



FACULTAD DE DERECHO

EL ESTADO FEDERAL

Solución al fracaso del Estado Autonómico

Autor: Ignacio Hernández Hernández

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid
abril de 2014

Ignacio
Hernández
Hernández

EL ESTADO FEDERAL: SOLUCIÓN AL FRACASO DEL ESTADO AUTONÓMICO



Resumen

Este trabajo de investigación trata tres preguntas fundamentales respecto al modelo territorial español – ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos?, ¿dónde vamos? – y pretende dar una respuesta coherente a la última de éstas. Para ello, en la primera parte se analiza la historia de la organización territorial en la España contemporánea y las principales características del actual modelo autonómico. La segunda parte, que constituye el cuerpo principal, refleja una concepción del Estado de las Autonomías no como un fin, sino como un medio para alcanzar un modelo definido de descentralización federal. Así, se presentan las razones para considerar a España como un Estado Federal, y las ventajas del mismo frente al Estado Autonómico.

Abstract

This research paper addresses three important questions regarding the Spanish territorial organization model – “where do we come from?”, “where are we now?” and “where are we going to be?” –, and tries to present a consistent answer to the last one. In order to do so, the first part of this paper analyzes the history of the Spanish territorial organization and the main features of the current system. The second part, which is the main one, conceives the Autonomous State as a means rather than as an aim. Therefore several arguments are presented so as to explain the reasons why Spain could be considered to be a Federal State itself, as well as the main advantages of this model compared with the Autonomous State.

Palabras clave

Constitucionalismo, federalismo, Estado Autonómico, Constitución Española

Key words

Constitutionalism, federalism, Autonomous State, Spanish Constitution.

Índice

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	2
1. INTRODUCCIÓN	4
2. HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA.....	5
3. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	9
3.1. PRINCIPALES CARACTERES.....	14
3.2. LOS DISTINTOS MODOS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA	16
A) <i>La iniciativa autonómica</i>	16
B) <i>La iniciativa del proceso autonómico</i>	17
C) <i>Elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía</i>	17
D) <i>Las vías de acceso</i>	17
3.3. ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA	18
3.4. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS	19
3.5. DESARROLLO AUTONÓMICO A TRAVÉS DE LA DOCTRINA DEL TC.....	20
3.6. CRISIS DEL ESTADO AUTONÓMICO: AGOTAMIENTO DEL SISTEMA.....	24
4. UN ESTADO FEDERAL <i>DE IURE</i> PARA UN ESTADO FEDERAL <i>DE FACTO</i>	27
4.1. RAZONES PARA CONSIDERAR A ESPAÑA UN ESTADO FEDERAL	27
4.1.1. <i>La sociedad española: una sociedad federal</i>	28
4.1.2. <i>La Constitución: un pacto federal</i>	28
4.1.3. <i>La Constitución como norma suprema irreformable unilateralmente</i>	30
4.1.4. <i>La garantía constitucional de la autonomía y el autogobierno</i>	32
4.1.5. <i>La distribución competencial y la autonomía financiera</i>	33
4.1.6. <i>La dualidad de órdenes gubernamentales</i>	35
4.1.7. <i>La representación de las CCAA en las instituciones y mecanismos de decisión del Estado Central</i>	36
4.1.8. <i>El Tribunal Constitucional: la resolución de conflictos</i>	37
4.2. VENTAJAS DEL ESTADO FEDERAL FRENTE AL ESTADO AUTONÓMICO	39
4.3. LA FEDERALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	42
4.3.1. <i>Reconocimiento de España como Estado Federal</i>	42
4.3.2. <i>La reforma en el plano competencial</i>	43
4.3.3. <i>Las reformas en el plano institucional</i>	44
4.3.3.1. <i>La reforma del Senado</i>	45
4.3.3.2. <i>La incorporación de órganos constitucionales para mejorar las relaciones intergubernamentales y la colaboración entre CCAA</i>	47
4.3.3.3. <i>La descentralización del poder judicial</i>	48
4.3.4. <i>El nuevo carácter de los Estatutos de Autonomía: Constituciones Autonómicas</i>	49
4.3.5. <i>La financiación autonómica en la Constitución</i>	50
5. CONCLUSIONES.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	53
ANEXOS.....	55

Listado de abreviaturas

BOE – Boletín Oficial del Estado

CCAA – Comunidades Autónomas

CE – Constitución Española

LOAPA – Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

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

LOTRACA – Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias

LOTRAVA – Ley Orgánica de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Valenciana

PP – Partido Popular

PSOE – Partido Socialista Obrero Español

PNV – Partido Nacionalista Vasco

TSJ – Tribunal Superior de Justicia

TC – Tribunal Constitucional

UCD – Unión de Centro Democrático

Parte I

- Introducción
 - Historia de la organización territorial en España
 - El Estado de las Autonomías
-

1. Introducción

A pesar del innegable éxito de la Constitución de 1978 en la democratización y modernización de España, el contexto político actual invita a analizar el que quizás sea el aspecto más controvertido y polémico del texto constitucional desde sus inicios: el modelo de organización territorial.

La reciente crisis económica ha puesto de relieve las disfuncionalidades derivadas del peculiar desarrollo del Estado de las Autonomías, marcado especialmente por su indeterminación constitucional inicial. Son muchas las voces que hablan de “un agotamiento del Estado Autonómico”¹.

Este trabajo de investigación trata tres preguntas fundamentales respecto al modelo territorial – ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos?, ¿dónde vamos? – y pretende dar una respuesta coherente a la última de éstas. Para ello, en la primera parte se analiza la historia de la organización territorial en la España contemporánea y las principales características del actual modelo autonómico. La segunda parte, que constituye el cuerpo principal, refleja una concepción del Estado de las Autonomías no como un fin, sino como un medio para alcanzar un modelo definido de descentralización federal. Así, se presentan las razones para considerar a España como un Estado Federal, y las ventajas del mismo frente al Estado Autonómico. Finalmente se plantea una posible federalización de España a través de una serie de reformas que se consideran necesarias para poner fin al estancamiento de la cuestión territorial y a la radicalización de posturas – materializada mayoritariamente en una escalada de los nacionalismos y movimientos independentistas – a los que asiste atónita la sociedad española.

La metodología empleada ha consistido en una profunda revisión de la literatura existente hasta la fecha, principalmente manuales y doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, así como la recurrencia al derecho comparado.

¹ Incluso alguno de los “padres” de la Constitución, como Miquel Roca i Junyent, que se reiteraba en este sentido en una reciente entrevista concedida al periódico El País el 2 de diciembre de 2013.

2. Historia de la organización territorial en España

El Estado, modelo de la organización política moderna, nació con tendencia clara a la unidad, puesto que apareció en contraposición a la dispersión que caracterizó la época medieval, y como unidad frente a las tradicionales instituciones intermedias². Unidad del Rey frente a los señores feudales; unidad impositiva y económica como contraste a la dispersión hacendística y las fronteras interiores; unidad jurídica y judicial frente a los derechos forales y los jueces supeditados a los señores feudales; unidad del ejército frente a las tropas de los nobles; incluso unidad de culto y cultura cristiana católica frente a otras religiones y culturas minoritarias. Esa misma unidad caracterizó también a la versión moderna de Estado liberal instaurada con la Revolución Francesa.

Atendiendo a la historia contemporánea de España, existe un claro predominio del centralismo marcado, no obstante, por sucesivos intentos y propuestas descentralizadoras con escaso o nulo éxito³.

Autoritarismo y centralismo fueron los caracteres predominantes del Estado contemporáneo español hasta la Constitución de 1978, existiendo también períodos dictatoriales y algún intento fallido y fugaz de democracia. El dominio de partidos de corte conservador –representantes de una oligarquía económica y social cerrada– fue un elemento básico del Estado liberal-conservador español durante los siglos XIX y XX. Gran parte de este período estuvo regido por dos constituciones parecidas: la de 1845 –vigente durante el período moderado (1843-1868)– y la de 1876 –que presidió la Restauración (1875-1931)–. Las veces en las que se inició un período más o menos democrático que lo partidos conservadores no pudieron controlar, el ejército acudió al rescate de la oligarquía –basta con ver lo ocurrido tras el tramo liberal-democrático de 1868 a 1873, o las respuestas proporcionadas por las dictaduras de Miguel Primo de Rivera (1923-1930) y Francisco Franco (1939-1975)–.

Esta preeminencia conservadora y autoritaria supone una continuidad del elemento unitario y centralizador del Estado enunciado *supra*. A pesar de períodos en los que desaparecieron otros elementos del Estado conservador, como la monarquía y los

² RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 231

³ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 41

partidos políticos, el centralismo se mantuvo persistente; y casualmente, todos y cada uno de los intentos democráticos y de mayor libertad llevaron aparejado un intento de descentralización: tras la Revolución de la Gloriosa en 1868 se estableció la Primera República y un modelo territorial basado en los cantones, mientras que el Estado Integral y precursor del actual Estado de las Autonomías se inició en la Segunda República.

Y aunque estas etapas de descentralización resultaron efímeras –si se las compara con aquéllas de predominio centralista–, su influencia en nuestra democracia y modelo de organización territorial actual es de un importante calado. Por ello, un breve repaso histórico resulta oportuno a efectos de comprender mejor la situación actual y las tendencias futuras.

La Pepa –cariñoso a la par que irónico apodo recibido por la **Constitución de Cádiz de 1812**, en clara alusión a José Bonaparte– supuso el inicio de la historia contemporánea en España, teniendo por objetivo acabar con la multiplicidad de jurisdicciones y prebendas territoriales originarias del Antiguo Régimen. La instauración de la igualdad de todos ante la ley pasaba, en el ámbito de la organización territorial, por la creación de **Ayuntamientos** –con igualdad de régimen jurídico– y el establecimiento de **Provincias** –incluyendo la creación de las Diputaciones Provinciales, elegidas indirectamente, y con un jefe superior nombrado por el Rey encargado de su gobierno–. No obstante, el regreso del añorado Fernando VII eliminó cualquier reminiscencia de corte liberal –incluyendo los Ayuntamientos y Provincias–, restaurando así el Antiguo Régimen.

Del levantamiento de Riego, en 1820, destaca la rehabilitación de la Constitución de 1812 –durante escasos tres años– y la aprobación de la **Instrucción de 1823** por las Cortes. Hitos que quedaron en mitos tras el nuevo triunfo de Fernando VII y su absolutismo.

Tras la muerte de este último, el gobierno del **partido moderado** de López Ballesteros inicia una serie de reformas materializadas en la aprobación de dos decretos de Javier de Burgos que convierten a la **Provincia** en el núcleo de la organización territorial estatal –si bien el subdelegado de Fomento, precursor del posterior Gobernador Civil, carecía de representatividad alguna–. Tras la Revolución Gloriosa de 1868 triunfaron muy pasajeramente los argumentos de los progresistas, estableciéndose así la elección por sufragio universal de los alcaldes de Ayuntamiento y de los presidentes de la

Diputación. De este modo, el **partido progresista** promulgaba una descentralización cuyo eje era la **autonomía municipal** –siendo además la representatividad mayor que en la propuesta moderada–.

La **Primera República** (1873) implicó, no obstante, un cambio radical, puesto que presentaba un **proyecto de Constitución Federal** que incluía 17 Estados miembros –las antiguas regiones históricas más Cuba y Puerto Rico–, cada uno de los cuales con su correspondiente Parlamento, Gobierno y poder judicial propio. Sin embargo, este proyecto constitucional –que además creaba un sistema de reparto competencial, así como un Senado formado por cuatro representantes de cada Estado y un presidente de la República sin poder ejecutivo pero con la función de mantener la unión y el equilibrio entre los Estados y la Federación– pronto fue reprimido por el ejército para regresar a otro período marcado por la monarquía y el centralismo.

Durante gran parte de la etapa de la Restauración, el debate acerca de la descentralización se centró en torno al poder otorgado a Ayuntamientos y Provincias; no fue hasta **finales del siglo XIX** cuando este debate se reorientó hacia el ámbito **regional**. De todos los proyectos descentralizadores de principios del siglo XX, la Mancomunidad de Cataluña (1914-1923) fue el único con cierto éxito y relevancia jurídico-política, con la figura de Prat de la Riba como cabeza de un catalanismo incipiente. La dictadura de Miguel Primo de Rivera, como era de esperar, puso fin a toda tendencia descentralizadora.

La **Segunda República** (1931-1936) se erige como el único antecedente robusto de lo que hoy conocemos como Estado de las Autonomías –a pesar de que sólo las instituciones autonómicas catalanas llegaron a tener un funcionamiento efectivo, dado lo breve del período y las turbulencias continuas que caracterizaron el mismo–. Y es por ello que los padres de la actual Constitución tuvieron muy en cuenta el modelo de organización territorial de la Segunda República en su redacción, compartiendo rasgos como (a) la indeterminación del tipo de Estado –integral en la II República; en 1978 se estableció “la indisoluble unidad” de la nación a la par que se reconocía y garantizaba “el derecho a la autonomía” –, (b) la indeterminación de las regiones autónomas –que queda al arbitrio de los entes locales y provincias–, (c) la indeterminación competencial y (d) la creación de un Tribunal Constitucional encargado de resolver los conflictos competenciales.

Desde el punto de vista **histórico-constitucional**, y tras casi cuarenta años de franquismo caracterizados por un centralismo radical, parecía impensable recuperar la democracia sin incorporar un cambio significativo en la organización territorial del poder.

