



FACULTAD DE DERECHO

# ALTERNATIVA A UN DESGASTADO SISTEMA AUTONÓMICO ESPAÑOL

Autor: José María Pérez-Prat Recarte  
4-E1

Derecho Administrativo  
Tutor: María Sonsoles Arias Guedón

Madrid

Abril de 2017



## **Resumen**

El presente trabajo lleva a cabo un análisis del sistema autonómico español. Dicho análisis comprende tanto la razón de ser del sistema autonómico como el denotado agotamiento que sufre el mismo desde los últimos años. Se expondrán los antecedentes más recientes del Estado autonómico, así como los motivos que estimularon la instauración de este modelo territorial, prestando una especial atención a los nacionalismos periféricos. Igualmente, se estudiarán no sólo las desventajas sino también las ventajas del sistema autonómico actual. Por último, se examinarán una serie de propuestas que puedan servir como solución a la problemática existente.

## **Abstract**

The current paper carries out an analysis on the Spanish auto nomic system. Such analysis covers both the origin of the system and the exhaustion that it has been suffering during the past years. Recent events will be exposed along with the reasons that lead to the implementation of such model, paying special attention to the peripheral nationalisms. At the same time, the pros and cons of this model will be analysed. Lastly, a series of proposals that can serve as solutions to the existent problematic will be examined.

## **Palabras Clave**

*Sistema autonómico, Constitución española, crisis, nacionalismos, reforma constitucional*

## **Key Words**

*Autonomic system, Spanish constitution, crisis, nationalisms, constitutional reform*

## Índice

1. Introducción.....	1
2. Antecedentes: Segunda República.....	2
3. Nacimiento de la democracia .....	7
3.1. Configuración del estado autonómico.....	7
3.2. Referencias en la constitución a las Comunidades Autónomas.....	8
3.3. Estatutos de autonomía .....	12
3.4. Vías de acceso a la autonomía.....	15
3.5. Evolución del sistema autonómico.....	17
4. Problemática con las reivindicaciones separatistas.....	20
4.1. Problemática en Cataluña.....	20
4.2. Problemática en el País Vasco .....	22
5. Ventajas e inconvenientes del estado autonómico.....	24
6. Una posible solución para el futuro .....	27
6.1. Federalismo: acrecienta el problema .....	27
6.2. Imposibilidad de un Estado Unitario .....	28
6.3. Solución: un Estado Autonómico renovado .....	29
6.4. ¿Por qué hay que reformar la Constitución? .....	32
6.5. Proceso de reforma de la Constitución .....	34
7. Conclusiones .....	37
8. Bibliografía .....	39

## **1. Introducción**

El 20 de noviembre de 1975 fallecía Francisco Franco. Con la muerte de Franco se abría un nuevo horizonte para España. Los últimos años de la dictadura habían sido altamente intensos y el modelo de Estado centralista se encontraba indudablemente agotado. La población demandaba una mayor participación en la vida política y los nacionalismos periféricos habían vuelto a resurgir, reclamando la reinstauración de sus antiguos “Estatutos de Autonomía”. Por estas razones, se optó por el modelo de Estado autonómico que, indudablemente, tuvo una enorme aceptación y supo lidiar perfectamente con los problemas que le presentaba la Transición.

No obstante, el Estado autonómico, pese a su éxito inicial, se encuentra actualmente en una encrucijada. Lleva años inmerso en una profunda crisis de la que parece imposible escapar, a no ser que se realicen varias reformas. En concreto, la crisis del Estado autonómico encontró su máximo exponente con la recesión económica del año 2008. A partir de este suceso, quedaron a la luz todas las deficiencias y fracturas de este sistema.

A lo largo de este trabajo se intentará dar respuesta a las numerosas preguntas que nos surgen en la actualidad respecto al Estado autonómico. ¿Por qué se optó por este sistema territorial y no por otro? ¿Cuál ha sido el causante del agotamiento de este modelo? ¿Es necesario un cambio radical? ¿Qué soluciones se proponen? Así pues, explicaré los antecedentes del sistema autonómico, haciendo hincapié a los motivos que propiciaron la instauración de este modelo estatal. Posteriormente, analizaré el Estado autonómico desde que se instauró en la Constitución hasta nuestros días, con especial referencia a los nacionalismos periféricos. En esta parte del trabajo la intención es observar la evolución que ha sufrido el Estado autonómico hasta llegar a la situación en la que se encuentra hoy en día. Finalmente, se estudiarán las distintas propuestas que existen como alternativa al sistema actual y la manera en la que debería llevarse a cabo esta reforma

En definitiva, la organización territorial del Estado es un tema que se encuentra en boca de todos y son muchos los estudiosos que opinan respecto al tema. Por esta razón, considero conveniente abordar un tema que se encuentre presente en el día a día y que es objeto de una enorme polémica, tanto política como constitucional.

