooperativo frente al federalismo dual.

También genera sus inconvenientes sobre el principio democrático la simetría –todos los entes territoriales periféricos tienen las mismas competencias– o asimetría del modelo de distribución territorial del poder. La Constitución de 1978 apostó por la simetría constitucional, lo que la mayor parte de la doctrina ve con buenos ojos. Sin embargo, pese a la decisión constitucional, la existencia de dos velocidades en el acceso a los ámbitos competenciales, según se trate de comunidades de régimen ordinario o especial, y el principio dispositivo en el nivel de autogobierno han llevado a un modelo parcialmente asimétrico. Lo que nos conduce, tal y como relató en España Díez Picazo, a la **West Lothian question**⁶⁴, que sintéticamente consiste en el problema de legitimidad constitucional que se produce cuando sobre una materia tiene la competencia el poder central en la mayor parte del estado, pero no en todo; esto es, en un ámbito material, por ejemplo, seguridad ciudadana, la competencia es del poder central en quince comunidades, pero en dos de ellas la materia está atribuida a éstas. Cómo se puede explicar constitucionalmente, sin merma del principio democrático, que los parlamentos regionales de estas dos comunidades decidan sobre la seguridad ciudadana soberanamente y, en consecuencia, sin ninguna participación del resto del estado y, al mismo tiempo, intervengan a través de sus parlamentarios nacionales en la política de seguridad ciudadana de las otras quince comunidades autónomas.

Aunque la Constitución y la mayoría de la literatura jurídica defienden un modelo simétrico, que, como se acaba de decir, en su desarrollo es parcialmente asimétrico; otra parte de la doctrina, entre la que, con muchas dudas, me incluyo, estima que las especiales singularidades vasca y catalana hubieran sido mejor resueltas por un modelo de estado asimétrico. Se piensa que la simetría lleva a un eterno descontento de los sectores nacionalistas vasco y catalán, que sólo se sentirían realizados si tuvieran un plus competencial respecto a los restantes territorios. Y que ese descontento les lleva a reclamar mayores competencias, que son igualadas por las restantes comunidades, lo que a su vez origina nuevas reivindicaciones y retroalimenta así un proceso continuo de descentralización, que no parece tener fin.

⁶⁴ DÍEZ-PICAZO, Luis María. “El Estatuto de Cataluña y la West Lothian question”, *El País*, 18 de noviembre de 2005.

Ese proceso descentralizador, que parece no tener fin, se expresa también bajo la afirmación de que un estado no puede mantener eternamente abierta la cuestión de la descentralización del poder. La responsabilidad, en cuanto pueda corresponder a la Constitución, se centra en la deficiente elaboración del Título VIII CE y en el carácter excesivamente abierto de las normas constitucionales que se ocupan de la distribución territorial del poder. Evidentemente, las normas constitucionales se singularizan respecto a las legales por su carácter abierto, esto es, preceptos que deben permitir diferentes desarrollos legislativos, garantizando así el pluralismo político sin necesidad de cambiar las normas constitucionales. Pero hay quien con razón piensa que estas normas son tan excesivamente abiertas, en el caso español, que ni siquiera garantizan un núcleo mínimo de competencias al poder central. Es muy probable que así sea y desde luego resulta innegable la deficiente regulación de numerosos preceptos constitucionales en la materia, que, por lo que al Senado se refiere, resulta escandalosa. La Cámara Alta es sólo sedicentemente una cámara de representación territorial, en mi opinión, mucho más por sus no funciones y por el bicameralismo imperfecto que por la forma de reclutamiento de sus integrantes; resulta indudable que no cubre las relaciones de inordenación claves para garantizar la unidad del Estado, es decir, que dominan los rasgos centrífugos frente a los centrípetos.

No obstante, quizá cabe realizar una lectura positiva. La constitución racional normativa es un instrumento al servicio de la resolución de conflictos. Cuando en este tipo de constitución se introduce la descentralización territorial del poder, a través de un estado compuesto, se está colocando el territorio entre los elementos de conflicto; en definitiva, se crea una tensión permanente entre uniformidad y diversidad, entre centralización y descentralización. Con esto se quiere decir que en los estados compuestos la distribución territorial del poder nunca está cerrada y que el proceso de descentralización sin fin no lleva siempre a la desaparición del estado, pues en estos sistemas constitucionales compuestos los movimientos de centralización y descentralización son tan pendulares como otros muchos procesos históricos. La historia de los Estados Unidos es en buena parte la permanente