Asimismo, y desde un punto de vista **jurídico-constitucional**, y dado el firme propósito de los partidos de corte regionalista y nacionalista –especialmente Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco– de apoyar la instauración democrática en España, resultaba ilógico excluirlos del gran pacto constituyente. De este modo, el artículo 2 y el Título VIII –que establecen el diseño básico del posteriormente llamado Estado de las Autonomías– son la clara muestra de la importante participación que estos partidos tuvieron en la configuración de nuestra democracia⁴.

Por último, y desde la perspectiva de la **teoría constitucional**, el Estado Autonómico pasaba a operar como un mecanismo vertical de división del poder, similar al ejercido en el plano horizontal por la teoría de la separación de poderes de Montesquieu⁵, en aras de evitar una potencial concentración de poder que pusiera en peligro a la recién nacida democracia española.

⁴ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia*, 2008, p. 233.

⁵ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia*, 2008, pp. 233, 234.

3. El Estado de las Autonomías

Después de un breve pero profundo análisis histórico de la organización territorial en España, nos encontramos ya en disposición de analizar el modelo diseñado por la Constitución de 1978.

Tal y como se enunciaba anteriormente, la configuración territorial establecida por la Constitución española de 1931 toma una especial relevancia, puesto que establece un *tertium genus*, un tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal⁶. Si bien esta Constitución lo denomina Estado “integral”, otras que reciben su influencia como la italiana de 1947 pasan a llamarlo Estado “regional”. Independientemente de la nomenclatura empleada, este prototipo se constituye como una nueva clase de Estado compuesto –junto al federal– con apariencia externa de Estado único, pero formado internamente por diversas unidades políticas. Como veremos en apartados posteriores, existen elementos comunes y otros diferenciadores que permiten distinguir entre Estado federal y regional –o Autonómico, en el caso español actual–.

El Estado de las Autonomías que hoy conocemos es el resultado de una conjugación de factores que han ido propiciando un perfil definido⁷.

La gran mayoría de manifestaciones políticas durante los últimos años del franquismo incorporaban, además de las demandas generales propias de una democracia, reivindicaciones de un mayor autogobierno a nivel regional, siendo especialmente destacables los reclamos de los Estatutos de Autonomía republicanos en Cataluña y País Vasco. La voluntad de autogobierno y las críticas al centralismo –asimilado a la dictadura– se extendieron ya en la transición, así como la idea de que la consolidación de la democracia sólo sería posible si llevaba aparejada una importante forma de autonomía.

Las primeras elecciones democráticas se celebraron en junio de 1977, y los partidos políticos de Cataluña y País Vasco que habían defendido el restablecimiento de los Estatutos republicanos obtuvieron amplias mayorías en conjunto. El hecho de que en otras regiones también se formularan peticiones de autogobierno hacía prever que la

⁶ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008*, p. 231

⁷ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 79

nueva Constitución que las Cortes se habían propuesto redactar incorporase algún tipo de descentralización política. El intento del gobierno de Adolfo Suárez de frenar la tendencia descentralizadora que se iba generalizando pasaba por dar una rápida respuesta a catalanes y vascos. Así, por sendos Decretos-leyes de 29 de septiembre de 1977 y de 4 de enero de 1978, la autonomía quedaba restablecida de forma provisional en Cataluña y País Vasco, respectivamente.

Esta fórmula se fue extendiendo a otras regiones: se formaron Asambleas de Parlamentarios –formadas por diputados y senadores elegidos por provincias– con las que el Gobierno iba pactando la instauración de pre-autonomías a través de decretos-leyes y el nombramiento de los presidentes elegidos por las Asambleas. Acto seguido la formación de una Comisión Mixta paritaria entre Gobierno Central y Pre-autonómico tenía por objetivo realizar el traspaso de servicios y competencias a las nuevas unidades de decisión política. Se llegaron a formar 14 pre-autonomías por este proceso –las actuales Comunidades de Cantabria, La Rioja y Madrid fueron la excepción–, y se podía prever que con la aprobación de la Constitución quedaría instaurado en España un régimen de autonomía regional.

Otro de los factores que contribuyeron a la configuración territorial de la España actual –y derivado del establecimiento de las pre-autonomías–, fue la regulación constitucional de las Autonomías *per se*. La Constitución española de 1978 fue fruto de un gran consenso entre todos los partidos representados por las Cortes constituyentes, y en su redacción se buscó la aceptación de todos estos frente a la imposición de un partido concreto o a la de coaliciones de mayoría parlamentaria. Se trataba, pues, de que todas las opciones políticas cupiesen en un proyecto que ayudara a enterrar el lastre de “las dos Españas” que había caracterizado la evolución histórica y política de nuestro país hasta la fecha. La organización territorial del Estado Autonómico fue uno de los puntos más controvertidos y que a punto estuvo de romper el consenso constitucional, debido principalmente a la diferencia en la voluntad de autogobierno entre las distintas regiones y la diferencia extrema de posturas y visiones entre los distintos partidos políticos –partidos nacionalistas, partidos de izquierdas y de derechas–. Después del rechazo de diversos modelos, el último proyecto de la Ponencia constitucional optó por un sistema de flexibilidad en la implementación del nuevo Estado Autonómico, poniendo rápida solución a las demandas de aquellas regiones que, por tradición heredada de la etapa republicana, a saber, País Vasco, Cataluña y Galicia, tenían una mayor voluntad de

autogobierno, a la vez que se establecía una indefinición para el resto de los casos, en los que correspondería a las Diputaciones y Ayuntamientos –y subsidiariamente las Cortes Generales– decidir al respecto.

La redacción del artículo 2 de la Constitución pone de relieve todo lo anterior:

[...] “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”.

Este artículo refleja la intención de incluir a todas las partes participantes en el nuevo proceso democrático: se establece la indisoluble unidad de España, a la par que se garantiza el derecho a ejercitar la autonomía, así como se remarca la diferencia entre nacionalidades y regiones, siendo sin duda alguna esto último lo que desató una mayor polémica.

Asimismo, el Título VIII de la Constitución –*De la Organización Territorial del Estado*– contiene el acuerdo sobre el que se sustentó el posterior desarrollo del Estado Autonómico; y para ello, no se tomó referencia alguna de derecho comparado, sino que se establecieron los principios generales, límites y procedimientos y se delegó su concreción a normas futuras como los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica para la Financiación de las CCAA. En suma, se trata de una redacción abierta que deja la definición final al amparo del desarrollo legislativo y a partir de una serie de principios inspiradores.

Posteriormente, la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía –a través de los distintos procedimientos de acceso previstos por la Constitución–, y los Acuerdos Autonómicos de 1981 –que culminaron con la aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico o LOAPA, basada en un informe encargado a una Comisión de expertos con García de Enterría a la cabeza– supusieron la finalización del mapa autonómico tal y como lo conocemos hoy en día.

Desde febrero de 1981 y hasta la fecha, el Tribunal Constitucional –al igual que en otros Estados con un sistema federal como Alemania y Austria, y como también establecía la Constitución española de 1931– ha sido el órgano encargado de solucionar los conflictos entre Estado y CCAA, o entre CCAA entre sí. De este modo el TC ha ido

definiendo y estableciendo la interpretación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Gran parte del desarrollo autonómico tuvo lugar en los años ochenta –como prueba la gran actividad del TC entre 1984 y 1987, período en el que se presentaron 429 conflictos y en el que el alto órgano constitucional dictó 100 sentencias, fruto de la elevada competitividad competencial entre Estado y CCAA–, produciéndose ampliaciones de competencias en algunas CCAA que no habían asumido el máximo nivel que posibilitaba la Constitución, amparándose para ello en el artículo 148.2 de la Constitución –que establecía un período de 5 años de autonomía para llevar a cabo tales ampliaciones–. Cabe destacar que los cambios de gobierno en las distintas CCAA –con avances del Partido Popular en Castilla y León, La Rioja y Cantabria en 1987– no detuvieron el ya imparable proceso de desarrollo autonómico.

Fue a finales de los ochenta y principios de los noventa cuando empezaron a aparecer los primeros problemas de fondo del Estado Autonómico –a la incapacidad de ciertas CCAA para gestionar la ampliación de competencias que algunas posiciones más centralistas argüían, se unía la oposición total de los nacionalistas a la igualdad competencial, extendiendo la famosa frase del “café para todos” –; a la grave conflictividad competencial se añadieron las iniciales dificultades que surgieron como consecuencia de la entrada de España en la Unión Europea. La sostenibilidad a largo plazo del Estado de las Autonomías entraba en tela de juicio.

El debate sobre la ampliación competencial de las CCAA que habían adquirido la autonomía por el procedimiento del artículo 143 –explicado *infra*–, bien a través de la reforma estatutaria –como sugerían las CCAA– o bien mediante la Ley Orgánica de Transferencias prevista por el artículo 150.2 de la Constitución –propuesta del Gobierno–, fue resuelto por los Pactos Autonómicos de 1992, firmados por el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, y que establecieron un doble procedimiento: (a) se aprobó inicialmente la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, y las ampliaciones competenciales que ésta contemplaba (b) se incorporaron a los Estatutos de Autonomía mediante las reformas de 1994. De este modo se cumplieron las pretensiones de las CCAA a la par que el Gobierno trataba de evitar los desniveles competenciales que hubieran existido si cada una de éstas hubiera acometido la reforma estatutaria por su cuenta.

En 1993 se introdujo una importante **reforma** que abordaba el **sistema de financiación de las CCAA** –estableciéndose la participación de las mismas en un 15% del IRPF⁸–, introduciéndose asimismo criterios de corresponsabilidad fiscal –principio que ha generado polémica, rechazo y cumplimientos muy dispares dependiendo de las CCAA–. En 1994 se acometió una **reforma en el Reglamento del Senado**, siendo el objetivo incrementar el perfil autonómico de la Cámara Alta, destinada a ser una verdadera Cámara de representación territorial. No obstante, y pese a la creación de la Comisión General de las CCAA, las limitaciones del Senado como Cámara y el escaso poder real que el mismo tiene conferido, han abocado al fracaso todo intento de convertirlo en una auténtica Cámara en la que las CCAA puedan ejercer un control similar al que ejerce el Senado en Estados Unidos. El resto de reformas de importancia están relacionadas con el nuevo modelo de Relaciones Intergubernamentales que prevé la participación de las CCAA en la política de la Unión Europea, no sólo directamente a través de instituciones como el Comité de las Regiones –creado por el Tratado de Maastricht–, sino también indirectamente al haber dictado la jurisprudencia constitucional la obligación del Estado de transferir a las CCAA las subvenciones provenientes de la UE destinadas a aquellas materias en las que son éstas las que ostentan el título competencial. A finales de 1996 se producía la reforma del Estatuto de Canarias, que implicaba una significativa ampliación competencial, así como una interesante regulación de los Cabildos insulares y del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Paralelamente se fueron produciendo sucesivas y similares reformas de los Estatutos de la gran mayoría de las CCAA que habían adquirido la autonomía por la vía ordinaria, destacando la incorporación del término nacionalidad en los Estatutos de Aragón y Canarias –hecho de relevancia político-ideológica, pero nula consecuencia jurídica–.

Finalmente destaca la controvertida reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año 2006, aprobado el 30 de marzo por el pleno del Congreso de los Diputados –con los votos en contra del PP y Esquerra Republicana de Cataluña, por motivos totalmente opuestos–, y sometido a un recurso de inconstitucionalidad presentado ante el Tribunal Constitucional por el PP el 31 de julio de ese mismo año –recurriendo 114 artículos de los 123 de que constaba–. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010, constituyó una controvertida resolución que, con 6 votos a favor y 4 en

⁸ La constante purga de las CCAA por incrementar este porcentaje ha hecho que, a día de hoy, éste sea prácticamente del 50% del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

contra, aprobaba la constitucionalidad de la mayor parte del texto, declarando inconstitucionales únicamente 14 artículos y remarcando la ineficacia jurídica del Preámbulo del Estatuto.

Analizada la evolución del Estado Autonómico durante los casi 40 años de democracia, conviene realizar ahora una aproximación a sus principales características, atendiendo al texto Constitucional de 1978 –aunque sin perder de vista todo el desarrollo comentado *supra*–.

3.1. Principales caracteres

Tal y como se desprende del artículo 2 de la Constitución –citado con anterioridad–, España es un único Estado, al que corresponde la soberanía –también única *ex* STC 4/1981–, que según el artículo 1.2 reside en todo el pueblo español. No obstante, también se reconoce y garantiza un derecho a la autonomía que se manifiesta en una doble vertiente: (a) el derecho a la autonomía política, que corresponde a las CCAA, y (b) el derecho a la autonomía administrativa, que implica la gestión por parte de los entes locales de sus propios intereses.

Esto se debe interpretar en el sentido de que mientras “[...] *la indisoluble unidad de la Nación española*” es el fundamento de la Constitución de 1978 –entendiendo fundamento como derecho público subjetivo y de carácter absoluto–, la autonomía que la Constitución garantiza surge fruto del reconocimiento de un interés que se concreta en el autogobierno *ex* artículo 143.1, cuya titularidad corresponde a las nacionalidades y regiones –aunque la legitimación para ejercerlo corresponde a las provincias limítrofes, con entidad regional histórica o a los territorios insulares que tras constituir la Comunidad Autónoma se aúnan en un mismo sujeto autonómico facultado para ejercer tal potestad de autogobierno–⁹.

También cabe interpretar que, como veíamos *supra* y a diferencia del Estado integral contemplado por la Segunda República, el autogobierno se desea extendido a todas las regiones del Estado, de suerte que la Constitución prevé en su artículo 144 un mecanismo corrector a través del cual las Cortes Generales pueden subrogarse en la iniciativa autonómica de la que se hablaba en el párrafo anterior siempre y cuando el

⁹ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008*, p. 234.