## 2. Antecedentes: Segunda República

Con la constitución española de 1978 se conformó un modelo que, desde el punto de vista territorial, se encuentra a caballo entre el Estado unitario y el Estado federal; este tipo de Estado recibió el nombre de Estado autonómico. Dicho esto, considero conveniente explicar los motivos socio-políticos que condujeron al legislador de la época a decantarse por este modelo de Estado y no por otros sistemas tales como el Estado unitario o el federal<sup>1</sup>.

El antecedente más cercano y que, de cierta manera, sirvió de modelo para instaurar el Estado autonómico fue la Segunda República. Cronológicamente, el antecedente inmediatamente anterior a la constitución de 1978 fue la dictadura franquista. Sin embargo, y por razones obvias, el sistema de organización utilizado en esta época no se utilizó de modelo ya que se había producido un agotamiento histórico de dicho sistema de organización centralista, por lo que era necesario instaurar un modelo de estado que poco tuviera que ver con la anterior etapa. De esta manera, los constituyentes de la época optaron por establecer un sistema, con sus diferencias evidentemente, semejante al de la Segunda República. Es por ello que en los próximos párrafos explicaré el modelo de Estado de la Segunda República que actuó como referente a la hora de elaborar nuestro Estado autonómico actual.

Evidentemente, no se podría hablar de la Segunda República sin la Constitución de 1931. El código constitucional de 1931 tenía como principal objetivo el afianzamiento de un Estado de Derecho que había sido manifiestamente violado por el monarca Alfonso XIII con su apoyo al golpe de Estado de Primo de Rivera. De hecho, tan sólo un día después de proclamarse la República, el Gobierno Provisional aprobó un decreto mediante el cual sometía su actividad a normas jurídicas y otro más que derogaba el Código Penal de 1928 por considerarlo “contrario a los principios básicos de cultura jurídica”<sup>2</sup>, restableciendo así la vigencia del Código Penal de 1870.

La Constitución republicana de 1931 tenía innumerables particularidades en las cuales podríamos detenernos. No obstante, lo que nos concierne en esta ocasión es el sistema

---

<sup>1</sup>SOLOZABAL, J., “Sobre el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 78, 1992, pp.105-106 (disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/46995/28477>)

<sup>2</sup> VARELA, J., “La constitución de 1931 y la organización territorial del Estado”, *Iuris Vasconae*, 2013, pp. 333-334 (disponible en <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-LaConstitucionDe1931YLaOrganizacionTerritorialDelE-4966571.pdf>)

organizativo territorial que se estableció en aquella constitución, por lo que únicamente me centraré en esos aspectos. De tal forma que, el artículo 1 de la Constitución de 1931 establecía: “España es un República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”<sup>3</sup>. Es en esta última parte del artículo donde debemos centrarnos. Al hablar de “Estado integral” se buscaba escapar tanto del centralismo como del federalismo, ya que dichas fórmulas eran consideradas como caducas por los constituyentes<sup>4</sup>. En palabras de Ángel Osorio y Gallardo, como presidente de la Comisión jurídica asesora, señaló que “en algunas regiones españolas habían surgido o apuntan anhelos de personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política”, la Comisión, “en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico”, se había decantado por “facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menos, habrán de encontrar como arranque su propio deseo”. En cuanto a los “anhelos de personalidad autónoma” considero mejor no tratarlos ahora, ya que serán tratados con más profundidad en capítulos siguientes.

Por lo tanto, era necesario encontrar un sistema que satisficiera a dichas regiones, en concreto, a las regiones vascas y catalanas. Es por esa razón que se optó por un modelo de Estado integral, el cual, al igual que el actual Estado autonómico, se encontraba a caballo entre el Estado unitario y el Estado federal.

