



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL  
DEL PODER A NIVEL AUTONÓMICO EN ESPAÑA**

Autor: Germán Santos Pérez  
4º de El JGP  
Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid  
Abril 2020

### **Resumen:**

La Constitución española de 1978 supuso la implantación en España de una descentralización sin precedentes para nuestro país. Así, tras la dictadura de Franco, los anhelos democráticos de la sociedad española llevaron a constituir el conocido como “Estado de las Autonomías”. En efecto, este modelo de Estado recogía la tradición republicana de la Constitución de 1931 y de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia, lo cual llevaría a España a unas cotas de descentralización sin parangón en nuestra historia. Ahora bien, este modelo parece estar agotado tras más de cuarenta años de vigencia de nuestra Constitución.

Para poder abordar esta temática, se comenzará estudiando la configuración territorial de España desde los Reyes Católicos hasta nuestros días. Tras esto, procederemos a analizar el Estado autonómico actual (vías de acceso a la autonomía; competencias de las CCAA; reformas de los Estatutos de Autonomía; relaciones entre entes territoriales). Tras esto, se procederá a analizar los retos y dificultades actuales de nuestra Constitución. Asimismo, se dará una propuesta de reforma constitucional en la que se aborde la organización territorial del Estado y que permita paliar los excesos y duplicidades administrativas. Con todo, se trataría de una extensa reforma que permita adaptar nuestra Constitución al siglo XXI.

### **Palabras clave:**

Constitución Española; Estatuto de Autonomía; Estado federal; Estado centralizado; Comunidad Autónoma; descentralización; nacionalismo.

### **Abstract:**

The 1978 Spanish Constitution brought unprecedented levels of decentralization to the country. This allowed, after Franco’s dictatorship, for the fulfillment of democratic yearnings by Spanish society through the creation of the so called “*State of Autonomies*”. In practical terms, this State model encompassed the Republican tradition of the 1931 Spanish Constitution and the Statute of Autonomies of the Catalan, Basque Country and Galician regions, which would ultimately result in the biggest decentralization of powers in Spain’s history. However, forty years after the establishment of the present Constitution, it would seem that this State model has reached the end of its useful life and is now obsolete.

We will begin studying the territorial organization of Spain from the Spanish Monarchs until our days. Then, we will analyze the current State of Autonomies (tracks to access autonomy; competences of the Autonomous Communities; reform of the Statutes of Autonomy; relations among territorial entities). In addition, we will analyze the current challenges and difficulties of our Constitution. Likewise, we will include a Constitutional reform proposal regarding the territorial organization of the State, as well the administrative excesses and duplicities of Spain. Eventually, this extensive reform would enable to adapt our Constitution to the XXI century.

**Key words:**

Spanish Constitution; Statute of Autonomy; Federal State; Centralized State; Autonomous Community; decentralization; nationalism.

## Índice del Trabajo de Fin de Grado:

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
1.1.	<b>Objeto del TFG</b> .....	<b>5</b>
1.2.	<b>Objetivos del TFG</b> .....	<b>6</b>
2.	LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER SEGÚN EL DERECHO COMPARADO.....	6
2.1.	<b>Introducción. El Estado como organización política</b> .....	<b>6</b>
2.2.	<b>Modelos de distribución territorial del poder</b> .....	<b>8</b>
2.2.1.	<i>Estados unitarios</i> .....	9
2.2.2.	<i>Estados federales</i> .....	10
2.2.3.	<i>Estados regionales, integrales o autonómicos</i> .....	11
3.	CONTEXTO HISTÓRICO EN ESPAÑA.....	11
3.1.	<b>Orígenes: formación territorial de España desde sus orígenes</b> .....	<b>11</b>
3.2.	<b>Segunda República Española: aprobación de los primeros EEAA (Cataluña, País Vasco y Galicia)</b> .....	<b>14</b>
3.3.	<b>Franquismo: retorno a la centralización</b> .....	<b>16</b>
3.4.	<b>Transición española (1975-1978): el Estado autonómico</b> .....	<b>17</b>
4.	EL ACCESO A LA AUTONOMÍA SEGÚN LAS DISTINTAS VÍAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN.....	18
4.1.	<b>Proceso de acceso a la autonomía</b> .....	<b>19</b>
4.2.	<b>Vías de acceso a la autonomía</b> .....	<b>21</b>
5.	COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	23
5.1.	<b>Competencias exclusivas del Estado (art. 149 CE)</b> .....	<b>23</b>
5.2.	<b>Competencias propias de las CCAA (art. 148 CE; 149.2; 149.3)</b> .....	<b>23</b>
6.	REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	24
6.1.	<b>Reformas de los EEAA de régimen ordinario</b> .....	<b>25</b>
6.2.	<b>Reformas de los EEAA de según el art. 151 CE</b> .....	<b>26</b>
7.	LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	27
8.	LAS RELACIONES COMUNIDADES AUTÓNOMAS-ENTIDADES LOCALES.....	29
9.	RETOS Y DIFICULTADOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN.....	30
10.	PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. ( <i>Dificultades nacionales</i> ).....	31
10.1.	<b>Lo que nos queda de España</b> .....	<b>31</b>
10.2.	<b>Propuesta de Reforma Constitucional</b> .....	<b>34</b>
11.	PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS EXCESOS Y DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS. ( <i>Dificultades técnicas</i> ).....	39
11.1.	<b>Problemática respecto del acceso a la autonomía</b> .....	<b>39</b>

<b>11.2. Problemáticas económico-financieras.....</b>	<b>41</b>
<b>11.3. Problemáticas de reparto competencial .....</b>	<b>43</b>
<b>12. CONCLUSIONES:.....</b>	<b>44</b>

## **Listado de abreviaturas:**

- TFG: Trabajo de Fin de Grado.
- CEDA: Confederación Española de Derechas Autónomas.
- EE. UU.: Estados Unidos.
- ERC: Esquerra Republicana de Catalunya.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CE: Constitución Española
- EEAA: Estatutos de Autonomía.
- LOTRAVA: Ley Orgánica de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (LO 12/1982).
- LORACA: Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias (LO 11/1982).
- LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LO 13/1982).
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- LO: Ley Orgánica.
- LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979).
- TC: Tribunal Constitucional.
- AA. PP.: Administraciones Públicas.
- PNV: Partido Nacionalista Vasco.
- CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
- CNP: Cuerpo Nacional de Policía.

## 1. INTRODUCCIÓN

### **1.1. Objeto del TFG**

El objeto de este TFG, como su título lo indica, consiste en analizar la distribución territorial del poder autonómico entre los distintos territorios centrándonos con carácter especial en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Para ello, se abordarán diversas temáticas tales como la historia territorial de España, los nacionalismos, la financiación autonómica, entre otros temas.

## 1.2. Objetivos del TFG

El objetivo del TFG mediante este análisis de la distribución territorial del poder autonómico es, desde un punto de vista crítico, analizar cuáles han sido las principales fallas en la configuración de España como Estado descentralizado. Con ello, se pretende dar una visión crítica acerca de la configuración territorial que permita identificar las dificultades territoriales que ha atravesado nuestro país desde la aprobación de la Constitución, especialmente la crisis catalana. Finalmente, se aportará una propuesta de reforma constitucional que permita dar un nuevo encaje territorial a Cataluña y los demás territorios del Estado español para así poder poner fin a la crisis territorial de nuestro país. Con ello, no se pretende dar una solución *ad hoc* que pretenda contentar los intereses independentistas de los nacionalismos periféricos, sino que, mediante una óptica de España como país diverso, se busque formar un Estado federal simétrico en el que el Estado asuma las competencias vitales que permitan compactar la nación española. Para ello, se deberá inexorablemente acometer una refundación del Estado mediante una extensa enmienda de nuestra Carta Magna, tal y como se señalará *ut infra*. Además de ello, se propondrá una serie de reformas que permitan paliar los excesos y duplicidades administrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## 2. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER SEGÚN EL DERECHO COMPARADO.

### 2.1. Introducción. El Estado como organización política.

Entendemos por el concepto de Estado la siguiente definición, según palabras del jurista Max Weber: *“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”*<sup>1</sup>.

Del mismo modo, desde el punto del Derecho Internacional Público, entendemos por Estado toda aquella organización que cumpla con los cuatro requisitos recogidos en el artículo 1 de la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados: *“El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. —Población permanente. II. —Territorio determinado. III. —Gobierno. IV. —Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Weber, M., *La política como vocación*, trad. Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Múnich, 1919, pp. 83-84.

<sup>2</sup> *Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados*, de 26 de diciembre 1933. Consultado en:

¿Cuál es el elemento diferenciador de los Estados? La característica fundamental de estos es la soberanía, entendida esta tal y como la define la Real Academia Española como aquel “*poder político supremo que corresponde a un Estado independiente*”<sup>3</sup>. Esta facultad reside en diferentes sujetos según el derecho interno de los Estados, siendo en el pueblo en quién reside en las democracias. En efecto, la soberanía de los Estados permite a cada país configurar su distribución territorial del poder según el derecho interno de cada uno. Así, el esquema de la distribución territorial varía dentro del eje centralización-descentralización según las preferencias de cada Estado. Dentro de los diversos modelos territoriales, podemos identificar como principales clasificaciones según la doctrina: los *Estados unitarios* como modelo centralizado de poder; los *federales* como Estados compuestos por entidades subestatales con amplias competencias y los *Estados regionales, integrales o autonómicos* como modelos intermedios.

La distribución territorial del poder es reflejo de circunstancias diversas. Así, muchos académicos han teorizado acerca de los motivos de aparición en los Estados de modelos federales. Para el profesor DANIEL ZIBLATT, las siguientes circunstancias explicarían la federación de Estados<sup>4</sup>: *ideational theories* (según la cual el compromiso de los ciudadanos con un modelo federal de Estado trae como consecuencia el triunfo de este modelo), *cultural-historical theories* (según la cual las sociedades más fragmentadas en el plano cultural y étnico son más propensas al federalismo) y *social-contract theories* (las sociedades en las que la periferia llega a un acuerdo con el gobierno central al no ser este tan poderoso para imponerse sobre la periferia y la periferia no siendo tan poderosa para separarse del gobierno central).

Finalmente, cabe señalar, tal y como reconoce el profesor GARCÍA RUBIO<sup>5</sup>, que las funciones y competencias de cada uno de los niveles territoriales es materia propia del Derecho administrativo, así como la relación de las Administraciones Públicas entre sí y los ciudadanos, al margen su implementación en los textos constitucionales de los Estados soberanos.

---

<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20Y%20DEBERES%20DE%20LO%20ESTADOS.pdf>

<sup>3</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23º ed., [versión 23.3 en línea]. <https://dle.rae.es> [02/02/2020].

<sup>4</sup> Ziblatt, D., *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, EE. UU., 2006, p. 6.

<sup>5</sup> García Rubio, F., “La administración del territorio. Evolución y perspectivas en la España del siglo XXI” en García Rubio, F., *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho Territorial Administrativo Comparado*, INAP, Madrid, 2015, p.103.

## 2.2. Modelos de distribución territorial del poder.

El concepto de distribución territorial del poder surge como consecuencia de la capacidad soberana de los Estados de configurar su Administración. Así, el concepto de esta diverge con el de Administración Pública, que, tal y como afirma MARTIN MATEO<sup>6</sup>, remite a la idea de gestión, al manejo consecuente de unos determinados medios. Mientras tanto, la Administración Pública versa sobre unos intereses colectivos ajenos, que son los que surgen de las exigencias básicas de una comunidad de vida.

La distribución territorial del poder debe partir de la estructura estatal tal y como afirma el profesor GARCÍA RUBIO<sup>7</sup>, al ser la personificación de la soberanía la facultada para poder configurar su propia distribución. Una vez afirmada la existencia de tal soberanía, los Estados con carácter genérico proceden a distribuir el poder en diversos niveles territoriales, siendo los fundamentales: nivel central, regional y local. Según el modelo territorial al que se decante cada país, podrá optar por mayor o menor descentralización, estableciéndose doctrinalmente las siguientes categorías fundamentales con carácter general<sup>8</sup>: *Estados unitarios* (Estados centralizados); *Estados federales o federados* (Estados fuertemente descentralizados) y *Estados compuestos* de carácter general o autonómico (Estado a medio camino entre ambos).