ámbito territorial no supere el de una provincia, como así sucedió en el caso de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

No obstante, la indeterminación constitucional, que ha propiciado unos niveles tanto de acceso como de desarrollo diferenciados para las distintas CCAA, ha tenido un doble efecto indeseado: no sólo ha permitido la adecuación para cada caso de las peculiaridades de las distintas regiones, sino que también ha agravado las pretensiones precisamente diferenciadoras queridas por las regiones con un sentimiento nacionalista más fuerte.

Otro destacable aspecto del Estado de las Autonomías es que mientras la CCAA ostentan las competencias propias de autogobierno –artículos 152.1 y 153 c) –, además de las normativas legislativas y reglamentarias –artículos 152.1 y 153 a) –, así como de autonomía financiera¹⁰, el Estado debe garantizar estos derechos autonómicos reconocidos y la solidaridad entre todas las CCAA –como muestra de la lealtad al sistema interpuesta por los artículos 138 y 139 de la Constitución–, a la par que prohíbe la existencia de privilegios económicos y sociales que creen diferencias importantes entre los Estatutos de Autonomía, y en consecuencia, entre las distintas CCAA y sus ciudadanos –que como españoles y en base al principio de igualdad predicado por los artículos 15 y 139.1, tienen garantizados los mismo derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado–. Atendiendo al desarrollo del Estado Autonómico hasta la actualidad, fácilmente puede deducirse que el modelo de organización vigente ha obviado clamorosamente este principio.

Existe entre Estado y CCAA un sistema de reparto competencial, en el que se profundiza más adelante –véase el apartado 3.4, de Competencias autonómicas–. El artículo 149 establece una lista tasada y *numerus clausus* de las competencias de estricta y exclusiva titularidad estatal; el artículo 148, por el contrario, recoge una serie de competencias consideradas autonómicas; finalmente, de modo más o menos acertado, el artículo 149.2 contiene una cláusula residual que implica que lo que el artículo 149.1 no atribuye expresamente al Estado, puede ser asumido por las CCAA en sus Estatutos y, *a sensu contrario*, las competencias sobre las materias que no hayan sido asumidas por

¹⁰ La **autonomía financiera** se manifiesta en la cesión de impuestos por parte del Estado, las transferencias presupuestarias estatales –incluida la gestión de subvenciones de la UE en materia de competencia autonómica– y el Fondo de Compensación Interterritorial. También en el controvertido “Concierto Económico” que rige el sistema vigente en las Comunidades de País Vasco y Navarra.

los Estatutos corresponderán al Estado. Además, en caso de conflicto las normas del Estado predominan en lo referente a materias que no sean de la exclusiva competencia de las CCAA, siendo el Derecho Estatal supletorio del autonómico. Por último y como ya se mencionaba *supra*, el Tribunal Constitucional –a cuya regulación la Constitución dedica su Título IX– es el órgano competente para resolver los conflictos competenciales entre Estado y CCAA o de éstas entre sí. También ante este órgano se presentan los recursos de inconstitucionalidad contra leyes del Estado o de las CCAA –sirva como ejemplo el recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP contra reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006–.

Respecto al Senado, definido como Cámara de representación territorial en el artículo 69.1, ni por modo de elección y constitución ni por competencias ostenta verdaderamente tal propiedad.

3.2. Los distintos modos de acceso a la Autonomía

En el análisis evolutivo del proceso autonómico ha quedado constancia de las diferencias entre las diversas CCAA en lo relativo a su modo de adquisición de la autonomía garantizada por la Constitución, y al grado o nivel de competencias asumidas en un principio por las mismas –puesto que el propio desarrollo del Estado Autonómico ha ido poniendo fin a las diferencias competenciales–.

El complejo proceso requerido para adquirir la autonomía por nuestra Constitución vuelve a poner de relieve la multiplicidad de posiciones y perspectivas a los que la Carta Magna de 1978 debió dar cabida en su ambicioso intento de restaurar una democracia que funcionara bien al largo plazo. A continuación se expone un resumen de dicho procedimiento¹¹.

A) La iniciativa autonómica

De acuerdo con el artículo 143.1 de la Constitución, están legitimados para constituirse en CCAA: (i) las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes –como Galicia, País Vasco, Cataluña, Valencia, Aragón, Extremadura, Andalucía, Castilla y León y Castilla La Mancha–, (ii) los territorios

¹¹ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008*, pp. 236, 237, 238.

insulares –Baleares y Canarias–, y (iii) las provincias con entidad regional histórica –el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid y Murcia.

B) La iniciativa del proceso autonómico

Las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares interesados y dos tercios de los municipios que representen la mayoría del censo electoral de las provincias o islas podrán iniciar el proceso autonómico, *ex* artículo 143.2.

No obstante, también establece la Constitución que los órganos colegiados superiores pre-autonómicos –esto es, los Gobierno autonómicos– de aquéllos territorios que constasen de un régimen provisional de autonomía pueden también adoptar la iniciativa del proceso mediante acuerdo por mayoría absoluta –sustituyendo así a las Diputaciones y órganos interinsulares, en base a la Disposición Transitoria Primera del texto constitucional–. Y como resulta que la autonomía que la Constitución de 1978 configuraba era de carácter regional, y además la práctica totalidad de territorios optó por establecer un régimen provisional de pre-autonomía, la fórmula efectiva implicó la participación de los Gobiernos autonómicos y los dos tercios de los municipios que cumplieran con los requisitos constitucionales mínimos para iniciar el proceso.

C) Elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía

Los proyectos de Estatuto de Autonomía suponen una excepción a la iniciativa legislativa ordinaria que contempla el artículo 87 de la Constitución, en tanto en cuanto el artículo 146 establece que deben ser elaborados por una asamblea que componen los miembros de la Diputación Provincial o del órgano interinsular de la provincia o provincias aspirantes a una determinada autonomía y los diputados y senadores elegidos en las mismas; en el caso de aquéllas CCAA que pretendieran acceder al máximo techo competencial –véase *infra*–, sólo los diputados y senadores elegidos en las provincias que las conformen, según dispone el artículo 151.2.1º.

Redactado el proyecto de Estatuto de Autonomía, se establece su remisión a las Cortes Generales para que éstas lo tramiten como Ley Orgánica.

D) Las vías de acceso

La Constitución contempla diferentes procedimientos para adquirir la autonomía, en base a un criterio de asunción de competencias por parte de las distintas CCAA. En un

principio, mientras que las CCAA que accedieran a la autonomía vía artículo 151 podían incluir en sus Estatutos el máximo nivel de competencias permitido bajo el marco establecido por los artículos 148 y 149 de la Constitución, aquellas que adoptaran la autonomía a través del artículo 143 sólo obtendrían las competencias estipuladas por el artículo 148, debiendo esperar el transcurso de cinco años desde la aprobación del Estatuto para poder ampliarlas según lo dispuesto por el artículo 149.3. Junto a estas dos provisiones iniciales, el desarrollo práctico del Estado de las Autonomías durante los años de la transición y la primera mitad de los ochenta configuró un total de seis vías de acceso a la autonomía, explicadas en el cuadro-resumen del Anexo 1.

3.3. Organización autonómica

La aprobación del Estatuto de Autonomía supone la definitiva consagración de la Comunidad Autónoma como entidad territorial con autonomía política y autogobierno, que derivan en (a) capacidad de auto-organización –materializada en el ejercicio de la organización institucional y la titularidad de la iniciativa del proceso de reforma del Estatuto–, (b) ejercicio de competencias normativas, y (c) ejercicio de competencias ejecutivas dirigidas al incentivo de la dirección de carácter político y administrativo en el contexto de la Comunidad Autónoma¹².

El Estatuto de Autonomía, regula la delimitación competencial y la organización autonómica, quedando reflejados sus contenidos mínimos en el artículo 147 de la Constitución.

Algunos de estos contenidos mínimos son, por ejemplo, la denominación de la Comunidad Autónoma; su delimitación territorial; la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas de autogobierno –que pueden estar en distintas ciudades dentro de la misma Comunidad Autónoma–; la distribución competencial asumida por la misma y la autonomía financiera para su desarrollo y ejecución, así como los fundamentos para la transferencia de servicios del Estado a la CA en materia de competencias asumidas por esta última; los símbolos de la CA –bandera, himno etc. –; el régimen concreto de cooficialidad de las lenguas autonómicas con el castellano –

¹² RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008*, p. 239.

que el artículo 3 de la Constitución establece como lengua oficial del Estado que todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar—.

Toma especial relevancia el procedimiento concreto de reforma estatutaria, que obligatoriamente deberá contener la prescriptiva aprobación por parte de las Cortes Generales.

Por último, el conjunto de órganos autonómicos que, a pesar de haberse previsto en un inicio únicamente para las CCAA del máximo nivel competencial, acabaron extendiéndose por el desarrollo práctico del Estado Autonómico a todas las autonomías. El cuadro explicativo del Anexo 2 resume las principales instituciones de carácter autonómico.

3.4. Competencias autonómicas

La necesidad de establecer un modelo de distribución competencial en los Estados compuestos es uno de los puntos en común más fuertes que presentan un Estado Federal y un Estado regional como el Estado Autonómico español. No obstante, existen dos modelos básicos de reparto competencial: la administración única y la doble administración. Mientras que en el primer caso, el de la **administración única**, quien ostenta la competencia —bien la Federación/Estado Central, o bien los Estados/*Länder*/CCAA— legisla, gestiona, ejecuta y administra, en el caso de la **administración doble**, se contempla un reparto competencial de modo que cabe que un ente legisle y otro distinto ejecute, o que un ente ejecute respecto de sus propias competencias y también de las de otras entidades. El ejemplo más claro de administración única es Estados Unidos, mientras que la República Federal Alemana y el Reino de España son vivos ejemplos de la doble administración.

A pesar de la aparente simplicidad de lo anterior, la enredada redacción de los artículos 148 y 149 de la Constitución y la disparidad de competencias en un principio asumidas por los distintos Estatutos de Autonomía han complicado más aún si cabe la distribución competencial de Estado Autonómico, que ha requerido de una intensa actividad hermenéutica por parte del Tribunal Constitucional y que ha resultado en la determinación de 7 categorías competenciales, recogidas en el Anexo 3.

Como se desprende del análisis del proceso evolutivo que ha sufrido el Estado Autonómico y de la existencia de diferentes modos de acceso a la autonomía

dependiendo del nivel competencial asumido, y a pesar de que, consecuentemente, existieran en un inicio significativas diferencias entre las competencias asumidas por los diversos Estatutos de Autonomía, lo cierto es que a día de hoy bien podría afirmarse que la práctica totalidad de las CCAA ha ampliado su espectro competencial hasta máximos posiblemente insospechados por los encargados de la redacción del texto constitucional, aprovechando todos los resquicios que deja el mismo, y contando con el apoyo interpretativo favorable del Tribunal Constitucional a tal fin.

3.5. Desarrollo autonómico a través de la doctrina del TC

Como ya se destacaba en apartados anteriores, la importancia de la actuación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional no sólo recae sobre la práctica del funcionamiento del Estado de las Autonomías, sino que también adquiere relevancia en la formación teórica del mismo¹³.

Y aunque la existencia de los Tribunales Constitucionales se asocia, generalmente, a la necesidad implícita de que un órgano con funciones jurisdiccionales haga prevalecer la superioridad jerárquica normativa de la Constitución frente al resto de normas del sistema, lo cierto es que cada vez más en los Estados compuestos se reclama el Tribunal Constitucional como un órgano que asegure en el transcurso del tiempo la distribución competencial a la que hacíamos referencia *supra*, garantizando una cierta protección de las autonomías frente a la tendencia centralizadora que posee el Estado innatamente.

La indeterminación que caracteriza la configuración territorial de la Constitución de 1978, que no obstante prefigura la creación del Estado de las Autonomías, hacía prever desde sus inicios un gran margen jurisdiccional para construir el mismo. El gran número de conflictos competenciales presentados entre 1981 y 1983 por los gobiernos autonómicos catalán y vasco y por el propio gobierno central¹⁴, provocó una extensa actividad del Tribunal Constitucional que resultó en 54 sentencias sobre conflictos autonómicos.

La **garantía constitucional de la autonomía** constituye parte del núcleo del desarrollo constitucional acometido por el Alto Tribunal en su labor interpretativa. La STC

¹³ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “Estado Autonómico y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 73, julio-septiembre 1991, p. 2.

¹⁴ 49 en 1981, 51 en 1982 y 69 en 1983. AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 64

4/1981, de 2 de febrero –mencionada anteriormente–, recoge la exigencia de integración de las Autonomías en el superordenamiento estatal:

[...] *“Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución”.*

Y en otra ocasión, en la que correspondió al Tribunal Constitucional resolver un eventual conflicto entre Estado y Comunidades Autónoma, estableció en la STC 32/1981, de 28 de julio –“caso de las diputaciones catalanas” –, que a pesar de que la contraposición “Estado unitario – Autonomías” [...] *“puede originar algún equívoco, no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad.”*

Por su parte la STC 18/1982, de 4 de mayo¹⁵, establece que el sentido y alcance de una competencia asumida por una Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía, sólo serán interpretados de forma correcta si dicha interpretación refleja lo que la Constitución afirma al respecto.