Llegados a este punto, considero necesario remitirnos a la Constitución de 1931. Como he señalado antes, el Estado integral al que se refiere el artículo 1 de la Constitución de 1931 fue un modelo de Estado creado por los constituyentes de la época para buscar una salida a los anhelos nacionalistas de ciertas regiones del territorio español. En efecto, la Constitución de 1931 dedicaba todo un Título a la organización territorial del Estado, concretamente el Título Primero, el cual abarcaba los artículos 8 a 22. No es de extrañar

---

<sup>3</sup> VARELA, J., “ La constitución de 1931 y la organización territorial del Estado”, *Iuris Vasconiae*, 2013, p.341 (disponible en <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-LaConstitucionDe1931YLaOrganizacionTerritorialDelE-4966571.pdf>)

<sup>4</sup> VARELA, J., “ La constitución de 1931 y la organización territorial del Estado”, *Iuris Vasconiae*, 2013, p.341 (disponible en <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-LaConstitucionDe1931YLaOrganizacionTerritorialDelE-4966571.pdf>)

que se dedicara el primer Título de la constitución a estas labores, ya que se podría decir que los principales debates que se tuvieron para elaborar el texto constitucional se centraron alrededor de tres temas: la organización territorial del Estado, las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el carácter bicameral o unicameral de las Cortes. Por consiguiente, al ser la organización territorial del Estado una de las principales preocupaciones a la hora de elaborar la constitución no es de extrañar que se zanjara esta cuestión en el Título Primero de la constitución.

Dicho esto, en el Título Primero se optó por establecer un sistema optativo en el cual las distintas regiones del territorio podrían optar o bien por continuar siendo una región dependiente del Gobierno central o bien por constituirse en una región autónoma. Esta fue, sin duda alguna, la decisión más acertada, ya que con esta solución se permitía que aquellas regiones que tuvieran ciertos sentimientos nacionalistas vieran sus pretensiones, en mayor o menor medida, satisfechas. Sin embargo, tampoco era de recibo que cualquier región pudiera constituirse en una región autónoma. Es por ello que era necesario cumplir una serie de requisitos para constituirse en región autónoma. No obstante, y antes de explicar dichos requisitos, considero necesario resaltar que las regiones autónomas podían estar compuestas por una o varias provincias. Es decir, y en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la constitución: *“Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12. En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinen en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental. La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí. Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización Político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Constitución española 9 de diciembre 1931, disponible en [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1931.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf)

Por lo tanto, varias regiones independientes unas de otras, pero relacionadas entre sí por razones de diversos tipos podían agruparse para formar una única región autónoma. Este hecho conviene resaltarlo, puesto que a raíz de eso se posibilitó que ciertas regiones se unieran a otras convirtiéndose en una única región autónoma y constituyendo un único Estatuto, en vez de hacer dos Estatutos distintos para cada región. En efecto, este artículo que acabamos de citar guarda mucha semejanza con el artículo 143.1 de la Constitución de 1978, el cual dice: *“En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”*<sup>6</sup>. En este caso, por ejemplo, empezamos a ver ya más claramente que la Constitución de 1931 es el precedente directo de la Constitución de 1978<sup>7</sup> y que sirvió de modelo para conformar nuestro actual modelo de Estado autonómico.

Continuando con la Constitución de 1931, y como he adelantado antes, era necesario que para la aprobación de los Estatutos se cumplieran una serie de condiciones. En concreto, el artículo rezaba: *“Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus ayuntamientos o, cuando menos, aquellos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las cortes [...]”*<sup>8</sup>. En consecuencia, se puede apreciar que con este artículo se busca también que los ciudadanos vuelvan a ser partícipes de la vida política del país y que sean ellos quienes, mediante su voto en las urnas, decidan como ha de organizarse territorialmente el Estado. De hecho, esta necesidad de la participación ciudadana en la vida política del país se pudo observar, por ejemplo, en el celeberrimo artículo de José Ortega y Gasset

---

<sup>6</sup> Constitución española, 1978, (BOE 29 de diciembre 1978)

<sup>7</sup> OLIVER, J., “La Constitución republicana de 1931”, *Dereito*, vol. 6, n.1, 1997, cit. p. 110

<sup>8</sup> Constitución española 9 de diciembre 1931, disponible en [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1931.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf)

en el diario *El Sol* en el cual clamaba: “¡Españoles, vuestro Estado no existe! ¡Reconstruidlo!”.