La clave para entender el eje centralización-descentralización consiste en comprender el concepto de “*autonomía*”. La autonomía, conforme afirma COSCULLUELA<sup>9</sup> implica una capacidad de gestión independiente de las entidades federadas o autónomas de sus asuntos concretos. Así, COSCULLUELA establece cuatro capacidades de las entidades *autónomas*:

1. Facultad de dictar normas (órgano legislativo autónomo).
2. Capacidad de designar sus órganos de gobierno por la comunidad que les sirve de base.
3. Poder de gestión de sus intereses propios.
4. Suficiencia financiera.

---

<sup>6</sup> García Rubio, F., “La administración del territorio. Evolución y perspectivas en la España del siglo XXI” en García Rubio, F., *Op.cit.*, INAP, Madrid, 2015, p.103.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.104.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.105.

<sup>9</sup> Cosculluela Montener, L., *Manual de Derecho administrativo*, Thomson Civitas, 26º ed., Pamplona, 2015, pp.185-186.

### 2.2.1. Estados unitarios.

Los Estados unitarios consisten en un modelo de Estado según el cual el poder se encuentra centralizado.

Bajo este modelo las competencias son desarrolladas en su mayoría desde el gobierno nacional. Los tres poderes poseen bajo este sistema una única jurisdicción sin ningún tipo de delegación en niveles territoriales inferiores. Así, los Estados unitarios poseen un único ejecutivo nacional sin instancias ejecutivas en niveles inferiores. A su vez, poseen un sistema judicial centralizado con jurisdicción en todo el territorio nacional y con un Tribunal Supremo de justicia nacional en la cúspide. Finalmente, destaca un poder legislativo representativo de la soberanía nacional, siendo el único facultado para legislar.

Ahora bien, los Estados centralizados poseen una división territorial con fines administrativos con mayor o menor competencias según los casos. A su vez, los Estados unitarios mantienen un nivel local con competencias municipales.

El paradigma por excelencia de Estado unitario ha sido Francia. Si bien desde la Revolución Francesa se impone un modelo de Estado fuertemente centralizado, la Constitución de la Quinta República consagra en su artículo primero un mandato constitucional de descentralización administrativa “*Su organización es descentralizada*”. Fruto de ello, Francia establecería *regiones* para la gestión de asuntos regionales, así como cierta autonomía, pese a carecer de cualquier competencia legislativa o judicial. Así, el Consejo Constitucional francés rechazó la posibilidad que la Asamblea de la Región de Córcega tuviese competencias legislativas en las sentencias nº 91-290 DC del 9 mayo 1991<sup>10</sup> y nº 2001-454 DC del 17 enero 2002<sup>11</sup>. El Estado francés opta por la *desconcentración administrativa* del poder, asumiendo el Estado central principalmente el poder. Destaca la figura de los *prefectos* como representantes del Estado y dependientes del Gobierno en cada Departamento francés, como instancia intermedia entre el poder central y el nivel local.

---

<sup>10</sup> Sentencia Corte Constitucional francesa núm. 91-290 DC, del 9 de mayo 1991 [versión electrónica-<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm>]. Fecha de última consulta: 31 de enero de 2020.

<sup>11</sup> Sentencia Corte Constitucional francesa núm. 2001-454 DC, del 17 de enero 2002 [versión electrónica-<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/2001454DC.htm>] . Fecha de última consulta: 31 de enero de 2020.

### 2.2.2. *Estados federales.*

Entendemos por Estados federales o federados, todos aquellos Estados compuestos por entidades subestatales con pluralidad de centros de decisión política<sup>12</sup>. Esta modalidad de organización presenta características propias que la diferencian de otros modelos territoriales. De este modo, RIPOLLÉS señala las siguientes características propias de los estados federados<sup>13</sup>:

En primer lugar, los Estados federales presentan como principio la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros, ya sea una distribución de materias o de normas, o de actos de políticas públicas. Esta distribución es mayor que en los demás modelos, reservando el Estado central las competencias nucleares del Estado. Asimismo, a título de ejemplo, en los Estados Unidos la federación posee el monopolio de la diplomacia o la defensa, mientras que los estados ejercen la competencia exclusiva en materia penal.

En segundo lugar, en todo Estado federal encontramos un Tribunal encargado de resolver los problemas competenciales entre la federación y los estados. A título de ejemplo, en Estados Unidos encontramos la Corte Suprema; en Alemania el Tribunal Constitucional alemán.

En tercer lugar, los Estados Federales poseen una cámara alta encargada de asuntos territoriales. Su representación es con carácter territorial y no demográfica como en las Cámaras Bajas al no basarse en la proporcionalidad. Como ejemplo, en los Estados Unidos cada estado posee en el Senado dos representantes independientemente de su población. En la República Federativa del Brasil, la Cámara Alta está compuesta por tres representantes por cada estado de la unión.

En cuarto lugar, los Estados federales se basan en el principio de lealtad entre estados y Federación. Este es el caso en la República Federal Alemana y del concepto de “*lealtad federal*” tal y como se recoge en la Ley Fundamental de Bonn.

En quinto lugar, toda Federación se basa en el principio de cooperación. La división territorial en diversos entes del poder implica el deber de los estados de cooperar entre sí.

---

<sup>12</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélaz, M.I., “*Lecciones de Derecho Constitucional*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 276.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 276-277.

En sexto lugar, los Estados federales cuentan con una Constitución por cada estado y una Constitución federal que nunca podrá ser contravenida por las leyes de los estados federados.

Finalmente, el Parlamento federal es el único órgano que expresa la soberanía nacional popular. Por ello, los parlamentos estatales serán representativos de los territorios, pero no soberanos pese a su capacidad legislativa.

### 2.2.3. *Estados regionales, integrales o autonómicos.*

Entendemos por Estados regionales, integrales o autonómicos un modelo de Estado intermedio de los Estados unitarios y federales. Se trataría de un modelo de descentralización del poder, del cual el modelo español de las autonomías es su paradigma.

Los Estados regionales se dividen en regiones (en España *autonomías*), los cuales basan su autogobierno en la cesión por el poder central de soberanía a las Entidades subnacionales.

## 3. CONTEXTO HISTÓRICO EN ESPAÑA

### 3.1. Orígenes: formación territorial de España desde sus orígenes.

El nombre de España deriva de *Hispania*, nombre de los romanos para los territorios de más allá de los Pirineos en la Península Ibérica.

Con carácter previo a la conquista romana de la actual península, el territorio peninsular había sido ocupado por diversos pueblos: griegos, celtas, íberos, etc. Todos estos ocuparon durante diversas etapas la península, pero no lograron crear una unidad territorial de los pueblos de más allá de los Pirineos.

Asimismo, la creación de los reinos que darán lugar a la unidad territorial actual vendrá tras la ocupación musulmana de la Península y la posterior Reconquista. Tras la ocupación de los territorios peninsulares, diversos reinos cristianos nacerían, siendo el más poderoso Castilla. La idea de unificar los territorios de la península para la cristiandad dotaría de unidad en la recuperación de los territorios perdidos. Una vez finalizada la expulsión de los musulmanes de la Península, el Reino Castellanoleonés sería el más prominente. Así, la unión con la Corona Aragonesa se efectuaría con el matrimonio de los Reyes Católicos, aunque se mantendría la autonomía y las instituciones de este último. Por otra parte, Navarra sería conquistada en el siglo XVI; las Islas Canarias

durante los siglos XV y XVII a manos de Castilla y Granada sería tomada en 1492, poniendo fin a la unificación de los territorios actuales de España.

Si bien se ha intentado establecer el matrimonio entre los Reyes Católicos como culmen de la unificación de España, esta no vendría hasta más tarde. Tal y como reconoce REBOLLO<sup>14</sup>, los Reyes renunciaron expresamente a denominarse “*Reyes de España*” y se mantuvieron las instituciones de cada reino. Muchos autores denominan este periodo como el de la *España Confederal*, en el cual el poder real varía en intensidad según los territorios. En Castilla, el poder real sería mayor, mientras que en Aragón menor al preservar su institucionalidad previa a la unión entre ambas Coronas.

El punto de partida para la creación de España como Estado unificado comienza con la Guerra de sucesión española. Felipe V, vencedor de la contienda, impondría un modelo de Estado centralizado inspirado en la monarquía borbónica francesa. Así, serían derogadas las instituciones de la Corona de Aragón (territorios que apoyaron al Archiduque Carlos, derrotado en la contienda), mientras que permanecerían las de Navarra. El territorio español pasaría de estar dividido de reinos a provincias y se establecería una uniformidad en las Leyes para todo el territorio por primera vez.

El siguiente gran hito estaría marcado por la invasión napoleónica en España. La constitución de 1812 supuso un nuevo paso para la configuración de España como Estado moderno. En ella, se plasma en su art. 3 la primera mención de España como nación y se proclama su soberanía. El concepto de nación es esencial para entender España como Estado, pues todo Estado requiere de una nación para existir.

En cuanto a la división territorial, la Constitución lo aborda sutilmente, únicamente mencionando los territorios que conforman el Estado (art. 10), legando su desarrollo en una “*Ley Constitucional*” (art. 11). Las Constituciones de 1837, 1845, 1856 y 1876 omiten cualquier alusión a la organización territorial. Destaca durante esta época el movimiento carlista que buscaba la restauración de los fueros, contrarios por tanto a las reformas liberales emprendidas que buscaban la homogenización territorial. Además, cabe mencionar la división territorial de España en 49 provincias de 1833, la cual perdura hasta la actualidad con la salvedad de la división de Canarias en dos en el año 1927.

Otro de los grandes hitos territoriales estaría marcado por la I República Española en 1868. El proyecto constitucional de Castelar nunca llegaría a ver la luz, pero era ambicioso pues pretendía solventar la cuestión territorial mediante la adopción de un

---

<sup>14</sup> Rebollo Delgado, L., “Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975” en Rebollo Delgado, L., *España y su organización territorial*, Dykinson, Madrid, 2018, p.21.

modelo federal inspirado en los EE. UU. Así, España, según VARELA<sup>15</sup> estaría dotada de tres niveles territoriales: el Municipio, el Estado (entendido como Estado regional) y la Federación (entendido como nivel nacional, similar al modelo estadounidense). En esta Constitución no se establece ninguna mención al nivel territorial provincial, estableciendo su art. 100 “*los Estados regularán a su arbitrio y bajo sus expensas su organización territorial*”, pudiendo por tanto los Estados establecer la organización que estimen oportuna.

Tras esta etapa vendría la Restauración monárquica. Esta etapa estaría marcada por la persistencia del modelo anterior al de la República<sup>16</sup>, estando el territorio dividido en provincias. La única novedad que cabe mencionar fue el Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 que favorece la creación de mancomunidades de provincias, siendo la de Cataluña la única en formarse.

Esta etapa estaría marcada a su vez por el nacimiento de los movimientos nacionalistas catalán y vasco; en palabras de SOLÉ TURÁ Y AJA<sup>17</sup>: “*el centralismo conservador de la Restauración y la falta o el fracaso de alternativas globales a él dio lugar a la aparición de movimientos: primero regionales y, después, nacionales, que adquirieron mayor fuerza según la persistencia de elementos históricos-jurídicos o culturales propios, la participación o no de la burguesía en ellos y el mismo tratamiento que les deparaba el Estado...*”. Así, en Cataluña se crea “*un sistema propio de partidos, que consigue desplazar a los partidos gubernamentales (Lliga Regionalista en 1901 y Solidaridad Catalana en 1906) y formula las bases para unas instituciones de poder autonómico: las Bases de Manresa (1892...*”. Por su parte, respecto del nacionalismo vasco, auspiciado por el Partido Nacionalista Vasco y su líder Sabino Arana<sup>18</sup>, “*sus objetivos se concretan en la derogación de las leyes de 1839 y 1789 (francesa) para conseguir la reintegración foral de las seis provincias vascas y la vasquización de la sociedad*”.

---

<sup>15</sup> Varela Suances-Carpegna, J., “*La cuestión territorial en las dos repúblicas españolas*”, en Varela Suances-Carpegna, “*Memorial para la reforma del Estado. Tomo II.*”, CEPC, Madrid, 2016, p. 1093.

<sup>16</sup> Rebollo Delgado, L., “*Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975*” en Rebollo Delgado, L., “*Op.Cit.*”, Dykinson, Madrid, 2018, p.37.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.38.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.38.

El final de la etapa de la Restauración vendría marcado por la dictadura de Primo de Rivera en la cual, en palabras de SOLÉ TURA Y AJA<sup>19</sup> “pone especial celo en la represión de los nacionalismos y regionalismos, especialmente del catalanismo”.