También destacan líneas de interpretación muy concretas acerca de algunos preceptos determinados de la autonomía, como es el caso de la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en la que el Alto Tribunal corrobora que la potestad legislativa de las CCAA puede desembocar en tratamientos diferenciados de los ciudadanos –en contra de lo establecido por el artículo 14 de la Carta Magna–; no obstante, establece en este sentido que la igualdad constitucional queda limitada a los derechos fundamentales y a las circunstancias básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales. Además, en esta sentencia –que resuelve un recurso del Gobierno Central contra la Ley Vasca de Centros de Contratación de Cargas–, el Tribunal Constitucional fija el alcance de la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución, estableciendo que la regulación del

¹⁵ [...] *“Del principio de primacía de la Constitución se desprende, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado de conformidad con la Constitución, y que por ello los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación de los Estatutos de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma.”* (STC 18/1982, de 4 de mayo.)

ejercicio de los derechos fundamentales puede hacerse por ley autonómica, y que por tanto dicha reserva de ley no debe entenderse en ningún caso como reserva de ley estatal. No obstante, existen ciertas materias que, sujetas a reserva de ley orgánica, escapan al espectro autonómico.

Y aunque gran parte de las sentencias del Tribunal Constitucional se han centrado en la delimitación concreta de las competencias que originaban el conflicto, existen otras tantas que establecen principios de interpretación más generales.

A estos efectos hay que destacar la ilustre STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico o LOAPA¹⁶. De nuevo el Tribunal Constitucional se reafirma en su posición respecto a la garantía constitucional de la autonomía; una autonomía que considera terminantemente inmune a cualquier intento de limitación competencial a través de leyes estatales. Además, esta sentencia no sólo se limita a reiterar la postura del Alto Tribunal respecto a la autonomía política, sino que también participa de la construcción del Estado de las Autonomías como un auténtico Estado compuesto¹⁷. Se rechaza cualquier intromisión del legislador estatal en el ámbito de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA por cualquier medio legislativo distinto a los Estatutos de Autonomía y la propia Constitución¹⁸.

Paralelamente, el Alto Tribunal también se enfrenta a las crecientes tendencias centrífugas procedentes en este caso de las propias CCAA¹⁹, imponiéndoles límites que en su gran mayoría quedan vinculados al respeto de la igualdad básica de los españoles²⁰. En otras tantas, el Tribunal Constitucional restringe el número y la

¹⁶ Esta fue una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales el 30 de julio de 1982, como consecuencia de un acuerdo entre el PSOE y UCD, bajo la propuesta de un informe elaborado por el catedrático Eduardo García de Enterría, y que introducía un conjunto de prevenciones y controles para todas las CCAA, así como un plan de transferencia de competencias progresivo encaminado a la equiparación competencial entre todas las CCAA. La respuesta de los gobiernos catalán y vasco fue presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, cuya resolución del 5 de agosto de 1983 negó el carácter orgánico y armonizador de la ley y declaró la inconstitucionalidad de 14 artículos de la misma. Posteriormente se aprobó la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, con la parte que el TC no había declarado inconstitucional.

¹⁷ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 65

¹⁸ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “Estado Autonómico y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 73, julio-septiembre 1991, p.18.

¹⁹ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “Estado Autonómico y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 73, julio-septiembre 1991, p. 53.

²⁰ STC 88/1986, de 1 de julio, en relación con el límite a los poderes autonómicos en materia de competencia económica.

importancia de las competencias exclusivas autonómicas²¹, contrarrestando así “la avaricia” competencial de los Estatutos de Autonomía.

De entre todas las categorías competenciales que se han explicado en el apartado anterior, quizás la que más controversia provocó en sus inicios fue aquella relativa a las materias en las que el Estado se reserva la competencia de establecer la normativa básica, y las CCAA pueden asumir a través de sus Estatutos la competencia de legislación complementaria y de ejecución.

Este concepto de legislación básica²², unido al de legislación de desarrollo, constituye la principal herramienta normativa a partir de la cual se produce la integración del Derecho autonómico en el ordenamiento general. Y es este argumento, junto al enorme afán extensivo de determinados títulos competenciales estatales²³, el que el Alto Tribunal emplea para atribuir al Derecho estatal una función estructuradora en el ordenamiento general, limitando de nuevo la codicia autonómica en materia competencial. Si las bases establecen los objetivos, fines y orientaciones generales sobre todo el Estado, exigidos por la unidad de éste y en aras de garantizar la igualdad de todos sus miembros, entonces negativamente las bases constituyen el límite para las CCAA²⁴. No obstante, las bases no pueden suponer un nivel de desarrollo tal que anulen la co-competencia autonómica²⁵.

En resumen, la doctrina constitucional ha ido dibujando el Estado Autonómico mediante un constante balance entre la garantía constitucional de la autonomía política – insertada siempre en la unidad del Estado español– y la aplicación del principio de la soberanía nacional –que reside en todos los españoles–, persiguiendo el objetivo de que la autonomía no genere desigualdades entre quienes ostentan la soberanía.

²¹ STC 5/1982, de 8 de febrero.

²² La legislación básica establece los criterios fundamentales destinados a garantizar la unidad normativa para el sector o actividad objeto de regulación.

²³ Como el establecimiento de las bases y la coordinación para la planificación económica, o en materia de legislación civil y mercantil (STC 15/1989, de 26 de enero).

²⁴ STC 25/1983, de 7 de abril.

²⁵ STC 32/1981, de 28 de julio, “Caso Diputaciones”.

3.6. Crisis del Estado Autonómico: agotamiento del sistema

Casi treinta y seis años después de la aprobación de la Constitución, nos encontramos ya en disposición de hacer un balance de la misma.

No cabe duda del enorme avance en materia de reconocimiento de derechos y libertades a los ciudadanos –en contraposición con el régimen franquista y del Antiguo Régimen–; tampoco se puede dudar de su significativa aportación al proceso de instauración de un sistema democrático exitoso basado en la participación ciudadana en la vida política. Y aunque mantiene la monarquía –institución generalmente vinculada al Antiguo Régimen–, le confiere un carácter parlamentario, de suerte que el verdadero poder de decisión está en mano de unas Cortes y un Gobierno elegidos por el pueblo, que es sobre quien verdaderamente recae la soberanía. Así pues, parece que la Constitución ha resuelto la mayoría de los problemas históricos de España. Probablemente haya resuelto todos salvo uno cuya relevancia impide aunar opiniones relativas al grado del éxito del texto constitucional de 1978: la organización territorial.

De nuevo, al observar la evolución del Estado Autonómico, especialmente en las dos últimas décadas, se puede concluir que el mismo se encuentra agotado. Desde los años ochenta las CCAA han asumido tantas competencias como los resquicios de los artículos 148 y 149 de la Constitución les han permitido. Esto ha llevado a algunas autonomías a asumir competencias por encima de sus posibilidades administrativas y económicas, produciéndose además una paulatina equiparación competencial de todas ellas. Esto lleva implícitas dos consecuencias relacionadas entre sí.

Por una parte, esta ampliación competencial ha originado el descontento de algunas CCAA, concretamente de las denominadas históricas –especialmente Cataluña y País Vasco–, que han visto como el sistema autonómico del que se creyeron protagonistas diferenciadas ha ido equiparando a todas las regiones autonómicas.

Por otra, ciertas CCAA han incurrido en un grave déficit presupuestario como consecuencia de su exacerbada ansiedad por ampliar su espectro competencial. El modelo de financiación de las CCAA, basado en tres principios tan dispares como la unidad, la autonomía financiera y la solidaridad, presenta gran complejidad. Determinadas CCAA –en muchos casos coincidentes con las históricas– achacan el déficit presupuestario estatal y el suyo propio a la excesiva ampliación competencial

acometida por aquellas CCAA que no presentan los recursos económicos para ello. Esta situación, además de poner en tela de juicio el principio de solidaridad y cooperación que se supone que debería impregnar el Estado Autonómico, no ha hecho sino crear tensiones y posiciones extremas que los partidos nacionalistas están utilizando para apoyar políticas secesionistas en determinadas CCAA.

Así las cosas, agotadas las posibilidades de ampliación competencial, probada la incapacidad económica de determinadas autonomías de asumir determinadas competencias en el contexto del actual sistema de financiación autonómica, y ante las crecientes posturas secesionistas en diversas regiones de España, el Estado de las Autonomías parece llegado a su fin.

Parte II

- Un Estado Federal *de iure* para un Estado Federal *de facto*
 - Conclusiones
-

4. Un Estado Federal *de iure* para un Estado Federal *de facto*

Tras el profundo análisis del Estado de las Autonomías, configurado por la Constitución de 1978 y desarrollado por la doctrina constitucional y la praxis legislativa, bien podría considerarse al mismo como un Estado Federal con hechos diferenciales²⁶. Profundizando un poco más, y como consecuencia de la indeterminación constitucional respecto a un modelo concreto de organización territorial y del eventual agotamiento del sistema al que se hace referencia al final de la Parte I de este trabajo de investigación, puede concebirse el Estado de las Autonomías no como un fin, sino como un medio para alcanzar el fin último que la vaga definición constitucional lleva implícito: la construcción de una España Federal.

Por ende, se entiende el Estado de las Autonomías como un necesario paso intermedio para alcanzar el Estado federal. Y como se ha manifestado *supra*, este paso intermedio parece concluido, de modo que el proceso descentralizador requiere un nuevo impulso político que otorgue a un Estado que ya es federal *de facto*, un modelo federal *de iure*.

4.1. Razones para considerar a España un Estado Federal

El Estado Autonómico, pese a no ser considerado un Estado Federal *de iure* por la Constitución española de 1978, ha funcionado en la práctica como auténtico Estado Federal *de facto*.

El Estado de las Autonomías no es una forma de Estado *per se*; más bien puede considerarse como la respuesta que la sociedad española ha dado a la cuestión de la organización territorial en dos momentos históricos en los que esa sociedad sabía que no podía autoproclamarse constitucionalmente democrática bajo un Estado unitario –con la Primera República de 1931 y en el período de la Transición–²⁷.

Ahora bien, en ambos casos, parece que la fórmula más natural debería haber sido el Estado Federal, como así lo reconocieron tanto la Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen sobre el Proyecto de la Constitución de 1931 expresamente, como la Ponencia Constitucional en su Primer Anteproyecto de la Constitución de 1978 –BOC 5 de enero de 1978–, de manera implícita. No obstante, se optó por la indeterminación

²⁶ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 36

²⁷ Fundación Alfonso Perales, *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, 2012, pp. 18, 19

constitucional de la organización territorial, cuya concreción se relegó al desarrollo autonómico a través de los Estatutos de Autonomía. O lo que resulta lo mismo, se optó por el Estado Autonómico y la descentralización como meta, y no como punto de partida²⁸.

4.1.1. La sociedad española: una sociedad federal

Resulta relevante analizar la interrelación de una sociedad, su gobierno, y su Constitución. Consecuentemente, es oportuno tener en cuenta las características de la sociedad española a la hora de valorar si efectivamente su Constitución y su Gobierno son federales²⁹.

En línea con el pensamiento de Luis Moreno³⁰, España es una “nación histórica de naciones”, existiendo en su sociedad una “conurrencia múltiple etnoterritorial” en la que sus ciudadanos presentan una “identidad dual”. Además, este autor presenta estudios estadísticos que reflejan esta doble identidad de los ciudadanos españoles, que incluso en Cataluña y País Vasco³¹, apoyan tanto al orden gubernamental estatal como el subestatal o autonómico, sin percibir esa doble lealtad como una contradicción.

Parece acertado concluir que la sociedad española cuenta con un carácter que propicia la organización política federal.

4.1.2. La Constitución: un pacto federal

La mayoría de la doctrina constitucional española sigue fiel a un concepto racional normativo o clásico³² de constitución, que afirma la existencia de la misma única y exclusivamente cuando se atribuye al poder un origen y un fin concreto.

²⁸ Fundación Alfonso Perales, *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, 2012, p. 19

²⁹ WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp. 63, 64.

³⁰ “*Federalización en la España multinacional*” pp. 90 - 104

³¹ Cataluña y País Vasco, que han liderado la presión por una mayor autonomía regional, son un claro ejemplo de la variación en la robustez de las identidades subestatales que ha determinado la asimetría competencial y de poderes desde 1978. WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p.65.

³² Este concepto concibe la constitución como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que se establecen total, exhaustiva y sistemáticamente las funciones fundamentales del Estado, sus órganos y competencias y las relaciones entre estos. BIGLINO CAMPOS, M. P., “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011, pp. 179-204

Esta idea³³ parte de la soberanía popular, condicionando así el ejercicio de la autoridad al servicio de los ciudadanos, para lo cual se exige que reconozca los derechos fundamentales y la división de poderes³⁴. Otros autores añaden, además, que el Estado sólo es constitucional si lo es también de Derecho, puesto que sólo así se erradica la arbitrariedad y se somete al poder a las normas jurídicas; dicho de otro modo, sólo así se garantiza una verdadera libertad³⁵. Finalmente, la constitución no sólo impone requisitos materiales, sino también formales. En este sentido, la constitución no sólo es una norma, sino que es norma de normas, o norma jurídica fundamental³⁶.

Pues bien, como resulta del estudio histórico de la Convención de Filadelfia, entre otros, parece que el hecho federal ha sido muy relevante para comprender el concepto de constitución tal y como lo hacemos en la actualidad. Y este hecho, representado excepcionalmente por la Convención de Filadelfia, no sólo tuvo una importante impronta en el modo de concebir la normatividad de los textos constitucionales, sino que provocó que la constitución se erigiese como un pacto de unión vinculante vital³⁷.