Por otra parte, en los artículos 14 a 16, ambos inclusive, se hablan, en primer lugar de las competencias que son exclusivas del Estado, en segundo lugar, de las competencias que pueden ser competencia o bien de las regiones autónomas o bien del Estado, y en tercer lugar, de las competencias que, al no aparecer en ninguno de los dos anteriores artículos, podrán corresponder a las regiones autónomas. Es decir, al igual que en la Constitución de 1978, se establece una legislación a dos niveles, con materias que corresponden obligatoriamente al Estado y con materias que, en caso de que las regiones autónomas, a través de sus Estatutos, lo deseen, puedan ser legisladas por dichas regiones autónomas.

En definitiva, en el año 1978 España necesitaba un cambio radical. Este cambio radical debía estar orientado sobre todo a la unidad y a eliminar todo aquello, que en cierto modo, pudiera recordar a la dictadura anterior. Por ello, el sistema centralista era una opción inviable dado la clara reminiscencia de esta forma de gobierno a la dictadura. Así pues, el mejor remedio era establecer un sistema democrático, en el que los ciudadanos se sintieran partícipes de la vida política y en el cual las distintas regiones tuvieran una mayor capacidad legislativa. Sin duda alguna, y en virtud de todo lo explicado a lo largo de este capítulo, el Estado integral de 1931 era la mejor y más cercana referencia que se tenía en aquella época a la hora de construir el nuevo Estado autonómico, el cual, al igual que en el año 1931, pretendía estar a caballo entre el Estado unitario y el Estado federal.

### **3. Nacimiento de la democracia**

#### **3.1. Configuración del estado autonómico**

En el capítulo anterior se han tratado los antecedentes que, en cierto modo, sirvieron de inspiración a nuestro actual Estado autonómico. Durante los últimos años de la dictadura franquista, se reivindicaba, además de una democracia, una mayor capacidad legislativa y de autogobierno de las regiones, especialmente de Cataluña y el País Vasco. Por lo tanto, el paso de un Estado unitario fuertemente centralizado a un Estado políticamente descentralizado fue una parte esencial del proceso español a la democracia. La construcción de un Estado democrático se enfrentaba a los viejos y graves fantasmas que habían marcado nuestra historia. Igual que en 1931, el constituyente tenía en la organización territorial una de sus decisiones más importantes. De su resolución iba a depender, en gran medida, el éxito del proceso en su totalidad<sup>9</sup>.

Sin embargo, los primeros pasos hacia un tipo de Estado sustentado en la autonomía regional no se dieron con la Constitución de 1978, sino que se dieron unos años antes. El punto de mira debemos ponerlo en las primeras elecciones presidenciales tras la muerte de Franco, las cuales tuvieron lugar el 15 de junio de 1977. Las elecciones derivaron decisivas en la transición. Por una parte, supusieron la primera piedra para sucesos posteriores tales como la Constitución de 1978 y, por otra parte, se mostraron como la expresión de la voz del pueblo. Se podría decir que se trató de unos comicios eclécticos, ya que contaron con la participación de multitud de ideologías políticas<sup>10</sup>.

Los resultados electorales significaron un importante avance hacia la instauración de la democracia. La victoria de UCD, la segunda posición del PSOE, la representación conseguida por los comunistas, el respaldo obtenido tanto por los partidos nacionalistas vascos como por los catalanes y el batacazo electoral de los partidos simpatizantes de Franco fundamentaron el comienzo de un nuevo proceso constituyente, el cual terminó con la aprobación de la Constitución y la derogación de todas las Leyes Fundamentales de la dictadura franquista. Asimismo, los resultados de las elecciones en Cataluña y en

---

<sup>9</sup> TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 41

<sup>10</sup> DONCEL DOMÍNGUEZ, J., “Las elecciones de 1977 en España: La transición democrática en la encrucijada”, *Blog de José Antonio Doncel Domínguez*, 2011 (disponible en: <http://jadonceld.blogspot.com.es/2011/09/las-elecciones-de-1977.html>)

el País Vasco, constituyeron también la creación, en el caso catalán el restablecimiento, de instituciones provisionales de autogobierno que, sin duda alguna, tuvieron un importante peso a la hora de elaborar la Constitución, la cual, como ahora explicaré, introdujo una considerable transformación de la organización territorial del Estado <sup>11</sup>.