### **3.2. Segunda República Española: aprobación de los primeros EEAA (Cataluña, País Vasco y Galicia).**

Tras la proclamación de la II República española se retomó el ideario descentralizador republicano del siglo XIX y se promulgó una Constitución homologable a cualquier sistema contemporáneo<sup>20</sup>. Ahora bien, los constituyentes renunciaron de cualquier mención a la formación de un Estado “federal” al modo de la Primera República. Por tanto, se optó por la constitución de un “Estado integral” como punto intermedio entre federalismo y unitarismo. En efecto, suponía el establecimiento de una distribución territorial moderna<sup>21</sup>.

Ahora bien, la Segunda República sirvió como antecedente del modelo territorial de la Constitución de 1978, siendo un modelo prácticamente idéntico al adoptado por la Constitución actual.

En la Constitución de 1931 se proclamaba la unidad nacional en el artículo 8 mediante el concepto de “límites irreductibles”. Además de ello, se reconocía la autonomía de las Entidades Locales en su artículo 9, además de las provincias mancomunadas en base al artículo 10.

Finalmente, se reconocía la autonomía de las regiones (artículo 11 CE de 1931) de “una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes” y el artículo 12 establecía los requisitos para el acceso a la autonomía.

Durante el período de la Segunda República Española (1931-1936), únicamente dos Estatutos de Autonomía llegaron a ser aprobados (Cataluña y País Vasco), además de otro al que las Cortes no llegaron nunca a refrendar (Galicia).

El Estatuto de Autonomía catalán, conocido como el “Estatuto de Nuria” supuso el retorno a la constitución de instituciones autónomas. Si bien, la implantación de este fue complicado<sup>22</sup>. Poco después de ser proclamada la República española, el líder de ERC

---

<sup>19</sup> Solé Tura y Aja, E: “Constituciones y periodos constituyentes en España” (1808-1936). Ed. Siglo XXI. 11ª Edición. Madrid 1983, pp. 85 y 86.

<sup>20</sup> Rebollo Delgado, L., “Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975” en REBOLLO DELGADO, L., *Op.Cit.*, Dykinson, Madrid, 2018, p.45.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.45.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.46.

Francesc Macià proclamaba el Estado Catalán. Tres días después, el Gobierno Provisional Republicano haría rectificar al líder catalán con la elaboración de un Estatuto para Cataluña. Este sería aprobado velozmente, siendo constituida la Asamblea, formada la Comisión encargada de la redacción, y siendo aprobada por la Asamblea de representantes locales, ayuntamientos catalanes y los propios catalanes mediante referéndum en menos de un año. Sin embargo, el último paso de aprobación por las Cortes se demoraría al ser objeto de inconstitucionalidad varios de sus artículos: se establecía en uno de sus artículos el “*derecho a autodeterminación que compete al pueblo catalán*”; se establecía una tabla de derechos al modo de una Constitución, etc. De los 52 artículos que constaba, fue recortado hasta 18 con el objeto de no contravenir la Constitución española, y fue aprobado el 9 de diciembre de 1931<sup>23</sup>.

Sin embargo, la “cuestión regional” en Cataluña no habría desistido tras la aprobación del Estatuto catalán. La situación social y política española con el Gobierno nacional del partido conservador de la CEDA precipitaría la declaración el 6 de octubre de 1934 del “Estado Catalán”<sup>24</sup>. Asimismo, el *President* llamó a una insurrección y a la desobediencia de la legalidad contra el Gobierno republicano. Estos hechos condujeron al enjuiciamiento de los líderes catalanes, los cuales fueron condenados a penas de más de 30 años. Finalmente, se optó por la suspensión de la autonomía catalana mediante una Ley nacional que derogaría temporalmente la vigencia del *Estatut*. La suspensión fue levantada en 1936. Cabe señalar el paralelismo de estos hechos con la actualidad política en la Comunidad catalana.

El País Vasco fue el siguiente territorio en querer buscar la autonomía. Tal y como señala LUCRECIO REBOLLO<sup>25</sup>, el proceso de acceso fue más arduo debido a los siguientes motivos:

- a) Falta de cohesión territorial de las tres provincias vascas y la fuerte castellanización de Navarra.
- b) Atenuación del sentimiento nacionalista vasco tras la fuerte inmigración del resto de España a los territorios vascos tras la industrialización de la zona.
- c) Fuerte radicalización del movimiento nacionalista del PNV. El ideario de Arana era etnicista y sumamente clerical, lo que excluía a parte de la población.

---

<sup>23</sup> Rebollo Delgado, L., “Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975” en REBOLLO DELGADO, L., *Op.Cit.*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 46-48.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 48.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 49-50.

Estos hechos supusieron que el Estatuto se demorara en aprobar hasta el año 1936 tras dos proyectos fallidos. El primer proyecto de 1932 incluía a Navarra dentro de la Región Autónoma y tenía un espíritu antirrepublicano y clerical. Al decidir Navarra separarse de este proyecto en 1932, decayó la promulgación del Estatuto.

Tras esto, un nuevo proyecto en 1934 no vería la luz tras sus graves visos de inconstitucionalidad. Esto lo haría decaer al no ser aprobado por las Cortes españolas. Finalmente, el Estatuto de Autonomía fue aprobado en 1936 tras ser pospuesto el anterior Proyecto hasta que la situación política se sosegare.

El Estatuto vasco fue fuertemente reducido: tal y como señala REBOLLO<sup>26</sup>, pasó de 53 a 14 artículos. Este, se caracterizaba por la relevancia que otorgaba a las tres provincias que comportaban la región, el reconocimiento al Concierto Económico, así como que en caso de desacuerdo entre el Estado y la Región en la reforma del Estatuto prevalecería el primero.

En Galicia<sup>27</sup> se buscó la creación de un Estatuto Gallego desde 1931, pero fracasaron los intentos. Así, en 1932 una iniciativa del consistorio de Santiago de Compostela consiguió prosperar y el Estatuto fue aprobado regionalmente, así como sometido a referéndum en 1936. Ahora bien, este nunca fue debatido y aprobado por las Cortes Generales.

El proceso de descentralización de la Segunda República española se vería detenido con la Guerra Civil y la situación política en general. Ahora bien, los demás territorios nacionales españoles habían comenzado la redacción de Estatutos propios que nunca llegaron a ver la luz.

### **3.3. Franquismo: retorno a la centralización.**

El fin de la experiencia republicana supuso el retorno a un modelo territorial centralizado. Durante la dictadura de Franco, se tomó como decisión la derogación completa de la Constitución de 1931 así como de todos los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha (Estatuto de Cataluña y del País Vasco de 1932 y 1936 respectivamente).

Durante la dictadura el régimen tenía como normas básicas las “*Leyes Fundamentales del Reino*”. En su conjunto eran un total de 8 Leyes Fundamentales (la

---

<sup>26</sup> Rebollo Delgado, L., “Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975” en REBOLLO DELGADO, L., *Op.Cit.*, Dykinson, Madrid, 2018, p.51.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.51.

octava corresponde la reforma política de Suárez y la Transición), en las cuales se establecía la organización del Estado, así como determinados derechos laborales.

A pesar de su apariencia, las Leyes Fundamentales del Reino suponían la instauración de un régimen dictatorial para España, en la que Franco ostentaba el mando supremo del Estado. Bajo la dictadura se reinstauró la monarquía española, se establecieron unas Cortes de carácter corporativo controladas por la dictadura, así como se efectuó una recentralización del Estado.

Ahora bien, esta centralización franquista ha sido puesta en entredicho por varios autores. Así, JUAN MARTÍNEZ CALVO<sup>28</sup> defiende que *“la ideología franquista fue centralista de una manera desestructurada y que respondía a las necesidades de control social que tenía”*. Así, nombra como paradigma de esto el reconocimiento de la autonomía financiera de Álava y Navarra tras apoyar a Franco en la contienda. Para él, *“fue centralista donde no tenía otro remedio para imponer su poder y no lo fue dónde no lo necesitó”*<sup>29</sup>. El franquismo buscó imponer su autoridad en la población mediante la creación de un aparato estatal (policía, tribunales, educación, etc.) que permitiera el control de la población.

En efecto, tal y como señala CALVO<sup>30</sup>, el abandono de la dictadura a la *“reflexión sobre la estructura territorial, [...] unido a la utilización de las identidades culturales propias como lugar de oposición al franquismo de la última década de su poder (1965 – 1975), creó el caldo de cultivo de la ideología y organizaciones nacionalistas”*.

Por tanto, el franquismo generó una reacción en los territorios más nacionalistas que explicaría su papel vital *a posteriori* con el retorno de la democracia.

### **3.4. Transición española (1975-1978): el Estado autonómico.**

Tras la muerte del dictador Francisco Franco, se abrió una etapa que supuso el retorno a la democracia en España.

Para acometer las reformas necesarias los diversos partidos políticos se pusieron como objetivos principales la restauración de la democracia y la descentralización política territorial. Tras un Gobierno de Arias Navarro, la apertura democrática vendría del

---

<sup>28</sup> Martínez Calvo, J., *Los límites de la nación y la reforma constitucional en España*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, p. 22.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

presidente designado por el Rey, Adolfo Suárez<sup>31</sup>. Este haría aprobar la Ley de Reforma Política la cual derogaba las normas franquistas con el fin de promulgar una Constitución.

Tras esto, fueron convocadas las primeras elecciones democráticas previa a la redacción de la Constitución en la cual cada partido tenía un modelo territorial diferente: la UCD de Suárez, primer partido en votos optaba por un “*Estado regionalizado*”<sup>32</sup> a medio camino entre federal y unitario.

El PSOE, de ideología socialdemócrata, así como el PCE y demás partidos de izquierda abogaban por un Estado federal<sup>33</sup>, así como el reconocimiento de diversas nacionalidades en España con derecho a la autodeterminación.

AP<sup>34</sup>, de ideología conservadora y antecesora del actual PP, abogaba por una descentralización moderada y por una defensa férrea de la unidad nacional.

Finalmente, el Gobierno de UCD<sup>35</sup> sería el que gobernaría y procedió a negociar con los representantes de los partidos mayoritarios de Cataluña y País Vasco. El gobierno se planteó la disyuntiva entre reconocer la autonomía para las tres regiones que habían plebiscitado la autonomía en el pasado u otorgar tal posibilidad a cualquier región. Finalmente se optó por la segunda tesis, desencadenando la promulgación de la Constitución y la creación paulatina de las diversas CCAA y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

#### 4. EL ACCESO A LA AUTONOMÍA SEGÚN LAS DISTINTAS VÍAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución española de 1978, en su afán de configurar una estructura territorial descentralizada, optó por reconocer en su art. 2 “*el derecho a la autonomía de las nacionalidades y territorios*”. El reconocimiento de este derecho conllevaba la creación de las distintas Comunidades Autónomas de España de manera paulatina y asimétrica según los territorios. Así, se desechó la idea de configurar un Estado simétrico en el que se definiera en la propia Carta Magna las autonomías de España, lo cual es a nuestro juicio erróneo pues supone quebrar el principio de igualdad entre los españoles (en efecto, algunas CCAA absorbieron más competencias que otras). Así pues, la

---

<sup>31</sup> Rebollo Delgado, L., “Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975” en REBOLLO DELGADO, L., *Op.cit.*, Dykinson, Madrid, 2018, p.62.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.66.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p.66.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.65

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.66.

Constitución configuró distintos procesos complejos, así como distintas vías de acceder a la autonomía reconocida en el art. 2 CE.

#### 4.1. Proceso de acceso a la autonomía.

El proceso de acceso a la autonomía de los territorios interesados en configurarse como tales debe cumplir los siguientes pasos según establece la profesora ROSA RIPOLLÉS<sup>36</sup>:

1. Con carácter preciso, el art. 143.1 CE reconoce la iniciativa autonómica a una serie de actores legitimados para proponer la creación de una autonomía:
  - a. *“Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”*. Dentro de esta categoría cabe señalar las siguientes CCAA: Galicia, País Vasco, Cataluña, Valencia, Aragón, Extremadura, Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha.
  - b. *“Los territorios insulares”*. Únicamente los dos archipiélagos españoles: las Islas Canarias y Baleares.
  - c. *“Las provincias con entidad regional histórica”*. Cabe incluir dentro de esta al Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra y Murcia.