En Europa surgieron, tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial, Estados como el austríaco o el alemán que también asumieron una estructura federal, aunque diferenciada de la estadounidense o la suiza. Países como Austria, e incluso España – que instauraba un Estado integral que deshacía siglos de centralismo–, trataron de constituir una democracia después de la Primera Guerra Mundial. En ambos casos, el objetivo de la Constitución no era reforzar la unión, sino más bien todo lo contrario: garantizar la autonomía de sus territorios, que presentaban en común el hecho de haber estado sometidos a un excesivo centralismo³⁸.

Definitivamente, un tipo de federalismo diferente del propio del continente americano se configuró en el viejo continente, fruto de una meta totalmente distinta. No obstante, la Constitución también se convirtió en la norma fundamental de la que emanaban todos los poderes del Estado –tanto los centrales como los correspondientes a los nuevos

³³ El concepto clásico de constitución es heredero de las teorías del contrato social.

³⁴ Requisitos ya exigidos por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo 16.

³⁵ BIGLINO CAMPOS, M. P., “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011, pp. 179-204

³⁶ Terminología empleada por Eduardo García de Enterría en “*La Constitución como norma jurídica*”, Madrid, 1981.

³⁷ Las trece colonias inglesas iniciales pronto se federaron y formaron un Estado Federal con la Constitución de 1787. La federación fue el elemento de unión entre las mismas.

³⁸ BIGLINO CAMPOS, M. P., “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011, pp. 179-204

Estados o regiones—. Y fue esta peculiar manera de concebir la Constitución la que instigó la creación del Tribunal Constitucional como guardián del pluralismo territorial³⁹.

La Constitución, en estos casos, no sólo crea un poder central –lo que equivale a la federación–, sino que además, de ella nace la diversidad territorial y en ella encuentra su propia legitimidad. Y es por ello que la Constitución, ha sido, en un gran número de exitosos casos, una norma jurídica fundamental como consecuencia de ser pacto federal.

4.1.3. La Constitución como norma suprema irreformable unilateralmente

Otra característica típica de las federaciones consiste en contar con una constitución escrita y con carácter de norma suprema de todo el ordenamiento jurídico, a la que quedan supeditadas el resto de las leyes, y cuyo proceso de reforma no sea unilateral, sino que para ello requiera una participación consensuada significativa de las unidades con autonomía política.

La razón de ser se encuentra en el hecho de que la reforma unilateral por parte de un único orden de gobierno implicaría la subordinación al mismo del otro orden. Así, una reforma unilateral acometida por el Gobierno Central posibilitaría la creación de un sistema unitario, mientras que una reforma de este tipo llevada a cabo por las unidades con autonomía política sería característica de un sistema confederal⁴⁰.

Las variaciones y diferencias entre federaciones en este sentido son importantes.

En Estados Unidos, por ejemplo, es necesaria una mayoría inicial en el Parlamento Federal. La forma de ratificación por parte de los Estados se hace a través de sus parlamentos.

En Alemania, sin embargo, los gobiernos de los *Länder* deben prestar su consentimiento a través de una mayoría especial de sus delegados en el *Bundesrat*.

En Suiza y Australia, en vez de ratificación por los parlamentos o gobiernos de las unidades con autonomía política se lleva a cabo un referéndum que debe alcanzar una

³⁹ BIGLINO CAMPOS, M. P., “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011, pp. 179-204

⁴⁰ WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 73.

mayoría global en la población, y una mayoría entre gran parte de las unidades de autonomía política que componen ambas federaciones.

En algunas otras federaciones, como Brasil y Austria, sólo se exige una mayoría especial en las dos cámaras del parlamento federal –Congreso y Senado–, sin ser necesaria la ratificación por parte de las unidades con autonomía política a través de sus parlamentos, gobiernos o referéndum. De este modo se evita que una mayoría simple en el Parlamento federal imponga una reforma a la que se oponen las unidades con autonomía política, puesto que la mayoría exigida en el Senado, que se supone Cámara de Representación Territorial, actúa ya de propio freno o límite.

En España existen dos procedimientos para reformar la Constitución, correspondiendo la iniciativa para iniciar el proceso al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las CCAA –en los términos impuestos por el artículo 87.1 y 2 de la Constitución–.

En primer lugar, el artículo 167 de la Carta Magna establece el procedimiento de reforma común u ordinaria, prevista para una reforma parcial del texto constitucional que no afecte a ninguna de las materias especialmente protegidas. En este caso, el texto de ley de reforma deberá ser aprobado por una mayoría de tres quintos de cada Cámara. De no lograrse dicha mayoría, se creará una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que de nuevo será votado en el Congreso y en el Senado. En caso de no alcanzarse la mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras, y si el texto hubiese obtenido la mayoría absoluta en el Senado, podrá el Congreso aprobar la reforma por mayoría de dos tercios –véase la mayor importancia del Congreso frente al Senado–. Una vez aprobada la reforma por este procedimiento, sólo será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo solicite una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras en los quince días posteriores a su aprobación.

En segundo lugar, el artículo 168 de la Constitución establece el procedimiento agravado, que será de aplicación para la reforma total de la Constitución o para cualquier reforma parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección Primera del Capítulo II del Título I o al Título II. En este caso, tras la aprobación del texto de la reforma por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras, se disolverán inmediatamente las Cortes. Se convocarán elecciones y se constituirán las nuevas Cortes, que deberán

ratificar el nuevo texto constitucional por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Además, se prevé un referéndum obligatorio para su ratificación, una vez aprobada la reforma por las nuevas Cortes.

Parece claro que la Constitución española, a pesar de sus especialidades, ofrece distintos grados de protección que aseguran que el Gobierno Central no pueda proceder a reformar el texto constitucional fácilmente sin el apoyo de las unidades con autonomía política y de la propia ciudadanía⁴¹.

4.1.4. La garantía constitucional de la autonomía y el autogobierno

La garantía constitucional de autonomía, que se materializa en el autogobierno regional, es quizás una de las principales características de todo Estado Federal. En estos términos, como ya se ha tratado con anterioridad, el Estado de las Autonomías presenta un alto grado de autogobierno regional. Y a pesar de la existencia de cierta asimetría y heterogeneidad, el proceso descentralizador que en un principio se pudo considerar cosa de tres –País Vasco, Cataluña y Galicia– se ha extendido y ha evolucionado hasta una situación en la que todas las CCAA sin excepción poseen un importante nivel de autogobierno⁴².

En términos comparativos, el grado de descentralización de España es superior al de países como Venezuela, Pakistán, Malasia, Nigeria, Argentina, México, Rusia, Brasil, Austria y Australia⁴³ –todos ellos Estados que, de un modo u otro, se hacen llamar o se entienden como Federales–. Y comparando con otras federaciones en términos de no-centralización, España se sitúa prácticamente al mismo nivel que Alemania, Estados Unidos e India, aunque todavía está menos descentralizada que ejemplos como Bélgica, Canadá o Suiza.

En suma, parece que el Estado Autonómico ha evolucionado a través de una combinación simultánea de autogobierno a nivel regional y gobierno central

⁴¹ La Constitución española es a menudo criticada por presentar un proceso de reforma muy rígido para las secciones especiales que requieren el procedimiento agravado, entre las que se encuentra el artículo 2, donde reside el fundamento del Estado de las Autonomías.

⁴² WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 63.

⁴³ Véase R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 177.

compartido⁴⁴, algo que definitivamente encaja en una concepción amplia de sistema político federal. Hay que determinar, no obstante, si puede subsumirse en una categoría más concreta como lo es la federación.

4.1.5. La distribución competencial y la autonomía financiera

Ya en el apartado 3.4. *Competencias autonómicas*, se ha expuesto detalladamente el complejo modelo de reparto constitucional basado en el sistema de administración doble que presenta el Estado de las Autonomías.

Pues bien, esta distribución constitucional de las distintas competencias –ya sean legislativas, ejecutivas o financieras– es una característica común a todas las federaciones. Y aunque las variaciones entre federaciones a este respecto han sido notorias⁴⁵, el punto común entre todas ellas ha sido la distribución competencial a través de la Constitución, de suerte que se ha garantizado la existencia de determinadas áreas de acción exclusivas para cada uno de los dos órdenes de gobierno –regional y estatal–.

Atendiendo a lo explicado anteriormente al respecto, se puede afirmar que el modelo de reparto competencial del Estado de las Autonomías cumple este precepto, si bien es cierto que presenta dos peculiaridades ligadas a los Estatutos de Autonomía.

En primer lugar, la indeterminación del texto constitucional implica que la Constitución realice una distribución básica de las competencias, transfiere la concreción de las mismas a los Estatutos de Autonomía, que son negociados individualmente con cada Comunidad Autónoma. Esto, si bien ha aportado flexibilidad, ha generado también cierta inestabilidad.

⁴⁴ WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 66

⁴⁵ Mientras algunas federaciones especifican con mucho detalle la distribución de la competencia legislativa exclusiva correspondiente al gobierno federal o a las unidades de autonomía política, así como las áreas de legislación concurrente (Sudáfrica, India y Malasia), otras optan por especificar sólo las competencias exclusivas federales y las concurrentes, dejando muchas competencias residuales sin especificar en manos de las unidades de autonomía política (E.E.U.U. y Australia). Por otra parte, mientras algunas federaciones otorgan competencias cuasi exclusivas a los gobiernos federales para que sean ellos quienes aborden las emergencias (Malasia, India y Argentina), en otras tantas la responsabilidad ejecutiva relativa a grandes áreas de legislación principal es asignada por la Constitución a las unidades de autonomía política (Suiza, Austria y Alemania). WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 68.

Además, ha provocado una asimetría competencial entre las distintas CCAA. Y aunque las constituciones de diversas federaciones han aceptado un cierto grado de asimetría – como en Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá o Rusia– la peculiaridad del Estado de las Autonomías reside en las notables diferencias observadas en materia de acuerdos financieros⁴⁶.

De este modo, el principio de autonomía financiera que predica la Constitución de 1978 se aplica de una manera un tanto heterogénea, si se tiene en cuenta la doble categoría diferenciada de financiación de las CCAA: el régimen general y el régimen foral.

Por una parte, el **sistema fiscal foral** –aplicado en Navarra y País Vasco por motivos históricos– proporciona un **alto grado de autonomía financiera**, a través de la atribución de importantes competencias tributarias, unidas a las transferencias que estas dos CCAA realizan en favor del Gobierno Central para financiar los servicios comunes que el propio Gobierno Central presta a las mismas.

Por su parte, en el régimen común o general –aplicado al resto de CCAA⁴⁷– gran parte de las competencias de carácter fiscal las ha continuado ostentando el Gobierno Central, mientras que las CCAA se han financiado mayoritariamente a través de una combinación de subvenciones o transferencias incondicionadas en bloque, y de transferencias condicionadas, aunque las sucesivas reformas en materia de financiación autonómica han supuesto la asunción del 50% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por parte de las CCAA.

No obstante lo anterior, si atendemos al derecho comparado⁴⁸, esta asimetría no obsta para afirmar que España tiene cabida dentro de la variación típica entre las federaciones en cuanto a la asignación de las responsabilidades de gasto y las fuentes de financiación. Y todo ello a pesar de que la descentralización progresiva haya sido más acuciada en materia de gastos que de ingresos.

⁴⁶ WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 70.

⁴⁷ Con la especialidad que presenta el Régimen Especial de Financiación Canario, basado en motivos geográficos.

⁴⁸ En términos de gastos del Gobierno Central después de las transferencias como proporción de los gastos totales centrales-regionales-locales, así como en términos de ingresos del Gobierno Central antes de las transferencias intergubernamentales como proporción de los ingresos totales centrales-regionales-locales.

A fin de cuentas, la distribución competencial tanto en términos legislativos y ejecutivos como en materia de autonomía financiera permite afirmar el encaje de España dentro de la categoría concreta de federación.

4.1.6. La dualidad de órdenes gubernamentales

Es característico de toda federación contar con al menos dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos.

A estos efectos, el artículo 137 de la Constitución española de 1978 reza así:

[...] *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

Si además se incluye al Gobierno Central, resulta que España consta de cuatro órdenes de gobierno reconocidos por el texto constitucional, que operativamente se reducen a tres: Gobierno Central, CCAA y entes locales. La distribución del nivel de gasto⁴⁹ refleja la progresiva transferencia de poderes a las unidades autónomas:

Gobierno Central	51,2%
CCAA	36%
Entes provinciales y locales	12,8%

En conclusión, el Estado de las Autonomías satisface el requisito federal de incorporar al menos dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos; el Gobierno Central y las CCAA, que como muestra el cuadro explicativo del apartado 3.3. *Organización autonómica*, poseen instituciones propias parlamentarias de carácter representativo –estando su contenido mínimo obligatoriamente regulado en los Estatutos de Autonomía–. Además cada uno de estos órdenes es elegido por sus ciudadanos, sobre los que actúa directamente, encontrando para ello legitimidad y autoridad en la propia Constitución⁵⁰.

⁴⁹ Estadísticas del año 2005.

⁵⁰ WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 67

4.1.7. La representación de las CCAA en las instituciones y mecanismos de decisión del Estado Central

Otra de las características de las federaciones consiste en dotar a las instituciones centrales encargadas de la toma de decisiones de representación territorial, de modo que las perspectivas regionales se vean reflejadas en la política central. Generalmente esto se hace mediante el diseño de un sistema bicameral, en el que una de las Cámaras –el Senado– se convierta en Cámara de Representación Territorial.

En otros tantos casos, sustitutiva o adicionalmente, se prevé la representación territorial dentro del Consejo de Ministros del poder central, y la defensa del interés regional a través de la participación de los partidos políticos de representación regional en las elecciones a Cortes Generales –a nivel estatal–.