Dicho esto, durante la elaboración de la Constitución, el gobierno de UCD, liderado por Adolfo Suárez, elaboró una serie de decretos leyes preautonómicos que acabaron convirtiéndose un tiempo después en la base del actual Estado autonómico. Los motivos por los cuales se iba a optar por este modelo eran de dos tipos:

a) Históricos. Con la Constitución de 1931 se instauró una especie de estado autonómico que no pudo llevarse a cabo debido a la Guerra Civil de 1936, pero que dio sus frutos con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las conocidas como “comunidades históricas”, Cataluña, País Vasco y Galicia. Por consiguiente, en la Constitución de 1978 se trató de recuperar ese proyecto fracasado tiempos atrás<sup>12</sup>

b) Políticas. Las diferencias entre las regiones que integran España han creado, a lo largo de las épocas, disparidades sustanciales en relación al grado de poder que deberían tener estas regiones frente al poder central. La solución que se va a adoptar en la Constitución aparece en el artículo 2 de la Constitución, el cual analizaremos más adelante, y que establece una fórmula mixta donde se establece el principio de unidad, pero al mismo tiempo, se reconoce el principio de autonomía de nacionalidades y regiones<sup>13</sup>

Por lo tanto, el paso siguiente era definir ya en la Constitución, de una manera clara y precisa, la nueva organización territorial del Estado que el pueblo tanto estaba demandando desde el fin de la dictadura.

### **3.2. Referencias en la constitución a las Comunidades Autónomas**

Como he dicho, lo único que faltaba es que la Constitución recogiese, de una vez por todas, la nueva organización territorial del Estado. Este ansiado paso se produjo el 29 de diciembre de 1978, fecha en la cual fue publicada en el BOE.

---

<sup>11</sup> MOLINERO, C., “Indefiniciones de las elecciones del 15 de junio de 1977”, *El País*, 17 de junio de 2002, (disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/06/17/catalunya/1024276041\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/06/17/catalunya/1024276041_850215.html))

<sup>12</sup> “La organización territorial del Estado”, *Sapromil*, p.1 (disponible en: [http://www.sapromil.es/Galerias/ficheros/La\\_organizacion\\_territorial\\_del\\_Estado.pdf](http://www.sapromil.es/Galerias/ficheros/La_organizacion_territorial_del_Estado.pdf))

<sup>13</sup> “La organización territorial del Estado”, *Sapromil*, p.1 (disponible en: [http://www.sapromil.es/Galerias/ficheros/La\\_organizacion\\_territorial\\_del\\_Estado.pdf](http://www.sapromil.es/Galerias/ficheros/La_organizacion_territorial_del_Estado.pdf))

Bien es cierto que la Constitución regula la organización territorial del Estado en el Título VIII de la misma. Concretamente, en los artículos 137 a 158, ambos incluidos. No obstante, en lo que se refiere a la autonomía, los constituyentes de la época bien se preocuparon en referenciar este asunto desde el principio de la Carta Magna. En concreto, el artículo 2 de la CE establece: *“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”*<sup>14</sup>. Esta relación entre la unidad del Estado y la autonomía de las regiones ha sido un asiduo debate en el Tribunal Constitucional, el cual en algunas de sus sentencias, como la del 2 de febrero de 1981, se pronunció de la siguiente manera: *“[...] La autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que cada organización 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 [...]. La Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa, como respecto de los entes locales”*<sup>15</sup>. De tal manera que, con esta sentencia queda de manifiesto el principio de unidad como principio inspirador del Estado autonómico. Los otros dos principios restantes son el principio de autonomía y el de solidaridad, los cuales explicaré más adelante.