En caso de no enmarcarse el territorio dentro de cualquiera de estas tres categorías, la Constitución prevé en su art. 144 *“por motivos de interés nacional”* autorizar las Cortes Generales la constitución de una Comunidad Autónoma en dos supuestos:

- a) *“En caso de que el territorio no supere el de una provincia y no reúnan las condiciones del apartado 1 del artículo 143”* (los tres supuestos mencionados *ut supra*).
- b) *“Autorizar o acordar, en su caso un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.”*

En efecto, Madrid, y las Ciudades de Ceuta y Melilla pudieron conformarse como Comunidad Autónoma y Ciudades Autónomas gracias al art. 144 al no estar comprendidas en ninguno de los tres supuestos del artículo 143.1 CE.

2. El siguiente paso lo marca el segundo inciso del art. 143.2, pues autoriza a determinados actores a solicitar el inicio del acceso a la autonomía. En concreto, reconoce esta facultad a: *“todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población*

---

<sup>36</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vález, M.I., *Op. Cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 281-283.

*represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.*” (art. 143.2 CE). Ahora bien, tal y como señala RIPOLLÉS<sup>37</sup>, la Disposición Transitoria Primera permite la omisión de este paso en aquellos territorios con regímenes provisionales de autonomía. En ellos, *“sus órganos provisionales superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes”* (Disposición Transitoria Primera de la Constitución Española).

3. Una vez acordado el inicio del acceso a la autonomía, los respectivos territorios procederán a la elaboración de sus proyectos de Estatutos de Autonomía (art. 146 CE). Así, los proyectos serán elaborados ex art. 146 CE por *“una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas”*. Tal y como puntualiza RIPOLLÉS<sup>38</sup>, para los EEAA de máximo techo competencial (los elaborados según marca el art. 151 CE), la asamblea estará constituida por *“los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno”* (art. 152.2. 1º CE). Una vez redactados los proyectos, deberán ser elevados a las Cortes Generales para ser tramitados como Ley Orgánica (art. 146 CE).
4. Finalmente, respecto al nivel de competencias que puede optar cada Estatuto de Autonomía, depende del procedimiento escogido por la propia Comunidad. Para aquellos territorios que hayan optado por el máximo techo competencial (denominadas Comunidades del 151 CE) podían optar por asumir las competencias del art. 148 CE (las exclusivas de las CCAA), así como las del 149. Estas últimas, pese a ser las propias del Estado, tal y como señala RIPOLLÉS *“el propio artículo dejaba algunos resquicios para que algunas de ellas pudieran ser asumidas estatutariamente por las Comunidades”*<sup>39</sup>. Frente a estas, las Comunidades del art. 148 únicamente podían asumir competencias en el marco del art. 148, ampliables al cabo de cinco años de ser aprobados sus respectivos EEAA (art. 148.2 CE).

---

<sup>37</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Op.Cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 282.

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> *Id.*

## 4.2. Vías de acceso a la autonomía.

Una vez explicado los distintos procesos que tiene la Constitución en permitir el acceso a la autonomía reconocido en el art. 2 CE, la propia realidad ha establecido distintas vías de acceso a la autonomía. Así, según RIPOLLÉS, podemos distinguir las siguientes 3 vías de acceso<sup>40</sup>:

- a. En primer lugar, vía de máximo techo competencial con acceso directo por haber plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía<sup>41</sup>. En concreto, se reconoció esta vía a Cataluña, País Vasco y Galicia por haber plebiscitado en la Segunda República proyectos de Estatutos de Autonomía (años 1932, 1936 y 1936 respectivamente), tal y como señala la Disposición Transitoria Segunda de la CE. Se procede a elaborar el proyecto de Estatuto por todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones en los territorios que pretenden acceder a la autonomía mediante acuerdo de mayoría absoluta de sus miembros (art. 151.2. 1º); tras esto, se tramita el proyecto en fase de ponencia y comisión del Congreso con la Asamblea proponente (art. 151.2. 2º CE); finalmente, se procede a someter por referéndum autonómico el proyecto de Estatuto de Autonomía ante el cuerpo electoral de las provincias en las que se proponga la creación de la Comunidad Autónoma respectiva (art. 151.2. 3º CE).
- b. En segundo lugar, la vía reconocida en el art. 151 CE, la cual fue empleada en la Comunidad de Andalucía. En concreto, se requiere el quórum 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 dicha iniciativa sea ratificada por referéndum”*. El resto de las fases de esta vía es idéntica a la descrita en el apartado anterior.
- c. Vía de la LOTRACA y LOTRAVA. Vía empleada para las Comunidades canaria y valenciana. En estos dos territorios se siguió el procedimiento ordinario marcado por los márgenes de los arts. 143 y 148 CE. Ahora bien, tal y como señala RIPOLLÉS, en estos territorios *“los proyectos de Estatutos de Autonomía superaban ampliamente el nivel competencial, sin haber pasado por el preceptivo primer referéndum de acceso a las máximas competencias como había hecho Andalucía”*<sup>42</sup>. Ante este

---

<sup>40</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 283.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Id.*

trance, dos posibilidades se abrían: esperar 5 años al no haber prosperado el proyecto (Art. 143.3 CE) o bien, una tercera vía descrita por RIPOLLÉS: *“desgajar del Proyecto de Estatutos de Autonomía aquellas competencias que no podían asumir por excesivas y atribuir las a la Comunidad, en paralelo al Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica estatal de transferencias”*<sup>43</sup>(art. 150.2 CE). Asimismo, se optó por la segunda opción, por lo que se procedió a elaborar la LOTRACA y LOTRAVA para Canarias y Valencia y se transfirieron las competencias en las que ambos EEAA se habían excedido.

- d. Vía de actualización del fuero. Caso de la Comunidad Foral de Navarra, la cual *“propriadamente, no tiene un Estatuto de Autonomía, sino una actualización de su régimen foral, de ahí que su Estatuto se denomine LORAFNA”*<sup>44</sup>. En efecto, esta previsión se haya incluida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución española, hecha *ex profeso* para Navarra.
- e. Vía ordinaria. Caso de nueve Comunidades Autónomas (EEAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Islas Baleares y Extremadura). El proyecto es aprobado por la asamblea de parlamentarios, miembros de las Diputaciones provinciales (art. 146 CE), y gobiernos preautonómicos y remitido al Congreso para su tramitación como proposición de Ley Orgánica, pudiendo asumir las competencias incluidas en el art. 148 CE<sup>45</sup>. A su vez, el art. 148.2 prevé la posibilidad de ampliar los EEAA al cabo de cinco años dentro del marco del art. 148.2 CE.
- f. Vía excepcional. Vía empleada para la creación de la Comunidad de Madrid y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Se trata de una vía extraordinaria para acceder a la autonomía reconocida en el art. 144 CE. Debe ser tramitada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica para dos supuestos: autorizar la creación de una Comunidad *“cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143”* (art. 144 a)); así como para el caso de *“territorios que no estén integrados en la organización provincial”* (art. 144b)). Pese a su carácter extraordinario, el contenido de las competencias del Estatuto se corresponde con el de la vía ordinaria del apartado anterior (art. 148 CE).

---

<sup>43</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vález, M.I., *Op.Cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 283-284.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 284.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 284.

## 5. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

### 5.1. Competencias exclusivas del Estado (art. 149 CE).

La Constitución española en su título VIII establece el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Asimismo, en el artículo 149.1 CE establece exhaustivamente las competencias del Estado. En ellas el Estado se reserva en exclusiva la materia, la ejecución, así como todas aquellas competencias derivadas de estas. Se trata de todas aquellas materias vitales en la organización de un Estado. A título de ejemplo, el Estado posee competencia exclusiva en Defensa y Fuerzas Armadas ex art. 149.1. 4º o en Relaciones internacionales ex art. 149.1. 3º.

A pesar de ello, muchos apartados tienen excepciones en cuanto a su asunción por el Estado. Por ejemplo, en materia de legislación laboral (art. 149.1. 7º), el Estado se reserva la competencia en exclusiva, dejando a las CCAA la ejecución de esta. También, en materia de legislación civil (art. 149.1. 8º), el Estado se reserva la competencia con la salvedad de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan.

Finalmente, cabe señalar que el Estado debe asumir todas aquellas competencias no asumidas por las CCAA en virtud de sus EEAA. En efecto, las Comunidades Autónomas pueden asumir todas las competencias no asumidas por el Estado en el caso de que sean incluidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En caso de no ser incluidas, el Estado debe asumirlas con carácter preceptivo.

### 5.2. Competencias propias de las CCAA (art. 148 CE; 149.2; 149.3).

Las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 148 CE pueden asumir las competencias contenidas en dicho artículo en exclusiva. Estas competencias pueden comprender tanto la legislación como la ejecución y ordenación administrativa. Ejemplo de ello, se reconoce a las CCAA en el art. 149.1. 8º “*Los montes y aprovechamientos forestales*”; o el art. 149.1 20º “*Asistencia social*”.

Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden asumir todas aquellas competencias que no estén incluidas en el art. 149.1 CE y estén plasmadas expresamente en sus respectivos EEAA.

Además de esto, el art. 150.2 CE establece que “*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la*

*correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*". Por ello, las Comunidades Autónomas pueden asumir todas aquellas competencias estatales que se acuerde tras la aprobación de la correspondiente Ley Orgánica por las Cortes Generales. Esta facultad permite la atribución de las competencias a las CCAA, pero la titularidad seguirá siendo estatal, por lo que puede ser revocada por una norma de mismo rango (Ley Orgánica).

Con todo esto, el Estado se ha ido progresivamente despojando de competencias hasta llegar al punto actual. Hoy, las Comunidades Autónomas han asumido el máximo techo competencial. Se ha pasado de un Estado asimétrico con las Comunidades de autonomía por la vía rápida con amplias competencias y con el resto menos, a un Estado con Comunidades con competencias más o menos homogéneas y simétrico salvo excepciones. Así, a modo de ejemplo, Cataluña posee policía autonómica, mientras que en Extremadura las funciones de seguridad las realiza el Estado mediante el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

## 6. REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Toda reforma estatutaria de cualquiera de los EEAA de las diversas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas requiere la concurrencia de voluntades de la Comunidad Autónoma en cuestión y del Estado.

Asimismo, por mandato constitucional ex art. 147.3<sup>46</sup>, cualquier reforma estatutaria *"requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica"*. El trámite de aprobación por las Cortes Generales de la modificación estatutaria vía aprobación de una Ley Orgánica deviene preceptivo en todo caso.

Además de esto, tal y como establece ROSA RIPOLLÉS<sup>47</sup>, la normativa aplicable a cualquier reforma estatutaria está basada en los EEAA de la Comunidad afectada, además de las normas parlamentarias al efecto. Sin embargo, al no haber normativa aplicable por silencio de los Reglamentos del Congreso de 1982 y del Senado, dos resoluciones regulan esta materia. Por un lado, las Resoluciones de la Presidencia del

---

<sup>46</sup> Ripollés Serrano, R., "La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas", en Álvarez Vélez, M.I., *Op.Cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 290.

<sup>47</sup> *Id.*

Congreso de los Diputados sobre el Procedimiento a seguir para la reforma de los EEAA de 16 de marzo de 1993; por otro, la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado.

### **6.1. Reformas de los EEAA de régimen ordinario.**

Se encuentran incluidos en este grupo todas aquellas CCAA con EEAA aprobado *ex arts.* 143, 144, 146 y la Disposición Transitoria Primera de la CE. Asimismo, incluimos dentro de este grupo a todas las Comunidades Autónomas salvo Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia.

La reforma de este grupo de Estatutos, tal y como establece ROSA RIPOLLÉS<sup>48</sup> se efectúa siguiendo las siguientes fases:

#### **1º Fase de propuesta de iniciativa de reforma del Estatuto ante el parlamento autonómico**

Cualquier reforma estatutaria de las CCAA de régimen ordinario, salvo Madrid y Navarra, y extraordinario requiere de la iniciativa de los siguientes:

- a) Cortes Generales.
- b) Gobierno autonómico.
- c) Parlamento autonómico.
- d) Gobierno de la Nación.
- e) Municipios de la Comunidad Autónoma: la suma de los municipios (o concejos en Asturias) deberá aunar la mayoría del censo electoral de la Comunidad Autónoma. Como excepción, en Murcia requerirá únicamente de un tercio del censo; en La Rioja, Asturias y Madrid de dos tercios.
- f) Cabildos: únicamente para el caso de la Comunidad Canaria. También se encuentra facultado para la iniciativa legislativa ordinaria.

#### **2º Fase de aprobación autonómica de la propuesta de reforma.<sup>49</sup>**

---

<sup>48</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Op.cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 291.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 292.