De nuevo existen grandes variaciones al respecto entre las distintas federaciones. Atendiendo al caso concreto de España, la configuración del Senado no invita a pensar que el mismo constituye una verdadera Cámara de Representación Territorial, aunque la Constitución lo contemple como tal en su redacción. De sus 259 miembros, 208 son elegidos en circunscripciones provinciales, y sólo 51 son elegidos por los parlamentos de las CCAA. Además, el Senado es en España una Cámara de segunda lectura de las leyes, sujeta a una completa subordinación al Congreso de los Diputados, puesto que en caso de desacuerdo siempre se impone la voluntad del Congreso, que tiene la última decisión a través de la devolución mediante el proceso conocido como lanzadera o *navaitte*⁵¹. La composición y funcionamiento del Senado español actual constituyen el punto de apoyo para quienes pretenden desechar la concepción de España como una federación completa⁵². Pero a pesar de que el Senado español sea mucho menos representativo de las CCAA que los Senados alemán y estadounidense en relación a los *Länder* y Estados, respectivamente, la diferencia al compararlo con cámaras federales similares de otras muchas federaciones no es tan grande.

Además, cabe preguntarse acerca del funcionamiento del resto de mecanismos de representación regional en el Estado de las Autonomías. Y en estos términos, no existe duda alguna respecto a la gran relevancia que los intereses regionales han tenido en la

⁵¹ Concepto tomado de la Profesora María Rosa Ripollés Serrano.

⁵² WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 72.

adopción central de decisiones. Este hecho, que no se ha producido por una determinación constitucional previa sino como un resultado de la praxis política, ha sido especialmente relevante desde la década de los noventa, momento a partir del cual la formación de gobiernos nacionales ha dependido del apoyo de determinados partidos regionales para obtener el poder –como así sucediera en 1996, con el apoyo prestado por Convergencia i Unió al Partido Popular para formar gobierno en la primera legislatura de José María Aznar, y en 2004 con el importante apoyo de Esquerra Republicana de Cataluña al Partido Socialista Obrero Español que, junto con los votos favorables de Coalición Canaria, el Bloque Nacionalista Gallego, la Chunta Aragonesista e Izquierda Unida, permitió formar gobierno a José Luis Rodríguez Zapatero–.

Consecuentemente, y a pesar de la debilidad del Senado, puede considerarse que la representación territorial en la política central en España presenta más similitudes que diferencias con las federaciones.

4.1.8. El Tribunal Constitucional: la resolución de conflictos

Mientras que en un gran número de federaciones existe un Tribunal Supremo que decide en última instancia acerca de la interpretación y aplicación de todas las leyes, incluyendo la propia Constitución, otras tantas han adoptado la figura especial del Tribunal Constitucional como órgano especializado en la interpretación de la misma, encargado de resolver los conflictos competenciales entre la federación y las unidades con autonomía política que conforman la misma.

La Constitución española de 1978, estableció en su Título IX un Tribunal Constitucional formado por 12 miembros, con jurisdicción en todo el territorio español *ex* artículo 161 y con capacidad para resolver los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, los recursos individuales presentados ante una violación de los derechos y libertades, y los conflictos jurisdiccionales entre el Estado y las CCAA o entre estas últimas entre sí. Además, tal y como se ha reflejado en el apartado 3.5. *Desarrollo autonómico a través de la doctrina del Tribunal Constitucional*, no cabe duda de la enorme relevancia del Alto Tribunal en la configuración del Estado de las Autonomías; configuración que progresivamente ha ido siguiendo una tendencia de federalización.

A pesar de su controvertida composición —4 miembros nombrados por el Congreso, 4 por el Senado, 2 por el gobierno, y otros 2 por el Consejo General del Poder Judicial por un período de nueve años—, que muchos tildan de politizada y centralizada, y de los problemas existentes en torno a la renovación de sus miembros, se puede afirmar que en otras federaciones existen también problemas que afectan a la objetividad del modo de designación y a los períodos de ejercicio, y que por tanto el Tribunal Constitucional español no difiere de órganos similares en otras federaciones.

4.2. Ventajas del Estado Federal frente al Estado Autonómico

Se puede afirmar que, a nivel global, está teniendo lugar lo que podría denominarse un renacimiento del federalismo y de la descentralización. Desde finales del siglo XX se ha venido observando una tendencia reformista encaminada a reforzar las entidades autónomas que componen las federaciones⁵³.

En Alemania, se ha acometido la reforma más importante desde la entrada en vigor de su Constitución en 1949: la *Föderalismusreform I*. Mientras tanto en Suiza, la nueva constitución federal de 1999 y el nuevo sistema de compensación financiera también han reforzado las unidades integrantes de la federación helvética. Por su parte en Estados Unidos se han tomado una serie de medidas dirigidas a la garantía de la “dignidad de los Estados” o *dignity of the States*. En países de tradición histórica centralista como Gran Bretaña se habla cada vez más de las famosas Actas de Devolución, mientras que en otros como Bélgica, Sudáfrica o España se ha optado por desarrollar nominal o implícitamente un modelo de organización federal.

La razón de este renacimiento del federalismo puede ser interpretada de diversos modos: como una reacción a la globalización de la economía, como el intento de evitar conflictos en estados multiétnicos o como la exigencia de un mayor control del poder del Estado central a favor del establecimiento de una política más cercana a la ciudadanía⁵⁴.

Atendiendo al caso concreto de España, parece que tanto la situación política actual como la dinámica evolución del Estado de las Autonomías –que recordemos que se debe entender como un medio, y no como un fin–, unidos al carácter plural y plurinacional de España –entendiendo plurinacional en el sentido de nación de naciones; o más concretamente, nación de nacionalidades y regiones–, convergen hacia el necesario debate en torno a la idoneidad de establecer en España un modelo de Estado federal que solucione los problemas derivados de la indeterminación constitucional al respecto.

⁵³ Actualmente, sólo 25 de los 190 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas son Estados federales; pero precisamente es en ellos donde vive más del 40% de la población mundial. KOLLER, A., “El renacimiento del federalismo”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 18

⁵⁴ KOLLER, A., “El renacimiento del federalismo”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 19

El Estado Autonómico se ha caracterizado por presentar una débil legitimidad, puesto que su legitimidad lo ha sido de ejercicio, y no de origen, esto es, el Estado de las Autonomías no ha encontrado su legitimidad en la Constitución –cuyo modelo de organización territorial se basa en la indeterminación–, sino en la capacidad que ha demostrado para dar respuesta a la necesaria descentralización que la propia Constitución incorporaba⁵⁵. Desde los inicios, el Estado Autonómico no apareció como una forma de Estado consciente, sino como un resultado de acuerdos bilaterales y pactos coyunturales materializados en los Estatutos de Autonomía y en los Pactos Autonómicos, respectivamente.

Pero cuando la crisis económica ha hecho aparición, y el Estado Autonómico ha perdido su legitimidad de ejercicio, la carencia de una legitimidad de origen ha hecho mella en el modelo de organización territorial española. Esa legitimidad de ejercicio que había permitido evolucionar al Estado de las Autonomías ha terminado por un doble motivo.

En primer lugar, determinadas prácticas estatales incoherentes con el modelo de Estado autonómico y otras tantas demandas realizadas por los partidos nacionalistas han provocado la radicalización en la constante pretensión por reivindicar competencias de todo tipo –legislativas, ejecutivas y de financiación–, generándose una serie de problemas que no han encontrado solución ni en la Constitución ni en su reforma –que debido a su rigidez, no ha llegado nunca–. Esto ha colapsado a uno de los ejes del proceso autonómico: el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, la doble articulación constitucional a través de la cual se ha desarrollado el Estado Autonómico, esto es, la propia Constitución y los diecinueve Estatutos de Autonomía –diecisiete de las CCAA más los dos de las Ciudades Autonómicas–, se ha probado insostenible, puesto que mientras que la reforma constitucional se prevé como algo imposible para dar solución a estos problemas –debido no sólo a su rigidez, sino a la actual composición y capacidad del Senado y a la poca representatividad de los partidos regionales en la Cortes Generales–, la reforma de los Estatutos no permite cambios de relevante importancia para algunas CCAA –como bien demostró la ya mencionada STC 31/2010, referente a la Reforma del Estatuto de Cataluña de 2006–.

⁵⁵ Fundación Alfonso Perales, *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, 2012, p. 17

Una reforma constitucional en sentido federal supondría otorgar a España una forma de Estado definida y con una legitimidad de origen fruto de un nuevo pacto constituyente que incorporaría las técnicas de funcionamiento del Estado federal –de las que el Estado Autonómico carece– y eliminaría los rasgos centralistas del Estado de las Autonomías que generan contradicciones –como las características del actual Senado y el carácter unitario del poder judicial, entre otros–.

Y no sólo eso, sino que además podría solucionarse el actual problema de la asimetría o heterogeneidad que caracteriza el Estado Autonómico. Un Estado Federal supondría la equiparación *de iure* de todas las CCAA –puesto que *de facto* ya se ha producido en muchos casos–. Además, se eliminarían diferencias tan notables como la existencia de un doble sistema de financiación, que sin duda alguna está en el epicentro de las críticas que llegan al Estado Autonómico de un lado y de otro. De este modo se garantizaría no sólo el derecho a la autonomía –realizando un mayor reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüístico de España–, sino también la igualdad entre todos los españoles que predica el artículo 14 de la Constitución –y que de una forma u otra, ha sido ultrajado por el modo de desarrollo del Estado de las Autonomías–.

Finalmente, el Estado Federal se erige como la mejor solución ante la encrucijada entre las crecientes pretensiones independentistas y secesionistas llevadas a cabo por el Gobierno catalán de Artur Mas, y las corrientes neocentralistas surgidas como doble respuesta al agotamiento del modelo autonómico y a dichas tensiones independentistas. Así, el Estado Federal responde a los injustificados y erróneos argumentos que, por un lado, pretenden equiparar Estado y nación, y por otro, pretenden que a cada nación corresponda un Estado.

No cabe terminar este apartado sin mirar a un ejemplo de derecho comparado. Tras el flagrante fracaso de la *République Helvétique une et indivisible*, comentó Napoleón a los delegados suizos en París:

[...] “Al reflexionar sobre la naturaleza de su país, cada vez más fui llegando a la conclusión de que debido a la variedad de sus componentes es imposible someterlo a la uniformidad. Todo lleva al federalismo: *La Suisse est fédérative ou elle n’est pas.*”

Parece que dicha reflexión puede extrapolarse a la actual situación española. El Estado español de las Autonomías, tal y como se ha desarrollado, está abocado a ser federal o a

no ser. A día de hoy una recentralización es mucho más remota que la culminación del proceso federalizante que la Constitución lleva implícito en su redacción.

4.3. La federalización del Estado Autonómico

Llegados a la conclusión de que el Estado Federal es la referencia para llevar a cabo las reformas en el resentido modelo de organización territorial español, parece lógico que las mismas pasen por una modificación de nuestro texto constitucional. Y aunque la propuesta de reforma constitucional no es total, sí que afectaría al artículo 1, y por tanto sería de aplicación el rígido procedimiento agravado contemplado por el artículo 168 – véase *supra*–. No cabe duda de que para ello sería necesario un gran acuerdo político, un gran pacto entre todas las fuerzas políticas de España, que deberían mostrarse decididas a culminar el proceso de descentralización iniciado en 1978. Tanto Cataluña – y su gran ofensiva independentista– como el Gobierno Central –y su impasividad ante cualquier posibilidad de negociación– deberían dejar a un lado sus pretensiones y llamar al resto de fuerzas para tratar de alcanzar esa lógica constitucional dirigida al federalismo, como culminación del proceso autonómico, y como solución intermedia al independentismo planteado por unos y al neocentralismo pretendido por otros.

Los contenidos más esenciales de dicha reforma constitucional quedan resumidos a continuación.

4.3.1. Reconocimiento de España como Estado Federal

La Constitución española de 1978 introdujo un nuevo concepto de España como nación integrada por nacionalidades y regiones; este concepto ha sido el fundamento para el desarrollo del Estado Autonómico. El propio artículo 2 deja entrever la organización territorial de España como un estado compuesto. No obstante, resulta oportuno poner fin a la indeterminación del Estado de las Autonomías⁵⁶, y fijar de forma concreta un Estado Federal. La reforma del artículo 1 serviría para denominar expresamente el carácter federal de España.

La federación, que históricamente ha mantenido la unidad de diversas nacionalidades y regiones, implica también el reconocimiento mutuo y la lealtad federal como principios

⁵⁶ En este sentido se pronuncia el Consejo de Estado en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006, en el que propone incorporar en la Constitución una denominación de las CCAA.

sobre los que se asienten las relaciones de todas las partes integrantes del nuevo Estado entre sí. Esto supondría el abandono de la estrategia conflictiva llevada a cabo por diversas CCAA y el propio Estado central. Supondría no sólo el reconocimiento de todas las CCAA como unidades integrantes entre sí, sino también el reconocimiento mutuo entre éstas y España como Estado central y punto de unión entre todas ellas. Las nuevas unidades constituyentes no deben excluirse, sino converger desde su diversidad a la formación de un ente común superior que las incluya a todas. Valga el lema federal estadounidense: “*e pluribus, unum*”⁵⁷.