tensión entre la federación y los estados, de la centralización –predominio de las relaciones jurídicas de supra y subordinación- y descentralización de competencias –dominio de las relaciones jurídicas de coordinación-. García de Enterría nos describe, magistralmente, los duros enfrentamientos entre, de una parte, el Presidente Roosevelt, defendiendo una centralización imprescindible para dotar al poder político de la fortaleza necesaria para intervenir decididamente en la sociedad y el mercado y poder así combatir la Gran Depresión, y, de otra, el Tribunal Supremo, que velaba por la descentralización, consagrada constitucionalmente⁶⁵. Por tanto, los estados compuestos conllevan una permanente tensión territorial y períodos históricos en que predominan las fuerzas centralistas, mientras que en otros triunfan los movimientos descentralizadores. La tradicional rigidez constitucional de estos estados compuestos dificulta que la Norma Fundamental pueda adaptarse a estos cambios de tendencia, arroja un excesivo peso sobre la interpretación constitucional y puede llegar a vulnerar la propia Constitución, como probablemente sucedió con la interpretación de la **commerce clause** durante la Gran Depresión. En cambio, no cabe descartar que el modelo autonómico español, inspirado en el valor autonómico y en los principios dispositivo y dinámico, pueda, quizás, adaptarse mejor a los inevitables períodos pendulares históricos, centralizadores y descentralizadores, sin forzar la interpretación constitucional o recurrir a la reforma, lo que es una importante ventaja. El modelo es dispositivo porque cabe mucha, poca o ninguna descentralización, dependiendo de la voluntad de los entes territoriales periféricos –aunque hoy no se pueda apreciar por el dominio permanente de las corrientes descentralizadoras-. El modelo es también dinámico, la autonomía, así como su intensidad, está garantizada suficientemente por el carácter paccionado de las reformas estatutarias; las modificaciones de los estatutos son indisponibles para el poder central, que no puede realizarlas sin la anuencia de los poderes territoriales periféricos; pero la autonomía y su intensidad no están garantizadas constitucionalmente, pues cabe una reforma constitucional que la

⁶⁵ GARCÍA de Enterría, Eduardo. “*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*”. Madrid, Civitas, 1985. pp. 167 y ss.

José Luis García Guerrero

suprima o reduzca, en contra, incluso, de la voluntad de las comunidades autónomas. En cambio, la permanente tensión política sobre el nivel de distribución territorial del poder no tiene solución; es consustancial a todo estado compuesto. Aunque, quizás pueda reducirse en España si se priva a los partidos del nacionalismo periférico de las ventajas que para obtener representación política indebidamente disfrutaban en el Congreso de los Diputados –el quórum mínimo para acceder al reparto de escaños toma como referencia las circunscripciones en las que se presentan y no todo el territorio del Estado–, esto es, en la cámara donde se representa a los ciudadanos y no a los territorios⁶⁶.

⁶⁶ En este sentido, GARCÍA Guerrero, José Luis. “*Democracia representativa...*”. *Op cit.* pp. 297 y 298, así como la nota 43.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César. *“El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico”*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- *“De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma”*. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (17), Diciembre, 2007.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *“Reforma constitucional y reformas estatutarias”*, Madrid, Iustel, 2007.
- AAVV, *“La reforma del Senado”*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- AJA, Eliseo. *“El estado autonómico”*. Madrid, 1999.
- AJA, Eliseo y autores varios. *“La reforma constitucional del Senado”*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A. *“El principio de solidaridad en el estado autonómico”*. *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1984.
- BELDA Pérez-Pedrero, Enrique. *“La fallida reforma de la Constitución Española durante la VIII Legislatura (2004-2008)”*. Pamplona, Aranzadi, 2008.
- CARRILLO, Marc. *“Reformas estatutarias...de verdad”*. *El País*, lunes 18 de abril de 2005.
- DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás. *“Mercado nacional único y Constitución”*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- DE OTTO Pardo, Ignacio. *“Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”*. Barcelona, Ariel, 1995.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. *“El Estatuto de Cataluña y la West Lothian question”*. *El País*, 18 de noviembre de 2005.
- FERNÁNDEZ Farreres, G. *“La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico”*, Iustel, 2005.
- FOSSAS Espalder, Enric. *“El principio dispositivo en el estado autonómico”*. Madrid, Marcial Pons, 2007.
- GAMBINO, Silvio. *“Forme di Governo”* (Esperienze europee e nord-americana), Milán, Giuffrè, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *“La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”*. Madrid, Civitas, 1985.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis. *“Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios”*. Madrid, Monografías del Congreso de los Diputados, 1996.

- “*Democracia representativa y partidos políticos*”. En: Nuevo Derecho Constitucional Comparado. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.
- “*Integración económica y reforma constitucional*”. En: Visión y Análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica. Santo Domingo, Senado de la República, 2005.
- “*Escritos sobre partidos políticos (Cómo mejorar la democracia)*”. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007.
- GARCÍA Pelayo, Manuel. “*Derecho Constitucional Comparado*”. Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro J., y DE ESTEBAN, Jorge. “*Curso de Derecho Constitucional Español*”. Madrid, Tomo III, 1994.
- LÓPEZ Guerra, Luis. “*El reparto de competencias Estado-autonomías en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. Valladolid, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, 1991.
- MEDINA Guerrero, Manuel. “*La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- OLIART, Alberto. “*El País*”, 3 de junio de 2008.
- RUBIO Llorente, Francisco. “El bloque de constitucionalidad”. En: “*La Forma Jurídica del Poder (Estudios sobre la Constitución)*”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- RUIZ Rico, Gerardo, y LOZANO Miralles, Jorge. “*La forma di governo spagnola*”, en el libro dirigido por GAMBINO, Silvio, *Forme de Governo (Esperienze europee e nord-americana)*. Milán, Giuffrè, 2007.
- SOLOZÁBAL Echavarría, Juan José. “*Las bases constitucionales del estado autonómico*”. Madrid, 1988.
- “*El estado autonómico como estado compuesto*” En: “*Nación y Constitución*”. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004.
- “*¿Qué reformas?*”. *El País*. martes 12 de abril de 2005.
- TRUJILLO, Gurmensindo. “*Escritos sobre estructura territorial del Estado*”. Madrid, Publicaciones del Senado, 2006.
- VIVER Pi-Sunyer, Carles. “*En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional*”. En: El Estado autonómico. Actas del XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, 2006.