Esta fase consiste en la aprobación por el parlamento autonómico en cuestión la propuesta con una mayoría cualificada (salvo para la Comunidad Foral de Navarra).

### **3º Fase de aprobación estatal de la propuesta de reforma.**

Esta fase consiste en la aprobación por el Parlamento nacional la propuesta como Ley Orgánica. Su procedimiento es idéntico al de la proposición de Ley salvo por tres diferencias<sup>50</sup>: no se trata de una proposición de Ley, sino una propuesta de reforma estatutaria; el contenido material de la propuesta es de una iniciativa constitucional y estatutaria reservada y existe un amplio derecho de retirada de la iniciativa.

### **4º Fase de perfeccionamiento.**

Tras ser aprobado por las Cortes Generales la proposición de Ley Orgánica<sup>51</sup>, en caso de haber planteado ante el TC Recurso Previo de Inconstitucionalidad, o, planteado este y declarada la constitucionalidad de la reforma, será enviado al Rey para su sanción, promulgación y publicación (art. 91 CE). En caso de que el TC haya declarado la inconstitucionalidad del texto, no podrá proseguir su tramitación.

## **6.2. Reformas de los EEAA según el art. 151 CE.**

### **1º Fase de propuesta de iniciativa**

Dentro de esta reforma están incluidas las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Dentro de sus respectivos EEAA, reconocen la facultad para proponer la iniciativa de reforma a sus gobiernos autonómicos, parlamentos autonómicos y a las Cortes Generales.<sup>52</sup>

### **2º Fase de aprobación autonómica**

La segunda fase del procedimiento corresponde a la aprobación por los parlamentos autonómicos la propuesta. Requiere de las siguientes mayorías en los parlamentos autonómicos: mayoría absoluta en el País Vasco; dos tercios en Cataluña y Galicia; tres quintos en Andalucía. Sigue los mismos trámites internos que el procedimiento ordinario de reforma estatutaria.

---

<sup>50</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Op.cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 292.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 294.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 294.

### **3º Fase de aprobación en el Congreso de los Diputados**

Las primeras fases son idénticas a las del procedimiento de reforma ordinario (examen, admisión, calificación por la Mesa, debate y fase de enmiendas). Tras esto se remite la propuesta a la Comisión Constitucional para que en un plazo de 2 meses “*determine de común acuerdo la formulación definitiva*”<sup>53</sup>.

Tras esto, el texto se remite al Senado. Intervendrá una delegación de la Asamblea proponente junto con los miembros de estos órganos para intentar llegar a un acuerdo en un mes. Tras esto, el texto pasa al Pleno del Senado.<sup>54</sup>

Si la cámara alta no modifica el texto, se enviará la propuesta al Gobierno nacional y la Comunidad Autónoma para convocar un referéndum. En cambio, si el Senado no alcanza un acuerdo en ponencia y Comisión General en el plazo estipulado, la Comisión General deberá pronunciarse sobre el veto y enmiendas.<sup>55</sup>

### **4º Referéndum en la Comunidad Autónoma**

Los Estatutos de Autonomía aprobados según el art. 151 CE deben ser sometidos a referéndum en la Comunidad respectiva.

### **5º Fase de perfeccionamiento**

El Rey debe sancionar y promulgar la Ley Orgánica de reforma estatutaria. Se procederá a publicar en el BOE.

## **7. LAS RELACIONES ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA.**

El art. 138 CE reconoce el principio de solidaridad entre CCAA, consagrado igualmente en el art. 2 CE. A su vez, establece una mención especial al hecho insular, según el cual el Estado tiene que atender las especialidades de los archipiélagos canario y balear.

Por su parte, el art. 139 CE establece la igualdad de los españoles con independencia de su localización dentro del territorio nacional, “*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*”. A su vez, el segundo inciso del artículo limita a las distintas entidades del Estado,

---

<sup>53</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Véllez, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 295.

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> *Id.*

autonómicas y locales a 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 español*”. El art. 158.2 CE establece el principio de compensación territorial según el cual se prevé la creación de un “*Fondo de Compensación*” a nivel del Estado cuyos recursos se repartirán a las CCAA y Provincias menos desarrolladas. Estas transferencias de regiones más ricas a más desfavorecidas ha sido objeto de controversia, especialmente por la Comunidad catalana que ha reclamado una mayor autonomía en la gestión de los recursos generados dentro de la propia Comunidad.

En el plano administrativo, las diferentes Administraciones deben regirse bajo el principio de coordinación y de supremacía de la Administración General del Estado sobre las demás.

A su vez, cabe mencionar el Senado como Cámara de representación territorial (art. 69 CE), previsto en el Título III de la Constitución. Si bien ha habido voces pidiendo una reforma constitucional con objeto de mejorar el protagonismo de este órgano en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, todos los intentos han fracasado. Pese a que no ha habido una iniciativa parlamentaria hasta el momento con motivo de proponer tal enmienda, son numerosos los estudios doctrinales y administrativos que abogan llevarla a cabo. Así, desde partidos políticos de la izquierda como Podemos<sup>56</sup> o numerosos catedráticos<sup>57</sup>, proponen un modelo más próximo al *Bundesrat* alemán. Bajo este modelo, las Comunidades Autónomas tendrían un mayor protagonismo a la hora de participar en el Estado nombrando la totalidad de los representantes. Actualmente, únicamente están facultadas para nombrar uno por Comunidad, más otro por cada millón de habitantes en sus respectivos territorios (art. 69 Constitución Española).

Finalmente, el Estado puede asumir competencias de instancias territoriales inferiores en determinadas ocasiones con carácter extraordinario. En primer lugar, el Estado de Alarma decretado por el Gobierno de la Nación en mayo de 2020 a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19, ha supuesto la asunción de competencias extraordinarias por el Gobierno Central. La Constitución prevé su aplicación en el art. 116.2 CE en

---

<sup>56</sup> Pérez, F. J., “Expertos juristas plantean una reforma constitucional de la Constitución”, *El País*, 21 de noviembre de 2017. (disponible en [https://elpais.com/politica/2017/11/20/actualidad/1511206935\\_296549.html](https://elpais.com/politica/2017/11/20/actualidad/1511206935_296549.html); última consulta 05/03/2020).

<sup>57</sup> Manetto, F., “Iglesias rechaza el Senado actual y estudia su reforma en clave territorial”, *El País*, 22 de octubre de 2015. (disponible en [https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679\\_346753.html](https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679_346753.html) ; última consulta 05/03/2020).

situaciones excepcionales (crisis sanitarias, catástrofes, etc.) y debe ser declarado por el Gobierno de la Nación por un plazo de 15 días, prorrogable con autorización del Congreso de los Diputados (art. 116.2 CE). Como muestra de esta potestad, el mando de las policías autonómicas y de las Corporaciones Locales ha pasado a ser asumido por el Ministerio de Interior (art. 5.1. Real Decreto 463/2020)<sup>58</sup>. En segundo lugar, cabe señalar la aplicación del art. 155 CE por el Gobierno central tras la convocatoria de un referéndum de autodeterminación en Cataluña y la declaración unilateral de independencia en la Comunidad. El Estado cesó a los miembros del Gobierno catalán y asumió la dirección del ejecutivo catalán hasta la formación del gobierno autonómico tras las elecciones en diciembre de 2017.

## 8. LAS RELACIONES COMUNIDADES AUTÓNOMAS-ENTIDADES LOCALES.

Dentro de la categoría de Entidades Locales incluimos las entidades territoriales de los municipios, los cabildos en las Islas Canarias, las provincias, así como demás entidades territoriales locales menores.

La Constitución Española establece las entidades locales como instancia administrativa independiente del Estado y las Comunidades Autónomas. En relación con este nivel, la CE prevé numerosos artículos al respecto, en especial el Capítulo Segundo del Título VIII CE. Nuestra Carta Magna garantiza “*la autonomía de los municipios*” (art. 140 CE), así como se reconoce su “*personalidad jurídica plena*” (art. 140 CE) en el desarrollo de sus funciones respectivas. En el artículo 141 CE se consagra del mismo modo la “*personalidad jurídica propia*” de la provincia, constituida por “*la agrupación de municipios*”.

En determinadas CCAA se ha reconocido agrupaciones de municipios distintas a las provincias (cabildos en Canarias o comarcas en Cataluña). A su vez, *ex art.* 148.1. 2º CE, las CCAA están facultadas para alterar los términos municipales si son asumidos en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Asimismo, las CCAA pueden ser más o menos dependientes de su organización en provincias<sup>59</sup>. Así, es vital en la Comunidad Autónoma vasca en la cual cada provincia goza de autonomía, especialmente financiera. También es destacable la configuración provincial en las grandes comunidades en materia de prestación de servicios autonómicos

---

<sup>58</sup> Real Decreto, de 24 de mayo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 14 de marzo 2020).

<sup>59</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Op. Cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 299.

(caso de Castilla y León o Andalucía). Sin embargo, es menos importante en Cataluña según la cual su Estatuto prevé la división autonómica del territorio en veguerías al margen de las provincias. En las provincias uniprovinciales, los EEAA recurren a la división en “*Comunidades*” como sustitutivo a la división provincial<sup>60</sup>.

Finalmente, cabe hacer una puntualización respecto a la autonomía de los entes locales consagrado en la Carta Magna en su art. 137 CE. La Ley Orgánica 7/1999, por la que se modifica la LOTC faculta a los Entes Locales para impugnar cualquier norma con rango de Ley promovida por las CCAA (y el Estado) que “*lesionen la autonomía constitucionalmente garantizada*” (art. 75 bis LO 2/1979)<sup>61</sup>. A tal efecto, la decisión que tome el TC será de cumplimiento preceptivo pues “*vinculará a todos los poderes públicos y tendrá efectos frente a todos*” (art. 75 bis LO 2/1979)<sup>62</sup>. A tal efecto, estarán facultadas para la interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local tanto el municipio como la provincia afectada por la promulgación de la norma con rango de Ley (art. 59 LO 2/1979)<sup>63</sup>.

## 9. RETOS Y DIFICULTADOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN.

Una vez entendido el contexto histórico en el que nuestra Carta Magna se fraguó, así como sus procedimientos y caracteres esenciales, conviene señalar cuáles han sido las principales fallas de nuestra Constitución. Con carácter genérico, establecería dos dificultades fundamentales respecto de la organización territorial entre el Estado y las CCAA producto de la Constitución del 78:

- *Dificultades nacionales*. Dentro de esta encuadraría todas aquellas dificultades que ha tenido España tras las continuas cesiones que ha hecho el Estado a los nacionalismos periféricos (especialmente País Vasco y Cataluña). Así, se ha desvirtuado la nación española y ha logrado imponerse en muchos lugares de nuestro territorio un relato nacional contrario a la existencia de España. Ante esto, los distintos Gobiernos nacionales no han dado respuesta, por lo que conviene hacer frente a estas dificultades con determinación. Con todo, cabe señalar que esta problemática es la más decisiva de las dos señaladas, pues carece de sentido cualquier debate sin un Estado con una nación que la sustente.

---

<sup>60</sup> Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Op. Cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 300.

<sup>61</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5 de octubre de 1979).

<sup>62</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5 de octubre de 1979).

<sup>63</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5 de octubre de 1979).

- *Dificultades de carácter técnico.* Dentro de esta categoría englobaría todos aquellos excesos administrativos, fallos en la coordinación entre AA. PP, así como todo tipo de duplicidades administrativas entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas. En efecto, esto ha supuesto un aumento del gasto público que podría ser racionalizado si impusiéramos una mayor ortodoxia a la hora de financiar las diversas Administraciones Públicas.

## 10. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. (*Dificultades nacionales*)

### 10.1. Lo que nos queda de España

Con carácter indudable, el pacto constitucional fraguado en el año 1978 por una mayoría amplísima de los partidos políticos y la sociedad española ha entrado en una crisis profunda.

Desde la aprobación de la Constitución Española, todos los partidos políticos habían asumido a esta como marco legal. De esta forma, se reconoció un amplísimo autogobierno de las diversas nacionalidades y regiones del Estado lo cual permitió contener las aspiraciones nacionalistas del País Vasco y Cataluña. Sin embargo, tal y como reconoce JUAN MARTÍNEZ CALVO,<sup>64</sup> todos los Gobiernos autonómicos del País Vasco y Cataluña han optado por modelar una estructura social y política crítica con la nación española.