Ese mantenimiento de las CCAA dentro del Estado español como unidad federal superior supondría una gran ventaja para abordar los problemas del Estado Autonómico a través de las técnicas federales de integración, cuya efectividad ha quedado probada en Alemania y Estados Unidos. Y es que es lógico que la existencia de dos órdenes de gobierno lleve aparejada la aparición de ciertas diferencias entre las unidades integrantes de una misma federación. Pero lo que implica la federación en estos casos – paradójicamente para algunos– es la unión y no la separación. Baviera y California constituyen unidades con autonomía política con poblaciones y riquezas muy superiores si se comparan con otros *Länder* o Estados; sin embargo no se plantean la separación, puesto que consideran que la independencia debilita y la unión fortalece. Esta misma influencia podría instalarse en Cataluña y País Vasco si se instaurase un sistema federal.

4.3.2. La reforma en el plano competencial

En todo Estado descentralizado, y por tanto, en todo Estado Federal, la distribución de competencias es una cuestión central. El problema, en última instancia, se reduce a delimitar los poderes con los que cuenta cada orden de gobierno. La reforma del modelo de organización territorial en España implicaría obligatoriamente una redefinición competencial⁵⁸.

Como ya se ha explicado anteriormente, el modelo actual de distribución competencial consta de una lista de competencias estatales –artículo 149.1– y una doble cláusula residual. Así, los Estatutos de Autonomía, ejerciendo el principio dispositivo, asumen para sus CCAA las competencias que no están incluidas en el artículo 149.1, además de

⁵⁷ Fundación Rafael Campanals, *Por una reforma constitucional federal*, Barcelona, 2013, p. 16

⁵⁸ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 84

las competencias expresamente autonómicas en base al artículo 148. El Estado puede, no obstante, recuperar las competencias del 149.1 que, pudiendo haber sido asumidas por las CCAA, no lo han sido. El resultado es un complejo modelo de distribución competencial que, además de parecer agotado, presenta una aplicación práctica que genera una excesiva conflictividad que ha terminado por colapsar el Tribunal Constitucional.

En cambio, un modelo federal de distribución competencial es mucho más funcional, y no genera tantas dudas y controversias. En una España Federal, la distribución competencial sería función exclusivamente de la Constitución. La determinación de las competencias se establecería en una única lista en la que se enumerasen las competencias estatales, mientras que todo el resto de materias y funciones correspondería a las CCAA. Mediante la aplicación de la tradicional cláusula federal de atribución de competencias, se pondría fin al principio dispositivo, que deja la asunción de competencias al libre albedrío de los distintos Estatutos de Autonomía – contribuyendo así al incremento de la indeterminación y la asimetría–. Además, se garantizaría una mayor igualdad entre las distintas CCAA, que estarían en disposición de asumir, a grandes rasgos, las mismas competencias. Adicionalmente, esa lista única diferenciaría las competencias exclusivas del Estado y las compartidas.

4.3.3. Las reformas en el plano institucional

Lo característico de un Estado Federal no es sólo el reconocimiento de la dualidad de órdenes de gobierno, sino que resulta vital asegurar que la composición del orden de gobierno central no excluye la participación de las unidades integrantes que constituyen el segundo orden⁵⁹.

Todo Estado Federal cuenta con rasgos institucionales –las *federal instrumentalities*– mediante los cuales la voluntad de las unidades integrantes del nivel inferior de gobierno se hace presente en el nivel de las instituciones comunes. Una España Federal no podría permanecer ajena a tal fenómeno, y por ello la reforma constitucional debería incorporar una serie de reformas institucionales que se explican a continuación.

⁵⁹ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 85

4.3.3.1. La reforma del Senado

Como se ha anticipado en apartados anteriores, tanto la composición actual del Senado como sus funciones distan mucho de permitir que se considere a la Cámara Alta como una auténtica Cámara de representación territorial tal y como la define el artículo 69.1 de la Constitución.

El debate constituyente terminó por configurar un sistema de Senado híbrido, puesto que por un lado se eligen 208 senadores por sufragio universal y directo en circunscripciones provinciales⁶⁰ y por otro hay aproximadamente 51 senadores que designan los Parlamentos de la CCAA, a razón de uno por Comunidad Autónoma más otro por cada millón de habitantes de la misma⁶¹. Pero independientemente de la vía de su elección, todos los senadores se integran en los grupos parlamentarios de sus respectivos partidos, por lo que ni siquiera los designados por los Parlamentos de las CCAA actúan como verdaderos senadores autonómicos⁶².

Así, tras el fracaso de la reforma del Reglamento del Senado de 1994, parece haber un consenso general y mayoritario acerca de la necesaria reforma constitucional del mismo⁶³. La reforma del Senado afectaría, sobre todo, a los artículos 69 –en lo referente a su composición– y 90 –respecto a su función legislativa– de la Constitución, además de otros aspectos vinculados a ambas Cámaras, así como al artículo 66, que establece en su apartado primero que “*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*”. De este modo, la reforma no afecta a ninguna de las materias que requieren la aplicación del procedimiento agravado del artículo 168, por lo que podría acometerse siguiendo lo estipulado por el artículo 167. No obstante, debido a la importancia de la reforma y al propio contexto en el que se produciría la misma⁶⁴, y teniendo en cuenta la estrecha vinculación del artículo 66 con el 1.2, resultaría apropiado realizar la reforma por la vía del artículo 168.

⁶⁰ Característico de un tipo de Senado unitario conservador.

⁶¹ Más propio de un Senado federal.

⁶² AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 144, 145.

⁶³ En este mismo sentido se pronuncia el Consejo de Estado en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006.

⁶⁴ Recordemos que la reforma del Senado se encontraría dentro de una reforma global e importante de la Constitución para constituir España como un Estado Federal, lo cual sí que requiere el procedimiento agravado.

La cuestión principal al abordar la reforma consiste en determinar cuál de las líneas de órgano federal que ofrece el derecho comparado –Senado o Consejo– sería la más conveniente. Mientras que en el primer caso los senadores son elegidos bien mediante elecciones, o bien por los Parlamentos Autonómicos, en el Consejo la designación se produce por los propios gobiernos autonómicos⁶⁵. Asimismo, la principal diferencia radica en que un Senado tradicional de tipo parlamentario supondría una reproducción de los partidos políticos que ya están representados en el Congreso, puesto que se compondría por los candidatos propuestos por la dirección de dichos partidos, y no existiría mediación alguna de las instituciones de carácter autonómico ni una preparación técnica especial de tipo autonómico. Por su parte, un Consejo formado por miembros designados por los gobiernos autonómicos, o por miembros de estos mismos, aunque también seguiría la línea de los principales partidos –sobre los que también se apoyan muchos de los ejecutivos autonómicos–, contaría con expertos en las distintas materias autonómicas que velarían por los intereses y necesidades de las CCAA. En este sentido, parece acertado decantarse por un modelo de Consejo federal similar al *Bundesrat* alemán, cuya autoridad reside precisamente en la representatividad de los gobiernos de los *Länder* y su gran eficacia⁶⁶.

Respecto a la nueva composición, parece acertado utilizar una fórmula que tenga en cuenta las diferencias de población entre las distintas CCAA. Una posibilidad sería atribuir dos senadores a cada Comunidad Autónoma –como en el caso de Estados Unidos–, más uno por cada millón de habitantes, siguiendo así la corrección por criterios de población de federalismos más modernos como Alemania. Esto daría una cifra de 75 senadores aproximadamente; más que suficiente para dar una respuesta funcional a la necesidad de reconversión de la Cámara Alta. Asimismo cabría regular la posibilidad de divergencia en el sentido de voto entre senadores de una misma CCAA cuando existan gobiernos de coalición⁶⁷.

Finalmente, la reforma debería tomar en consideración las funciones del nuevo Senado. Así, la principal modificación exigida respecto al funcionamiento actual de la Cámara Alta es su participación efectiva en la aprobación de la legislación estatal que afecte a

⁶⁵ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 87

⁶⁶ Fundación Rafael Campanals, *Por una reforma constitucional federal*, Barcelona, 2013, p. 21

⁶⁷ Caso especialmente común en Navarra, País Vasco, Cataluña, Aragón y Canarias.

las CCAA, especialmente en las leyes básicas del Estado⁶⁸. A estos efectos, y para evitar inseguridad jurídica y un colapso legislativo, sería apropiado que la misma Constitución determinase qué leyes requerirían únicamente la aprobación del Congreso y cuáles serían de participación autonómica, y por tanto requerirían también la aprobación del nuevo Senado o Consejo. También correspondería al Senado impulsar y dirigir las relaciones intergubernamentales y coordinar la participación de las CCAA en las instituciones estatales y comunitarias.

4.3.3.2. La incorporación de órganos constitucionales para mejorar las relaciones intergubernamentales y la colaboración entre CCAA

En línea con la función de impulso político, convendría regular en la Constitución algunas instituciones que, pese a su existencia en el orden institucional, carecen de cualquier tipo de apoyo constitucional⁶⁹.

En primer lugar, nos encontramos con las *Conferencias de Presidentes*, cuya función básica, en todo caso, debe ser de impulso político y de coordinación, elevando propuestas para que posteriormente se materialicen a nivel normativo⁷⁰. Sería apropiado regular constitucionalmente su función, su condición de órgano consultivo e incluso la frecuencia de su celebración.

También cabe contemplar la determinación constitucional de las *Conferencias sectoriales*, institución vital para la coordinación y la articulación del Estado Federal a través de la información mutua en lo relativo a los planes ejecutados y propuestos en ambos órdenes de gobierno. Convendría por tanto regular su procedimiento de adopción de acuerdos, su carácter consultivo o resolutorio, así como su estructura interna y funcionamiento. Se trata, en cualquier caso, de establecer un mecanismo tendente a

⁶⁸ La participación del Senado o Consejo en la aprobación de leyes del Estado contribuiría a delimitar las leyes básicas, puesto que serían leyes básicas las que las CCAA considerarían como tal mediante la aprobación requerida por el Consejo. Esto, además, reduciría enormemente el colapso interpretativo actual del Tribunal Constitucional.

⁶⁹ SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F, *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 89

⁷⁰ Es importante que se delimite bien su función, que en ningún caso puede absorber competencias de representación o de dirección política que quedan fuera de su alcance.

mejorar las relaciones intergubernamentales, tan importantes para el correcto funcionamiento de los federalismos modernos⁷¹.

4.3.3.3. La descentralización del poder judicial

La reforma en sentido federal no puede dejar de lado un aspecto principal para culminar el proceso de descentralización al que asiste España desde 1978: el poder judicial. Y es que, casualmente, la Constitución detuvo el proceso descentralizador en el ámbito legislativo y ejecutivo, sin apenas prever la participación de las CCAA en el tercero de los poderes del Estado⁷². Los principales puntos de una posible reforma del poder judicial se exponen a continuación⁷³.

En primer lugar, convendría aprovechar la actual configuración del poder judicial y establecer como **órgano de gobierno del poder judicial en las CCAA** a las **Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia**, cuyas funciones serían superiores a las actuales. De este modo, la administración de todos los jueces y tribunales pasaría a depender de los Gobiernos de las respectivas CCAA, a excepción del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, cuya administración corresponderá al Gobierno del Estado. Las salas de gobierno de los TSJ y el Consejo General del Poder Judicial tomarán las decisiones administrativas en sus respectivos ámbitos –CCAA y Estado–.

Esto implicaría, en segundo lugar, una **modificación del sistema de recursos judiciales**. El Tribunal Supremo sólo conocería de los recursos de unificación de doctrina, de modo que se aseguraría una interpretación homogénea de la ley estatal a la par que se le descargaría de un trabajo que pasarían a realizar los TSJ de las CCAA. Así, estos conocerían en última instancia de todos los recursos, a excepción de aquéllos que unifiquen doctrina.

Por último, resultaría conveniente reformar el Consejo General del Poder Judicial, de modo que presentase una composición más reducida –cinco jueces y dos juristas de reconocido prestigio–, siendo los jueces elegidos de entre y por todos los miembros de las Salas de Gobierno de los TSJ de las CCAA, y los dos juristas por el Congreso y el Senado, a razón de uno cada Cámara. Al CGPJ correspondería, entre otras, la

⁷¹ AGRANOFF, R. y BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *El Estado de las Autonomías, ¿hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1998.

⁷² Hasta la fecha, únicamente corresponde a las CCAA “la administración de la administración de justicia”, esto es, el personal administrativo.

⁷³ Fundación Rafael Campanals, *Por una reforma constitucional federal*, Barcelona, 2013, p. 32, 33.

promoción de magistrados al Tribunal Supremo y de jueces y magistrados a la Audiencia Nacional, además de la potestad disciplinaria directa sobre jueces y magistrados del TS y la AN.

Consecuentemente, podría resultar necesaria la creación de un órgano de coordinación general, una Comisión Consultiva del Poder Judicial, posiblemente compuesta por dos miembros de cada Comunidad Autónoma –el Presidente del correspondiente TSJ y el Consejero de Justicia del Gobierno Autonómico–, tres del Estado –un magistrado de la AN, uno del TS y el Ministro de Justicia del Gobierno de España–, y los miembros del CGPJ.

4.3.4. El nuevo carácter de los Estatutos de Autonomía: Constituciones Autonómicas

Uno de los puntos esenciales de divergencia entre un Estado Federal y un Estado regional o Autonómico es el hecho de que mientras el primero de estos cuenta con la Constitución de la Federación y tantas otras como Estados miembros existen en la federación, en el Estado regional o Autonómico hay una sola Constitución y las normas institucionales básicas de las distintas regiones se denominan de otro modo –Estatutos de Autonomía en España e Italia, o Actas de Devolución en Escocia y Gales–. Dicha distinción no es sólo nominal, ya que la Constitución resulta de un ejercicio de soberanía, mientras que los Estatutos de Autonomía se constituyen como norma política primaria en el contexto regional, pero subordinados a la Constitución, que sólo puede modificarse por el Parlamento estatal. Así, mientras que los Parlamentos Autonómicos actuales son meros órganos representativos, en una España Federal la soberanía se expresaría no sólo a través de las Cortes Generales, sino también en los Parlamentos de las distintas CCAA⁷⁴.