Enlazando con el párrafo anterior, se puede apreciar que otro elemento esencial es la autonomía de nacionalidades y regiones debido a su fondo eminentemente político. Es por esa razón, que uno de los principios inspiradores del Estado autonómico es el principio de autonomía. No obstante, llama la atención que en la Constitución no se define como tal en ningún momento el modelo de Estado autonómico. De hecho, en el artículo 2 CE se reconoce la autonomía como un derecho, el cual puede desempeñarse o no. En este artículo queda de manifiesto el carácter dispositivo del derecho a la autonomía. Este ejercicio del derecho está regulado en la Constitución, ya que es ésta misma la que ha establecido los límites formales y materiales. Es decir, los límites

---

<sup>14</sup>Constitución española, 1978, (BOE 29 de diciembre 1978)

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 4/1981

relaciones con el procedimiento y las competencias que pueden asumir las autonomías, y cuales asume el Estado central<sup>16</sup>. En definitiva, el límite al principio de autonomía es el principio de unidad.

El componente fundamental del sistema territorial del Estado elaborado por la Constitución es la concesión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que hace el artículo 2 CE, y que tiene su desarrollo en el Capítulo III del Título VIII de la Constitución. Como ya he adelantado antes, el derecho a la autonomía enunciado en el artículo 2 de la Constitución es un derecho dispositivo. Esto significa que la autonomía es una opción, no una obligación. Sin embargo, las diversas nacionalidades y regiones han optado por llevar a cabo este derecho a través de la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía<sup>17</sup>. Estos Estatutos los abordaré con una mayor profundidad más adelante, por lo que no me detendré ahora para hablar de ellos.

Con el término “nacionalidad” el legislador se refiere a las regiones con peculiaridades históricas, institucionales, culturales o geográficas más acentuadas. El texto constitucional no se manifiesta acerca de qué son nacionalidades y regiones. Simplemente, establece unas pautas que deberán cumplir los territorios que deseen tener una mayor capacidad de autogobierno y que, por lo tanto, quieran constituirse como una comunidad autónoma. En efecto, el artículo 143 CE reza lo siguiente: “[...] *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica* [...]”.

No obstante, y antes de comenzar el análisis del Título VIII de la Constitución, creo conveniente explicar, aunque sea por lo menos de una manera superficial el restante tercer principio inspirador del Estado autonómico: el principio de solidaridad. En el texto constitucional se hace referencia a la solidaridad que debe existir entre los distintos elementos que conforman el Estado autonómico. La primera ocasión en la que se hace referencia al ya citado principio es en el ya también citado artículo 2 de la Constitución. En dicho artículo se establece que la solidaridad debe darse, por una parte, entre la nación española y las nacionalidades y regiones que la forman; por otra parte,

---

<sup>16</sup> González Martín, D., “El Estado autonómico (I): La organización territorial del Estado”, 2008, p.2 (disponible en: <http://apuntesderecho.yolasite.com/resources/Apuntes%20D...pdf>)

<sup>17</sup> González Martín, D., “El Estado autonómico (I): La organización territorial del Estado”, 2008, p.3 (disponible en: <http://apuntesderecho.yolasite.com/resources/Apuntes%20D...pdf>)

entre estas mismas. Básicamente, la finalidad del principio de solidaridad no es otra que servir de anclaje entre la comunidad nacional y las Comunidades Autónomas. De hecho, esta solidaridad puede apreciarse a lo largo del texto constitucional en artículos como el 158.2 en el que se hace mención al Fondo de Compensación Interterritorial, o el artículo 145.2 en el cual se incluye la facultad de celebrar acuerdos y convenios entre las distintas Comunidades Autónomas<sup>18</sup>.

Así pues, y habiendo explicado los principios inspiradores del Estado autonómico, es el momento de hacer mención a las referencias más significativas sobre el Estado autonómico la Constitución. La Carta Magna, en el momento de su redacción, estableció de una manera clara y concisa, para todos los municipios y provincias, la autonomía local. Si bien, no puntualizó con detalle el contenido competencial, el cual estaba encomendado al legislador, con los límites enunciados unas líneas atrás. Concretamente, estos hechos se pueden observar en los artículos 137<sup>19</sup> y 140 a 142<sup>20</sup> de la Constitución<sup>21</sup>.