Ahora bien, esto no es más que parte del problema pues, a mi juicio, el “*desguace*” de las competencias del Estado central nos ha llevado a una crisis política absoluta. Del mismo modo, JUAN MARTÍNEZ CALVO<sup>65</sup> reconoce que la debilidad de la nación española deriva de la escasez de instrumentos de integración frente a la totalidad de Comunidades Autónomas. Asimismo, los nacionalismos periféricos, a mi modo de ver, aprovecharon la coyuntura constituyente para instaurar un sistema político que ha ido calando en la población paulatinamente. En las primeras elecciones autonómicas, los nacionalismos regionales tuvieron un resultado relevante, pero en modo absoluto fueron hegemónicos como lo son hoy en día. De este modo, en Cataluña ganó el PSOE y en el País Vasco ganó el PNV con una escasa ventaja.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Martínez Calvo, J., *Op.Cit.*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, p. 15.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 26.

Frente a esta situación, tal y como reconoce JUAN MARTÍNEZ CALVO<sup>67</sup>, el gobierno central abandonó la tarea prioritaria de todo Estado de construir la ideología racional de la nación, así como su pedagogía, inculcarla mediante una educación nacional y formar a ciudadanos que estén comprometidos.

Consecuencia de la falta de iniciativa del Gobierno central, hoy España está más dividida que nunca. Este sentimiento contrario a España se ha manifestado de diversas formas según los territorios. Así, la situación es a mi modo de ver la siguiente en cada una de las CCAA:

- En primer lugar, encontramos dos territorios (Cataluña y País Vasco) a los que denomino *en fase de divorcio inevitable*. En ellos, el independentismo es hegemónico y constato que una mayoría social no quiere ser española.
- En segundo lugar, encontramos territorios que personalmente denomino *en fase de crisis matrimonial*. En ellos, una mayoría social quiere ser española, pero el sentimiento nacional ha menguado fruto de la política de los gobiernos autonómicos. Identificaría dentro de esta categoría especialmente a Baleares y Navarra. También en menor medida Galicia y Comunidad Valenciana.
- En tercer lugar, territorios a los que denomino *en fase estable*. Se tratan de territorios sin un arraigo nacionalista tan potente como Cataluña y País Vasco en los que el sentimiento de pertenencia a España es abrumadoramente mayoritario. Dentro de este grupo estarían todos los territorios no pertenecientes a las dos categorías anteriores. A pesar de ello, en estos lugares el Estado Autonómico ha hecho mella y ha menguado el sentimiento nacional español fuertemente. Si bien, esta clasificación es a grandes rasgos e inexacta. Así, Canarias es mucho menos nacionalista española que la Comunidad de Madrid.

En mi opinión, esta situación es indudablemente consecuencia de nuestra Carta Magna: ¿estamos más unidos desde la promulgación de la Constitución de 1978? La respuesta es indudablemente no. En efecto, el independentismo es hoy más fuerte que nunca en España. Son muchas las personalidades en el ámbito del Derecho que reconocen esta desunión, como el propio catedrático de Derecho Constitucional PÉREZ ROYO<sup>68</sup>. Según él, la construcción del Estado autonómico podía suponer el “*éxito o fracaso de la*

---

<sup>67</sup> Martínez Calvo, J., *Op.Cit.*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, p. 25.

<sup>68</sup> Pérez Royo, J., “El Fracaso de la Constitución”, *eldiario.es*, 02 de octubre de 2019. (disponible en [https://www.eldiario.es/contracorriente/FRACASO-CONSTITUCION\\_6\\_948465156.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/FRACASO-CONSTITUCION_6_948465156.html) ; última consulta 08 de marzo de 2020).

*Constitución*”<sup>69</sup>. Para PÉREZ ROYO, la aplicación del art. 155 en Cataluña ha pasado de ser una herramienta excepcional a devenir una “*amenaza política, la norma*”, al igual que la sentencia del *Estatut* lo cual, según él, evidencian el fiasco que ha supuesto la Carta Magna española en configurar un Estado en el que quepamos todos. Pese a mis diferencias respecto de su visión, comparto la idea en que la Constitución no ha logrado configurar una estructura territorial que permita cohesionar a nuestro país. A pesar de todo, hay que reconocer que la Constitución española ha traído consecuencias muy positivas (ej. Libertades).

A continuación, me gustaría señalar cuáles son desde mi punto de vista los puntos en los que la Constitución española erró:

- Falta de sentimiento nacional como consecuencia de la continua descentralización hacia las CCAA. La educación es a mi juicio esencial en la vertebración de una nación. Prueba de ello es la situación actual de Cataluña o País Vasco en donde la educación es sesgada y con una clara voluntad contraria a España. Todo Estado requiere de una educación vertebradora en donde se ponga en valor la lengua española como idioma común y preferente, la historia de España, las personalidades importantes de nuestro país, así como su diversidad.
- Falta de mecanismos para la participación de los diversos territorios en la toma de decisiones. A modo de ejemplo, el Senado como Cámara Territorial del Estado no posee relevancia como lo puede tener el americano. La Constitución del 78 debería haber configurado un Senado representativo de los territorios y con mayor poder que el actual.
- La presencia de mecanismos constitucionales para delegar competencias a las CCAA. Las CCAA con los partidos nacionalistas han ido coaccionando al poder central a cambio de la cesión de competencias. A mi juicio, la Constitución debería haber provisto las competencias de los diversos niveles territoriales de forma inamovible. Como consecuencia, las CCAA han ido absorbiendo las competencias paulatinamente del Estado hasta el momento actual, en el que Cataluña y País Vasco han asumido la totalidad a las que pueden aspirar, por lo que se muestran beligerantes con el Gobierno central.

---

<sup>69</sup> Pérez Royo, J., “El Fracaso de la Constitución”, *eldiario.es*, 02 de octubre de 2019. (disponible en [https://www.eldiario.es/contracorriente/FRACASO-CONSTITUCION\\_6\\_948465156.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/FRACASO-CONSTITUCION_6_948465156.html) ; última consulta 08 de marzo de 2020).

Si bien, la descentralización ha traído consecuencias positivas para España y que no merece la pena obviar. Así, ha permitido tener en cuenta las situaciones particulares de cada región española, una mayor competencia entre regiones en el ámbito fiscal o una mayor cercanía con la población local.

Con todo, la situación actual es complicada debido a los errores cometidos en el pasado, los cuales son complicados de revertir. En efecto, desde la aprobación de la Constitución, toda competencia delegada en las CCAA jamás retorna al Estado. Por ello, plantear una recentralización de la educación o en sanidad parece complicado.

## **10.2. Propuesta de Reforma Constitucional:**

Frente a esta coyuntura, el Gobierno de la Nación debería llevar a cabo una amplia reforma constitucional. A mi modo de ver, no cabe mirar para otro lado frente a esta coyuntura. Tenemos que llevar a cabo una reforma amplia que permita configurar una nación española potente con un Estado eficiente.

Para poder acometer las reformas necesarias, tenemos que entender la situación actual, y es tal y como señalamos anteriormente. Los nacionalismos periféricos han conseguido hegemonizar un discurso nacional y han deteriorado la nación española tras su constante cuestionamiento. Por ello, urge llevar a cabo una reforma constitucional tal y como señala JUAN MARTÍNEZ CALVO<sup>70</sup>: *“los partícipes en el proyecto deben querer participar y los que no quieran participar deben tener derecho a no hacerlo”*. Esta reforma debe blindar la nación española frente al modelo *“plurinacional”* acuñado por los partidos más izquierdistas e independentistas. En efecto, comparto del profesor CALVO acerca de esta visión, según la cual la idea de *“Estado plurinacional”* es más una impostura que una posición que ha sido útil para el desarrollo de los proyectos nacionalistas. Es además una visión falaz en cuanto a la historia de nuestro país y pone en riesgo las oportunidades y la prosperidad de España como nación.<sup>71</sup> Bajo este modelo, estaríamos abocados a una *“balcanización”* segura de nuestro territorio.

Para poder reformar la Constitución es a mi modo de ver inexorable llevar a cabo una reforma que permita, por un lado, cohesionar el territorio y por otro, abrir la puerta a aquellos territorios que deseen separarse. Asimismo, discrepo en cuanto al contenido de la reforma que propone el profesor CALVO. En primer lugar, pienso que cualquier referéndum de independencia de cualquier territorio debe ser acordado bilateralmente. El

---

<sup>70</sup> Martínez Calvo, J., *Op.Cit.*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, p.13.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 12.

referéndum unilateral del 1 de octubre convocado por el Gobierno catalán ha puesto en relieve el fracaso de este tipo de iniciativas. Pese a ello, ha puesto en jaque al Estado y ha puesto en relieve la dificultad de la situación. Asimismo, la visión del profesor que cualquier referéndum unilateral en Cataluña podría prosperar tras el reconocimiento internacional de los Estados no es factible. Posiblemente esta postura se deba a que sus reflexiones son anteriores al referéndum ilegal del 1 de octubre. En segundo lugar, discrepo en cuanto al procedimiento a seguir para refundar nuestro Estado, así como de los contenidos de la eventual reforma, tal y como señalaré a continuación.

El primer paso, a mi modo de ver ante la situación actual, consistiría en asumir la doctrina de la Corte Suprema canadiense respecto a la posibilidad de llevar a cabo referéndums de independencia. Esta jurisprudencia fue recogida por la Corte Suprema tras el referéndum unilateral convocado por el Gobierno quebequés (sentencia Corte Suprema canadiense del 20 de agosto de 1998)<sup>72</sup> y fue tipificado *a posteriori* en una Ley federal (*Bill C-20: Clarity Act; Loi sur la clarté référendaire*)<sup>73</sup>.

- El Estado debería permitir la realización de consultas no vinculantes de independencia en los territorios. A mi modo de ver, las consultas independientemente de su contenido se encuentran amparadas dentro de la libertad de expresión recogido en el art. 19 de la Constitución Española. Desde mi punto de vista, estas consultas no vinculantes permitirían reflejar las personas que desean la secesión del territorio.
- El Gobierno nacional español debería promulgar una Ley del Claridad al modo canadiense. En ella, se fijarían los parámetros necesarios para poder llevar a cabo la secesión de los territorios que lo soliciten.
- La eventual independencia de cualquier territorio nacional únicamente podría efectuarse si un conjunto amplísimo de ciudadanos así lo desean en cualquiera de los referéndums no vinculantes (más del 75% de la población de la Comunidad Autónoma). A mi modo de ver, un 50% de la población no es suficiente para poder acometer la secesión de un Estado, por lo que abogo por una mayoría amplísima. Si bien establezco estos baremos como necesarios para llevar a cabo una eventual secesión, este hecho se corresponde *de facto* con nuestra realidad. En la

---

<sup>72</sup> Sentencia Corte Suprema canadiense 2 SCR 217, del 20 de agosto de 1998 [versión electrónica-<https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>]. Fecha de última consulta: 20/03/2020.

<sup>73</sup> Loi du Canada 2000, chap. 26, del 29 de junio 2000, Loi donnant effect à l'exigence de clarté formulée par la Cour Suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

actualidad, España no podría aguantar su cohesión territorial con 5 millones de personas concentradas en una Comunidad queriendo separarse sobre una población de 46 millones (sin contar independentistas de otras CCAA).

- En caso de que sea inequívoco (más de un 75% de la población) la voluntad de separarse debe abrirse un proceso de negociación entre el Gobierno de la Nación y el autonómico en el que se intente llegar a un acuerdo que puede ser variado según la situación histórica eventual. Cabe puntualizar que el 75% debe corresponder al censo electoral, no a los votantes como muestra inequívoca de la población a abandonar el territorio nacional.
- Una vez paccionada entre los gobiernos la eventual solución, el Gobierno de España debería proponer una reforma constitucional que permita encajar la autodeterminación de los territorios que así lo quisieren. Estoy plenamente convencido que una mayoría de partidos políticos acordarían la eventual reforma pues carece de sentido mantener la unidad territorial artificialmente.
- En caso de acordarse un referéndum de independencia debería tenerse en cuenta de que la propia Comunidad Autónoma también es divisible, por lo que aquellas zonas contiguas que deseen permanecer dentro de España deberían poder quedarse. Asimismo, este hecho podría hacer dinamitar cualquier propuesta de secesión. En el caso de que se celebrase un referéndum en Cataluña y el litoral catalán votase quedarse en España, el nuevo Estado carecería totalmente de viabilidad.