La distribución competencial en una España Federal, como ya se ha mencionado *supra*, implicaría la desaparición del principio dispositivo; consecuentemente, los Estatutos de Autonomía dejarían de tener la función principal de asumir competencias autonómicas, y pasarían a configurarse como la Constitución de cada Comunidad Autónoma. En este

⁷⁴ RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y. o., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 233.

sentido, diseñarían la organización de la misma, que sólo quedaría condicionada por la Constitución en rasgos muy generales.

La aprobación de las nuevas Constituciones Autonómicas debería producirse por mayoría absoluta de la Comunidad Autónoma, que podría ser objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Una vez aprobado el texto por el Parlamento Autonómico, o dictada la Sentencia si se hubiese interpuesto recurso, y subsanados los errores de inconstitucionalidad, si los hubiere, debería someterse a referéndum⁷⁵. En caso de que el texto final fuese ratificado, las nuevas Constituciones Autonómicas se convertirían en leyes autonómicas, no pudiendo ser objeto de intromisión por el Estado.

4.3.5. La financiación autonómica en la Constitución

No cabe duda de que la autonomía política propia de un Estado Federal –y la distribución competencial que ésta implica– requiere un reparto de los recursos financieros que permita a las unidades integrantes llevar a cabo las distintas políticas públicas relativas a las competencias que tienen asumidas⁷⁶.

No obstante, la configuración actual del sistema de financiación de las CCAA requiere una importante modificación que bien podría incluirse dentro de la reforma constitucional en sentido federal, no sólo por su conveniencia, sino por su estrecha relación con algunos de los caracteres del Estado Federal. En primer lugar, la Constitución apenas contiene una serie de principios y normas de carácter muy general sobre la financiación⁷⁷. En este sentido, se hace necesario que la propia Constitución defina con claridad las competencias fiscales específicas atribuidas a cada una de las tres administraciones –central, autonómica y local–, tal y como hace la Constitución alemana. Y no sólo eso, sino que también se detallen con exactitud los porcentajes correspondientes a cada una de las administraciones en los impuestos compartidos, que son los que suponen sin duda una mayor recaudación. A estos efectos una posible propuesta sería establecer un sistema de reparto similar al alemán. A continuación se resume el reparto aproximado de los tres impuestos con mayor capacidad recaudatoria:

⁷⁵ Fundación Rafael Campanals, *Por una reforma constitucional federal*, Barcelona, 2013, p. 29

⁷⁶ AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 110, 111.

⁷⁷ La reforma constitucional de 2011, por la que se modificó el artículo 135, tiene una perspectiva muy limitada que se hace del todo insuficiente.

	I.R.P.F.	I.S.	I.V.A.
Admon. Central	42,5%	50%	53,1%
Länder (CCAA)	42,5%	50%	44,8%
Entes Locales	15%	-	2,1%

Por paradójico que parezca, la tendencia del sistema fiscal alemán sigue una cierta tendencia de centralización moderada de las competencias fiscales. En este sentido, quien recauda impuestos no es obligatoriamente quien los regula y gestiona, puesto que la mayoría de los impuestos se regulan por ley federal, recayendo la gestión sobre los *Länder*, siempre bajo supervisión de la Administración Central⁷⁸. Un modelo similar sería de aplicación en una España federal, dado que aunque la competencia normativa perteneciese a la federación, la necesaria participación en el proceso de aprobación de las leyes y reformas fiscales por parte de un Senado Federal con capacidad de veto implicaría la aceptación por parte de la mayoría de las CCAA. Los principios de solidaridad y ordinalidad⁷⁹ completarían un modelo de reparto basado en la nivelación y un cierto equilibrio territorial.

Finalmente, la reforma eliminaría la coexistencia de dos sistemas de financiación –el régimen fiscal especial o foral y el común o general–, eliminándose así la asimetría y optándose por un único sistema común para todas las CCAA, basado en el principio de uniformidad. Se pondría fin de este modo a una desigualdad que, además de presentar ciertos problemas de transparencia por parte de las CCAA sujetas a Convenio o Concerto económico, ha podido propiciar vulneraciones del principio de unidad económica no sólo a nivel constitucional –en España– sino también a nivel comunitario⁸⁰.

⁷⁸ GARCÍA FRÍAS, M.A., “La financiación de los Länder”, en ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. (Coord.), *Estudios en homenaje al Profesor Pérez de Ayala*, Dykinson, Madrid, 2008.

⁷⁹ La ordinalidad implica que la ordenación de recursos de los gobiernos autonómicos después de la aplicación de los mecanismos de nivelación debe ser la misma ordenación existente antes de la nivelación; de este modo se eliminan los incentivos negativos para las CCAA con menor capacidad recaudatoria.

⁸⁰ Resolución 1999/718/CE: Decisión de la Comisión, de 24 de febrero de 1999, por la que se censuraban ayudas prestadas a Daewoo para instalarse en Vitoria.

5. Conclusiones

El análisis histórico de la organización territorial en la España contemporánea acometido al inicio de este trabajo de investigación ha permitido establecer una vinculación clara y estrecha entre democracia y descentralización. Todo intento de democratizar nuestro país ha implicado un proceso descentralizador simultáneo.

La Constitución de 1978, con la que se iniciaba el período de mayor libertad, democracia y avance de la historia de España debía, consecuentemente, contener un modelo de organización territorial ciertamente descentralizado. Las ventajas del modelo autonómico experimentadas por España son indudables; ahora bien, su indeterminación constitucional inicial y el desarrollo evolutivo del mismo han desembocado en una serie de problemas que permiten hablar de un agotamiento de este sistema. Este trabajo, no obstante, concibe el Estado Autonómico como un paso intermedio en un proceso descentralizador que inexcusablemente debe culminar con la instauración de un Estado Federal en España.

De este modo, se han presentado los principales aspectos de una necesaria reforma constitucional en sentido federal –reforma del Senado, del sistema de financiación de las CCAA, del sistema de reparto competencial etc. –, que sin duda tendría un impacto muy positivo en la solución de los problemas de la cuestión territorial en España, puesto que la eficacia del modelo federal propuesto ha quedado probada atendiendo al derecho comparado –especialmente al alemán–.

A pesar de todo lo anterior, esta importante reforma –cuyo proceso bien podría considerarse una “Segunda Transición” – implicaría la concurrencia de la voluntad de todas las fuerzas políticas españolas, que debería materializarse en un nuevo pacto constituyente que pusiese fin a la crisis del Estado Autonómico y garantizase la unidad, la autonomía y el avance democrático en España durante el futuro próximo.

Desgraciadamente, el clima político actual carece del espíritu de consenso que la tan importante reforma requiere.

Bibliografía

AGRANOFF, R. y BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *El Estado de las Autonomías, ¿hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1998

AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Primera Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1999

BIGLINO CAMPOS, M. P., “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011

Consejo de Estado, *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, Madrid, febrero de 2006

Fundación Alfonso Perales, *Por una Reforma Federal del Estado Autonómico*, 2012

Fundación Rafael Campanals, *Por una reforma constitucional federal*, Barcelona, 2013

GARCÍA FRÍAS, M.A., “La financiación de los Länder”, en ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. (Coord.), *Estudios en homenaje al Profesor Pérez de Ayala*, Dykinson, Madrid, 2008

KOLLER, A., “El renacimiento del federalismo”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F., *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010

RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La distribución territorial del poder”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (Coord.) y o., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Primera Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “Estado Autonómico y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 73, julio-septiembre 1991

SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F., *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010

WATTS, R.L., “España: ¿una federación multinacional encubierta?”, en TUDELA ARANDA J. y KNÜPLING, F., *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 4/1981, de 2 de febrero.

STC 32/1981, de 28 de julio.

STC 37/1981, de 16 de noviembre.

STC 5/1982, de 8 de febrero.

STC 18/1982, de 4 de mayo.

STC 25/1983, de 7 de abril.

STC 76/1983, de 5 de agosto.

STC 88/1986, de 1 de julio.

STC 15/1989, de 26 de enero.

STC 31/2010, de 28 de junio.

Anexos

- Anexo 1
 - Anexo 2
 - Anexo 3
-

Anexo 1 – Vías de acceso a la autonomía previstas en la Constitución

Vía de acceso	Artículo CE	Requisitos especiales	CCAA
Máximo techo competencial con acceso directo	151.2.2º a 5º + Disposición Transitoria Segunda	<ul style="list-style-type: none"> - Haber plebiscitado afirmativamente en el pasado proyecto de Estatuto de Autonomía. - Tras tramitación del proyecto, referéndum autonómico de aprobación del mismo y posterior ratificación en Cortes. 	País Vasco, Cataluña y Galicia.
Máximo techo competencial	151.1	<ul style="list-style-type: none"> - Quórum de $\frac{3}{4}$ de los municipios en cada provincia y superación de un primer referéndum de máxima autonomía por mayoría absoluta de electores en cada provincia. - Tras tramitación del proyecto, segundo referéndum de aprobación, con posterior ratificación en Cortes 	Andalucía
LOTRACA/LOTRAVA	150.2 + LOTRACA Y LOTRAVA	<ul style="list-style-type: none"> - Superar ampliamente los márgenes de la vía ordinaria sin pasar el preceptivo primer referéndum del art. 151.1. - Posibilidades: Inadmitir (desechado), o desprender del proyecto aquellas competencias que no pudieran asumirse por ser excesivas e incorporarlas a la CA, paralelamente al Estatuto, mediante un Ley Orgánica Estatal de Transferencia (para dar celeridad a la culminación del proyecto autonómico) 	Comunidad Valenciana y Canarias.
Actualización del fuero	LORAFNA + Disposición adicional Primera CE	<ul style="list-style-type: none"> - No es un Estatuto como tal, sino una actualización del tradicional Fuero Navarro, vía Ley Orgánica. - Especialidad procedimental: por ser pacto entre Gobiernos no admite enmiendas y se tramita por procedimiento de lectura única en pleno. 	Comunidad Foral de Navarra
Ordinaria	148 + 149	<ul style="list-style-type: none"> - Caso de 10 CCAA. - Transcurso de 5 años preceptivo previo a la ampliación competencial. 	Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Castilla La Mancha, Islas Baleares, Extremadura, Madrid y Murcia.
Excepcional	144	<ul style="list-style-type: none"> - Territorios que no superan la provincia: Ceuta y Melilla. - Iniciativa parlamentaria (excepción a la norma general). - Marco competencial del artículo 148 CE, y tramitación como Ley Orgánica. 	Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

Anexo 2 – Principales instituciones de carácter autonómico

Instituciones	Características
Presidente de la Comunidad	<ul style="list-style-type: none">- Dirige el gobierno y administración autonómicos.- Elegido por el Parlamento autonómico- Sólo excepciones como Cataluña contemplan la separación entre Presidente de la Comunidad y Primer Consejero del Gobierno Autonómico.
Parlamento Autonómico	<ul style="list-style-type: none">- Elegido por sistema proporcional de circunscripción provincial (excepto en los archipiélagos, Asturias y Murcia).- Sistema electoral regido por la regla D'Hont, y con una cláusula de barrera electoral del 100% de votos en Valencia y Murcia.
Tribunal Superior de Justicia	<ul style="list-style-type: none">- A pesar de estar sito en la Comunidad Autónoma, no es un órgano autonómico, sino del Poder Judicial.
Otras instituciones	<ul style="list-style-type: none">- Consejos consultivos, tribunales de cuentas autonómicos, e incluso defensores del pueblo autonómicos –que en algunos casos toman un nombre de institución heredada del pasado, como el Justicia de Aragón.

Anexo 3 – Categorías competenciales

Categoría Competencial	Características
Materias exclusivas del Estado	El Estado se reserva una materia concreta, y todas las funciones – legislativa, administrativa y ejecutiva– sobre la misma. La gran mayoría de éstas están contenidas en el artículo 149.1 de la Constitución, como es el caso de las Fuerzas Armadas y la legislación penal.
Materias propias de las CCAA	Pueden comprender tanto la legislación como la administración y ejecución de las materias contempladas por el artículo 148.
Materias asumibles por las CCAA de acuerdo a lo dispuesto por Ley Orgánica al efecto	un claro ejemplo es la seguridad pública, en un principio materia de carácter estatal <i>ex</i> artículo 149.1.29º, pero que permite la creación de policías autonómicas en Cataluña, País Vasco y Navarra.
Materias en las que el Estado se reserva la competencia de establecer la normativa básica, pudiendo las CCAA asumir a través de sus Estatutos la competencia de legislación complementaria y ejecución	Ejemplos de esta tipología son la planificación económica y la ordenación de la banca y los seguros.
Materias en las que el Estado se reserva la legislación, pudiendo las CCAA llevar a cabo la ejecución en virtud de lo dispuesto por sus Estatutos	Por ejemplo, el Estado tiene reservada la legislación en materia penitenciaria, y Cataluña, en solitario, ha asumido la ejecución.
Materias en las que el Estado se reserva la competencia legislativa y de dirección de los servicios y las CCAA su gestión	El caso más ejemplar es el de los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal.
Materias concurrentes	Tanto Estado como CCAA pueden optar por asumir tanto la legislación como la ejecución.