De esta manera, en la Constitución se establece, en su artículo 1.1<sup>22</sup>, que existirá un único Estado; que “*la Nación española se fundamenta en su indisoluble unidad*” (art.2 CE); por otra parte, en el mismo artículo 2, “*se garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”; como resultado del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones nacerán entes conocidos como “Comunidades Autónomas”, que a pesar de las diferencias que puedan existir entre ellas, no podrá acarrear privilegios ni ocasionar exclusiones, asegurándose que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (arts. 137,138 y 139); el acceso a dicha autonomía deberá seguir unos métodos específicos, los cuales explicaré más adelante y que están comprendidos en los artículos 143 y 151; además, el artículo 145.1

---

<sup>18</sup> ALONSO DE ANTONIO, J.A., “El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas”, *Revista de Derecho Político*, n.21, 1984, pp. 31-81, referencia p.43

<sup>19</sup> Art.137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

<sup>20</sup> Los artículos 140 a 142 de la Constitución conforman el Capítulo II del Título VIII, el cual versa de la Administración Local. Hace referencia tanto a los gobiernos locales como a los municipales, así como a las Haciendas locales.

<sup>21</sup> ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Madrid, 2006, pp. 75-95, referencia p.78

<sup>22</sup> Art.1.1 CE: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

impone la prohibición de la federación de autonomías; los Estatutos de Autonomía, que también explicaré más adelante, son “*la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*” (art.147.1 CE); asimismo, la realización de dichos Estatutos deberá seguir unos determinados caminos, recogidos tanto en el artículo 146 como en el artículo 151; las competencias que asume de manera exclusiva el Estado están determinadas en el artículo 149, mientras que las competencias que podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas están recogidas en el artículo 148. Por último, en el artículo 152 se menciona la existencia de gobiernos y parlamentos autonómicos. Eso sí, esta fragmentación del territorio afecta al poder legislativo y ejecutivo, pero no al poder judicial, que, tal y como dice el artículo 117, es único en toda España<sup>23</sup>.

Si bien, no debemos olvidar el principio dispositivo ya mencionado a lo largo de este trabajo. En el texto constitucional no se determina ni el número de Comunidades Autónomas ni la cantidad de competencias que podrán contraer dichas Comunidades. El acceso a la autonomía, tal y como rezan los artículos 143 y 151, será voluntario. Es decir, la configuración del mapa autonómico no ha sido una creación de la Constitución. La Constitución abrió la posibilidad de este tipo de organización territorial y fueron las propias nacionalidades y regiones las que, de manera firme y voluntaria, han ido conformando el mapa autonómico a lo largo de los años a través de sus Estatutos de Autonomía<sup>24</sup>.

### **3.3. Estatutos de autonomía**

Los Estatutos de Autonomía, regulados en el artículo 147 de la Constitución, son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconoce y los ampara como parte de su ordenamiento jurídico. En concreto, el artículo 147.2 determina el contenido que debe comprender el Estatuto Autonómico. Dicho artículo reza: “*Los Estatutos de Autonomía deberán contener: A) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. B) La delimitación de su territorio. C) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. D) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la*

---

<sup>23</sup> ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Madrid, 2006, pp. 75-95, referencia p. 79

<sup>24</sup> ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Madrid, 2006, pp. 75-95, referencia p. 80

*Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas” (art. 147.2 CE).* El artículo 147 de la Constitución remata en su tercer y último apartando diciendo que los Estatutos de Autonomía deberán ser reformados según unos determinados procedimientos y se necesitará que sea aprobado por las Cortes Generales mediante ley orgánica<sup>25</sup>.

Tras esta referencia al artículo 147 en su totalidad, se pueden sacar varias conclusiones acerca de los Estatutos de Autonomía. La primera es que para la elaboración del Estatuto es indispensable la concurrencia de distintas voluntades tanto para su elaboración como para su reforma. De todas maneras, la reforma de los Estatutos ya vigentes deberá hacerse a través de un arduo procedimiento, el cual necesitará la actuación tanto de la Asamblea Legislativa autonómica como de las Cortes Generales, siendo estas últimas las que deban aprobar el Estatuto mediante ley orgánica, con sometimiento a referéndum, en su caso<sup>26</sup>.