Por otro lado, España como nación debe acometer reformas modernizadoras en la Constitución urgentemente. De esta manera, propondría llevar a cabo las siguientes propuestas:

1. En primer lugar, y con carácter preceptivo para poder facilitar cualquier reforma, propondría enmendar el art. 168 CE. Este se refiere a la modificación del Título Preliminar, el Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o el Título II de la Constitución Española. La Carta Magna establece a mi juicio un procedimiento excesivamente rígido: cualquier modificación de estos preceptos requiere de una mayoría de 2/3 de ambas cámaras y la disolución de las Cortes. Las Cámaras elegidas tienen que ratificar la decisión por la misma mayoría y, tras esto, ser aprobado por referéndum. A mi modo de ver tiene sentido la rigidez de ciertos preceptos debido a la vital importancia de las materias que regulan, pero esta es, a mi juicio, excesiva. Por ello, abogaré por la modificación del art. 168 con la eliminación de la necesidad

- de disolver las Cortes, por lo que únicamente requeriría de una mayoría de 2/3 y de un referéndum con carácter preceptivo. En mi opinión, no tiene sentido de que la Constitución sea tan rígida y que sea prácticamente imposible su modificación: todas las Constituciones de nuestro entorno han sido enmendadas en numerosas ocasiones.
2. Transformación de España en un Estado federal al modo de Alemania. España pasaría a dividirse en estados con competencias homogéneas independientemente de cada territorio. Este cambio sería sobre todo sintético pues España ya es prácticamente *de facto* un Estado federal, pero ayudaría a afianzar la idea de un cambio profundo en la estructura del país. El Gobierno central pasaría a llamarse “*Gobierno Federal*” y las Comunidades Autónomas “*estados*”.
  3. Reforzamiento de la Alta Inspección del Estado. Al ser complicado la recentralización de la Educación, los estados estarían facultados para la dirección educativa con la aprobación preceptiva de la Alta Inspección del Estado. Esta inspección debe ser exhausta y debe centrarse en suprimir cualquier tipo de sesgo ideológico.
  4. Establecimiento de una cláusula constitucional por la que se prohíba la delegación de competencias de la federación a los estados. Las competencias deben ser inamovibles entre los estados y la federación y debe fomentarse la participación de ambas entidades.
  5. Reforzamiento del Senado. El Senado, como Cámara Territorial, debería tener un papel fundamental dentro de España.
    - En primer lugar, abogaría por suprimir el sistema de elección de los senadores previsto en el art. 69 CE. Así, los gobiernos autonómicos tendrían derecho en la nominación de los senadores de cada estado al modo alemán. Esta se efectuaría en función de la población de cada estado. Ceuta y Melilla tendrían derecho a un único senador.
    - En segundo lugar, dotación del Senado de mayores competencias. Así, estarían facultado para la aprobación de Tratados Internacionales, destitución del presidente federal en caso de comisión de graves delitos (*impeachment*), nombramiento de jueces del Tribunal Supremo y nombramiento de cualquier autoridad importante (ej. Embajadores).
  6. Eliminación del sistema de financiación actual. Se debería fomentar la autonomía de los territorios, por lo que los Estados estarían facultados para establecer los baremos en los impuestos que deseen para así competir entre ellos. Pienso que la competencia

entre los territorios en materia fiscal es positiva pues permite a los ciudadanos contrastar modelos y moverse según sus preferencias.

7. Respecto del artículo segundo y la alusión a la indisoluble unidad de la Nación española, debe mantenerse al modo actual.
8. En caso de que haya una mayoría amplísima e inequívoca que desee la independencia de un territorio (SIEMPRE más del 75% de la población de un territorio), a mi juicio las Cortes deberían proponer una modificación constitucional de los artículos que lo requieran (arts. 1 y 2 de la CE). Asimismo, estoy convencido que los españoles votarían a favor de su enmienda dada la imposibilidad de mantener el *status quo*. En caso contrario, se abriría una crisis constitucional sin precedentes que no permitiría encauzar la situación y con consecuencias impredecibles.
9. Inclusión de un artículo 142 bis como primer artículo del capítulo tercero del Título Octavo en el que se enumeren los Estados de la federación española. Con ello se pretende dar reconocimiento constitucional a las entidades formantes de la estructura de España.
10. Reconocimiento de las lenguas cooficiales de España a nivel nacional (catalán, valenciano, euskera y gallego) en el artículo 3 de la Constitución. El propio artículo remitiría a una Ley Orgánica que regule la materia. El reconocimiento a nivel nacional implicaría el derecho de uso en el ámbito de la Administración General del Estado y demás organismos constitucionales. Ahora bien, el propio artículo establecería el principio de *“fomento de las lenguas según las necesidades de los territorios”* por el cual serían potenciadas las lenguas allí donde sean menos habladas. De esta forma, el español sería potenciado en zonas donde sea residual y viceversa. Asimismo, el español sería reconocido como idioma preferente respecto a los demás pese a ser también reconocidos.
11. Reconocimiento a nivel constitucional de la pertenencia de España a la Unión Europea dentro del Título Preliminar de la Constitución.
12. Reconocimiento constitucional del Salario Mínimo como competencia autonómica. Con ello se pretende adecuar este en función de las necesidades de cada territorio y así evitar que los territorios más desfavorecidos sufran por un Salario Mínimo excesivo según las capacidades económicas de cada región. Muestra de ello, todos los indicadores económicos indican que la subida del salario mínimo en el año 2019 ha

tenido como consecuencia el desplome del empleo en Extremadura<sup>74</sup>. Mientras, ha sido menos acuciado en el resto del territorio nacional. En concreto, la subida ha sido de un 22,3% en el año 2019 y de un 5,6% en 2020, muy por encima que el crecimiento del PIB español, así como de la productividad. Esto ha sido devastador para determinadas regiones, tal y como hemos señalado anteriormente.

## 11. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS EXCESOS Y DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS. (*Dificultades técnicas*)

La Carta Magna supuso la creación *ex novo* de las Comunidades Autónomas. En la mayor parte de casos estas instancias territoriales asumieron competencias y crearon instituciones sustituyendo las funciones que ejercía el Estado. Ahora bien, en otras ocasiones, el Estado y las CCAA han solapado funciones produciendo evidentes duplicidades administrativas debido en parte a la falta de claridad de la Carta Magna. Por ello, se propone en este Trabajo de Fin de Grado las reformas siguientes:

### 11.1. Problemática respecto del acceso a la autonomía

La Constitución de 1978 optó por un modelo de acceso a la autonomía heterogéneo. Tal y como establecen los profesores JORGE DE ESTABAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, el sistema ideado “*parece ir en contra de la cláusula de igualdad, la cual no sólo se halla reconocida en diversos artículos de la Norma Fundamental, sino que incluso es un valor superior de esta*”<sup>75</sup>. En efecto, la Constitución consagra diversas vías para acceder a la autonomía (vía lenta y rápida) y reconoce diferencias entre territorios al reconocer “*nacionalidades y regiones*”.

A nuestro juicio, la inclusión de distintas vías al acceso a la autonomía en la Carta Magna carece de sentido hoy en día al haberse culminado el proceso de creación autonómica. Tal y como mencionamos previamente, urgiría reconocer en la propia Constitución las CCAA formantes de España (estados según nuestra reforma, *vid.* pp. 35-

---

<sup>74</sup> Semur, A., “Extremadura y Andalucía, las comunidades autónomas más diezmadas por el salario mínimo”, *El economista*, 25 de enero de 2020 (disponible en <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10318687/01/20/Extremadura-y-Andalucia-las-comunidades-autonomas-mas-diezmadas-por-el-salario-minimo.html>; última consulta: 19/03/2020).

<sup>75</sup> de Esteban, J. y González-Trevijano, P. J., “La configuración del Estado autonómico” en de Esteban, J. y González-Trevijano, P. J., *Tratado de Derecho Constitucional III*, Universidad Complutense, Madrid, 1994, p.788.

36). Asimismo, quedarían derogados tal y como señala YOLANDA GÓMEZ todos los artículos relativos al acceso a la autonomía “*por su carácter transitorio*”<sup>76</sup>.

Ahora bien, a diferencia de la profesora YOLANDA GÓMEZ, la cual es partidaria de derogar todos los artículos relativos al acceso a la autonomía de territorios, mantendría únicamente los artículos relativos al acceso a la autonomía ordinaria. Así, existen territorios que podrían en un futuro ser parte integrantes de España (por ejemplo, Gibraltar), por lo que no parece prudente eliminar los artículos constitucionales que permitieran el reconocimiento de autonomía a territorios anexionados por España. Esta hipotética anexión podría efectuarse mediante la otorgación por las Cortes de un Estatuto de Autonomía vía art. 144 CE.<sup>77</sup> Ahora bien, tal y como planteamos respecto del reparto competencial *ut supra* (vid. p.36), las competencias estarían tasadas respecto de las CCAA (estados), no pudiendo ejercer más que las reconocidas constitucionalmente. Por ello, la hipotética Comunidad (estado) ejercería la totalidad de las competencias reconocidas y no estaría sujeto al régimen del artículo 148.2 CE (plazo de 5 años para poder las CCAA ampliar las competencias del art. 149 CE).

Una de las problemáticas surgidas con la Constitución ha sido el reconocimiento de “*nacionalidades*” (art. 2 CE) en distintas regiones de nuestra geografía a la par que una “*nación española*”. Esta inclusión ha sido problemática, pues los nacionalismos periféricos han hecho históricamente una interpretación del término “*nacionalidad*” al modo de “*nación*” con el fin de reconocer el derecho a la secesión de sus propias Comunidades. A mi modo de ver, suprimir tal reconocimiento no es factible dada la coyuntura actual: no existe un consenso suficiente en Cataluña y País Vasco para suprimir estos guiños que hace la Constitución hacia los nacionalismos periféricos. Únicamente propondría incluir en el texto constitucional la doctrina que estableció el TC en la Sentencia 31/2010. En ella, establece la diferencia entre el concepto de *nación* y *nacionalidad*, siendo la *nación* la única titular de la soberanía y *nacionalidad* la denominación que hace la Constitución para aquellos territorios con peculiaridades históricas, lingüísticas o culturales. Esta reforma permitiría clarificar la ambigüedad que la Carta Magna hace respecto de esta cuestión.

---

<sup>76</sup> Gómez Sánchez, Y., “TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO” en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN SU CUARENTA ANIVERSARIO*, Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2018, p.360.

<sup>77</sup> de Esteban, J. y González-Trevijano, P. J., “La configuración del Estado autonómico” en de Esteban, J. y González-Trevijano, P. J., *Op.Cit.*, Universidad Complutense, Madrid, 1994, p.798-799.

## 11.2. Problemáticas económico-financieras

Una de las mayores problemáticas que se le ha achacado a las CCAA es el alto gasto público que han supuesto. Se trata de una materia extensa, por lo que nos centraremos en las medidas más urgentes con carácter preciso:

- Frente al continuo déficit de las Administraciones Públicas, el Estado debería incluir una cláusula constitucional por la que se pongan límites al déficit del Estado y las autonomías, así como fijar un techo de gasto de las CCAA y del propio Estado. Con ello no se vería mermada la autonomía de las propias Comunidades, sino que se les impondría un deber de correspondencia entre sus ingresos y gastos: *“no se puede gastar aquello que no se tiene”*. A su vez, se debería revisar el sistema de financiación autonómica: las CCAA deberían poder tener mayor libertad a la hora de crear tributos para lograr una mayor autofinanciación.
- Respecto a la proliferación de *“Defensores del Pueblo”* autonómicos se propone la supresión de estos y la asunción por parte del Defensor del Pueblo Estatal de sus competencias. Según la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas), esto permitiría *“lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos”*<sup>78</sup>, así como aliviar presupuesto de las distintas autonomías. Hoy en día se trata de una institución no solo duplicada a nivel autonómico y nacional, sino que también a nivel europeo al existir el *“Defensor del pueblo europeo”*.
- Frente a las denominadas *“embajadas autonómicas”* (oficinas exteriores autonómicas) se propone la clausura de todas. En su lugar, las CCAA (estados) interesadas estarían facultadas para actuar dentro del ámbito de las Misiones Diplomáticas con el objetivo de promocionar sus intereses. Con ello también se lograría un mayor control por parte del Estado de la acción exterior de ciertas CCAA respecto de los intereses nacionales del Gobierno federal. A su vez, se lograría ahorrar recursos públicos al concentrar funciones en torno a las Misiones Diplomáticas.

---

<sup>78</sup> COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reforma de las Administraciones Públicas*, p. 101 (disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>; última consulta 20/03/2020).

- Frente a la falta de coordinación entre Administraciones Públicas se propone constitucionalizar las tres instituciones que deben servir como enlace entre ellas<sup>79</sup>:
  - *Senado*. Órgano de representación territorial de las CCAA (estados) de la federación. Sus miembros estarían directamente nombrados por los ejecutivos autonómicos. Estaría dotado de mayores competencias como se señaló *ut supra* (vid. p. 36), especialmente en cuestiones territoriales.
  - *Conferencia de Presidencias*. Se trata de un órgano de alta tradición en los Estados federales (Alemania, Suiza, Austria, etc.)<sup>80</sup> en los que se efectúan reuniones informales no reconocidas constitucionalmente que convendría tipificar. La Constitución debería fijar la obligatoriedad de reunión una vez por año o por decisión extraordinaria del Presidente del Gobierno federal. Estas reuniones servirían como órgano consultivo del ejecutivo nacional al tener en cuenta las posiciones de los estados formantes de la federación.
  - *Conferencias Sectoriales*. Se tratan de órganos de cooperación entre los gobiernos de las distintas Administraciones Públicas en ámbitos específicos. Abordarían cuestiones principalmente técnicas en el ámbito de relaciones intergubernamentales para la adopción de futuros acuerdos<sup>81</sup>. Según el CORA, el funcionamiento actual es desigual pese a haber mostrado su alto potencial<sup>82</sup>. En efecto, de las 39 Conferencias constituidas, solo 21 han tenido un funcionamiento regular en los últimos tres años<sup>83</sup>. Por ello, se propone reforzar el ritmo de reuniones estableciendo una periodicidad mínima, primar la consecución de resultados, así como crear mecanismos de cooperación entre todas las CCAA afectadas<sup>84</sup>
- Finalmente, se propone la creación de un sistema de indicadores de gestión para el conjunto de las Administraciones Públicas, tal y como propone CORA. Este

---

<sup>79</sup> Gómez Sánchez, Y., "TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO" en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN SU CUARENTA ANIVERSARIO*, Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2018, pp. 360-361.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p.361.

<sup>81</sup> COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reforma de las Administraciones Públicas*, p. 95 (disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>; última consulta 20/03/2020).

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> *Id.*

permitiría evaluar el tiempo de “*obtener información cuantitativa y cualitativa sobre el grado de desempeño en la organización, identificar cualquier desviación sobre las líneas de funcionamiento establecidas, y tomar medidas correctivas a tiempo*”<sup>85</sup>. Este sistema centralizado debería estar adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas y permitiría saber el desempeño de cada organismo público en función de su productividad para así poder plantear cualquier reestructuración.

### 11.3. Problemáticas de reparto competencial

El sistema actual de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no ha logrado asentarse debido a la disparidad competencial entre territorios y el continuo enfrentamiento entre el poder central y periféricos.

El hecho de haber reconocido la posibilidad de transferir y delegar competencias propias del Estado a las CCAA (art. 150 CE) abrió la puerta a un proceso de “*desguazamiento del Estado*”, tal y como mencionamos *ut supra* (vid. pp. 30-32). Frente a esto, se proponen las siguientes reformas:

- Derogación del art. 150 CE por la que el Estado puede transferir o delegar competencias estatales hacia las CCAA mediante la aprobación de una Ley Orgánica tramitada en las Cortes Generales, tal y como se señaló *ut supra* (vid. p. 42). En su lugar, debería incluirse la cláusula constitucional anteriormente mencionada por la que se prohíba expresamente cualquier tipo de delegación o transferencia de competencias del Estado a las CCAA.
- Modificación de los artículos 148 y 149 CE<sup>86</sup>. Sirviendo de inspiración el modelo de la profesora YOLANDA GÓMEZ, el art. 148 CE sería totalmente derogado. En su lugar, se establecería en el art. 149 las competencias del Estado. Bajo este sistema, toda materia no reconocida al Estado debería ser asumida por las CCAA. Con ello se buscaría evitar duplicidades administrativas, teniendo cada instancia territorial sus propias áreas de gobierno. Así, las competencias asumidas por el Estado serían clasificadas en tres grupos:

---

<sup>85</sup> COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reforma de las Administraciones Públicas*, p.67 (disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>; última consulta 20/03/2020).

<sup>86</sup> Gómez Sánchez, Y., “TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO” en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Op.Cit.*, Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2018, pp. 371-384.

- En primer lugar, competencias exclusivas del Estado. Dentro de estas, el Estado asumiría tanto la competencia legislativa como ejecutiva<sup>87</sup>. Cabe destacar, la inclusión de la competencia de Seguridad pública que correspondería al Estado<sup>88</sup>. Con carácter excepcional, aquellas Comunidades que lo desearan podrían crear policías propias en el marco de una Ley Orgánica. Las agencias policiales federales (CNP y Guardia Civil) asumirían la competencia en todo caso en aquellos ámbitos soberanos de cualquier Estado (fronteras, aeropuertos, tráfico, terrorismo, cooperación policial internacional, etc.). Con la cláusula de prohibición de transferencia de competencias, las policías de los estados no podrían asumir más competencias que las tipificadas constitucionalmente.
- En segundo lugar, competencias respecto de las cuales el Estado tendrá la facultad de dictar las bases. Dentro de estas competencias, el Estado debería asumir obligatoriamente la competencia respecto del dictado de bases competenciales para la sanidad y la educación. En el ámbito educativo junto con la Alta Inspección del Estado, permitiría evitar cualquier tipo de adoctrinamiento ideológico en las aulas. En lo que respecta a la Sanidad, el Estado estaría facultado para establecer en sus bases mínimas cuestiones que hoy son controversiales: prohibición de discriminación a oposiciones sanitarias por el conocimiento de idiomas regionales, establecimiento de una única tarjeta sanitaria, libre acceso de los ciudadanos a los servicios sanitarios en cualquier Comunidad, etc.
- En tercer lugar, competencias en las que el Estado se reserva la legislación. Dentro de esta categoría estarían incluidas materias tales como la legislación mercantil, laboral, penal, etc.<sup>89</sup>

## 12. CONCLUSIONES:

La Constitución de 1978 supuso la implantación de una descentralización sin precedentes en nuestro país. Ahora bien, la Carta Magna no ha logrado constituir un modelo territorial estable. Por ello, en este TFG se aportan diversas propuestas de enmienda de nuestra Constitución. En primer lugar, respecto de los problemas nacionales

---

<sup>87</sup> Gómez Sánchez, Y., "TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO" en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *Op.Cit.*, Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2018, pp. 380-381.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p.377.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p.379.

a los que España se somete, se proponen las siguientes reformas: posibilidad de efectuar referéndums no vinculantes, promulgación de una “*Ley de Claridad*” al modo de la del Canadá, reforma del Senado, recentralización de ciertas competencias, reforma del art. 168 CE o el reconocimiento de las actuales lenguas cooficiales a nivel estatal. En segundo lugar, se propone a su vez una serie de reformas necesarias respecto de las deficiencias y duplicidades administrativas entre el Estado y las diversas CCAA: actualización de los apartados constitucionales relativos al acceso a la autonomía (eliminación de preceptos al haber cumplido su finalidad histórica); introducción de mejoras económico-financieras en las AA. PP. (techo gasto y déficit público de las CCAA, eliminación de “embajadas autonómicas”, eliminación de los Defensores del Pueblo autonómicos, etc.); finalmente, mejoras en el reparto competencial entre el Estado y las CCAA.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN:

### 1. LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1913.

Constitución Española de 1831.

Constitución Española de 1978.

Proyecto de Constitución Federal de 1873.

Constitución de la Quinta República francesa de 1958.

*Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados*, de 26 de diciembre 1933. Consultado en:

<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20Y%20DEBERES%20DE%20LOS%20ESTADOS.pdf><sup>1</sup>

GARCÍA RUBIO, F., “La administración del territorio. Evolución y perspectivas en la España del siglo XXI” en GARCÍA RUBIO, F., *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho Territorial Administrativo Comparado*, INAP, Madrid, 2015, p.103.

Real Decreto, de 24 de mayo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 14 de marzo 2020).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5 de octubre de 1979).

Loi du Canada 2000, chap. 26, del 29 de junio 2000, Loi donnant effect à l'exigence de clarté formulée par la Cour Suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

### 2. JURISPRUDENCIA

Sentencia Corte Constitucional francesa núm. 91-290 DC, del 9 de mayo 1991 [versión electrónica-<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm>].

Fecha de última consulta: 31 de enero de 2020.

Sentencia Corte Constitucional francesa núm. 2001-454 DC, del 17 de enero 2002 [versión electrónica-<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/2001454DC.htm>]. Fecha de última consulta: 31 de enero de 2020.

Sentencia Corte Suprema canadiense 2 SCR 217, del 20 de agosto de 1998 [versión electrónica-

<https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>].

Fecha de última consulta: 20/03/2020.

### 3. OBRAS DOCTRINALES

Coscolluela Montener, L., *Manual de Derecho administrativo*, Thomson Civitas, 26º ed., Pamplona, 2015, pp.185-186.

de Esteban, J. y González-Trevijano, P. J., “La configuración del Estado autonómico” en de Esteban, J. y González-Trevijano, P. J., *Tratado de Derecho Constitucional III*, Universidad Complutense, Madrid, 1994, pp.788-799.

García Rubio, F., “La administración del territorio. Evolución y perspectivas en la España del siglo XXI” en GARCÍA RUBIO, F., *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho Territorial Administrativo Comparado*, INAP, Madrid, 2015, pp.103-105.

- Gómez Sánchez, Y., “TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO” en Yolanda Gómez Sánchez (coord.), *ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN SU CUARENTA ANIVERSARIO*, Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2018, pp.360-381.
- MARTÍNEZ CALVO, J., *Los límites de la nación y la reforma constitucional en España*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2014, pp.13-23.
- Rebollo Delgado, L., “Antecedentes históricos y evolución de la distribución territorial en España hasta 1975” en Rebollo Delgado, L., *España y su organización territorial*, Dykinson, Madrid, 2018, pp.21-65.
- Ripollés Serrano, R., “La distribución territorial del poder: las Comunidades Autónomas”, en Álvarez Vélez, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 276-300.
- SOLÉ TURA, J Y AJA, E: *“Constituciones y periodos constituyentes en España” (1808-1936)*. Ed. Siglo XXI. 11º Edición. Madrid 1983, pp. 85-86.
- Varela Suances-Carpegna, J., *“La cuestión territorial en las dos repúblicas españolas”*, en Varela Suances-Carpegna, *“Memorial para la reforma del Estado. Tomo II.”*, CEPC, Madrid, 2016, p. 1093.
- Weber, M., *La política como vocación*, trad. Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Múnich, 1919, pp. 83-84.
- Ziblatt, D., *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, EE. UU., 2006, p. 6.

#### 4. RECURSOS DE INTERNET

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23º ed., [versión 23.3 en línea]. <https://dle.rae.es> [02/02/2020].
- Pérez, F. J., “Expertos juristas plantean una reforma constitucional de la Constitución”, *El País*, 21 de noviembre de 2017. (disponible en [https://elpais.com/politica/2017/11/20/actualidad/1511206935\\_296549.html](https://elpais.com/politica/2017/11/20/actualidad/1511206935_296549.html); última consulta 05/03/2020).
- Manetto, F., “Iglesias rechaza el Senado actual y estudia su reforma en clave territorial”, *El País*, 22 de octubre de 2015. (disponible en [https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679\\_346753.html](https://elpais.com/politica/2015/10/22/actualidad/1445515679_346753.html) ; última consulta 05/03/2020).
- Pérez Royo, J., “El Fracaso de la Constitución”, *eldiario.es*, 02 de octubre de 2019. (disponible en [https://www.eldiario.es/contracorriente/FRACASO-CONSTITUCION\\_6\\_948465156.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/FRACASO-CONSTITUCION_6_948465156.html) ; última consulta 08 de marzo de 2020).
- Semur, A., “Extremadura y Andalucía, las comunidades autónomas más diezmadas por el salario mínimo”, *El economista*, 25 de enero de 2020 (disponible en <https://www.economista.es/economia/noticias/10318687/01/20/Extremadura-y-Andalucia-las-comunidades-autonomas-mas-diezmadas-por-el-salario-minimo.html>; última consulta: 19/03/2020).
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Reforma de las Administraciones Públicas*, p. 67-101 (disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>; última consulta 20/03/2020).