Por otra parte, una segunda conclusión sería que los Estatutos de Autonomía no son únicamente normas autonómicas, sino que también son a su vez preceptos estatales sometidos a la Constitución. Este factor se puede observar en el hecho de que las Cortes Generales deberán aprobar los Estatutos, siendo así una expresión de la soberanía nacional y determinando que sean no sólo una norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, sino también una norma estatal, sometida, como el resto de normas del ordenamiento jurídico, a la Constitución. En efecto, el artículo 9.1 de la Constitución señala que *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*. De esta manera queda patente el principio de supremacía de la Constitución sobre el ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara parte integrante de su ordenamiento jurídico, tal y como recoge el artículo 147.1 del texto constitucional<sup>27</sup>. Como

---

<sup>25</sup> Constitución española, 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978)

<sup>26</sup> REDONDO BERMEJO, J., “Temario General de la ESSTT-OEP 2011. Grupo de Materias Generales”, 2011, p.7, (disponible en: [<sup>27</sup> REDONDO BERMEJO, J., “Temario General de la ESSTT-OEP 2011. Grupo de Materias Generales”, 2011, p.7, \(disponible en: \[13\]\(https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0ahUKEwiDxrzfw4\_TAhVIJiYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Ffla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA\_18\_-\_Parte\_General.doc&usq=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398,d.eWE\)”\)</p></div><div data-bbox=\)](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0ahUKEwiDxrzfw4_TAhVIJiYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Ffla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA_18_-_Parte_General.doc&usq=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398,d.eWE)”)</p></div><div data-bbox=)

consecuencia de esto, el Estatuto de Autonomía no podrá ser contrario a la constitución y deberá ser interpretado conforme a ésta. Así lo decía el Tribunal Constitucional en una Sentencia en 1982: “ [...] Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico [...]”<sup>28</sup>.

La tercera, y última conclusión que podemos extraer, está relacionado con la solidez que caracteriza a los Estatutos de Autonomía. El ya mencionado procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía concede a éstos últimos una peculiar fortaleza respecto al resto de normas estatales que hace inviable que puedan ser formalmente reformados por estas normas estatales. Esta afirmación se da respecto a las leyes ordinarias. En el caso de otras leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regula, por la propia Constitución, según criterios de competencia material. De tal manera que los Estatutos no podrán ignorar los criterios materiales determinados por el texto constitucional cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas, pues dichos criterios, establecen el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que se configura como límite para la regulación estatutaria<sup>29</sup>. De todas maneras, el Tribunal Constitucional se encargará de dilucidar el contenido de dichas reservas y sus consecuencias acerca de la validez del Estatuto de Autonomía.

En definitiva, tal y como recogió el Tribunal Constitucional en una Sentencia en diciembre de diciembre de 2007: “[...] los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el título VIII de la Constitución, fundan la Comunidad Autónoma, la dotan del correspondiente poder político y permiten el natural desenvolvimiento de dicho poder mediante la emanación de leyes en sus ámbitos de

---

[VIjYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Ffla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA\\_18\\_-\\_Parte\\_General.doc&usg=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398.d.eWE\)](http://www.dgt.es/Galerias/Fla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA_18_-_Parte_General.doc&usg=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398.d.eWE)

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982 18/1982

<sup>29</sup> REDONDO BERMEJO, J., “Temario General de la ESSTT-OEP 2011. Grupo de Materias Generales”, 2011, p.7, (disponible en:

[https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0ahUKEwiDxrzf4\\_TAhVIjYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Ffla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA\\_18\\_-\\_Parte\\_General.doc&usg=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398.d.eWE\)](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0ahUKEwiDxrzf4_TAhVIjYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Ffla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA_18_-_Parte_General.doc&usg=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398.d.eWE))

competencia, desarrollándolas reglamentariamente y aplicándolas a través, respectivamente, de sus Consejos de Gobierno y de sus Administraciones públicas. Cobra, así, sentido la calificación constitucional de los Estatutos como “norma institucional básica” de la correspondiente Comunidad Autónoma (art.147.1 CE)”<sup>30</sup>.

### **3.4. Vías de acceso a la autonomía**

Existen diversas vías para acceder a la autonomía. Las diferentes vías para acceder a la autonomía se pueden dar por numerosos factores como por ejemplo tener una entidad regional histórica o asumir un mayor nivel de competencias. En todo caso, para explicar este apartado seguiré la línea de las explicaciones de la profesora M<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez. En estas explicaciones, Ripollés clasifica las vías de acceso a la autonomía en seis diferentes tipos, los cuales a continuación comentaré.

1) “Vía del máximo techo competencial con acceso directo por haber plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía (Cataluña 1932, País Vasco 1936 y Galicia 1936); elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía por una asamblea de los diputados y senadores elegidos en el ámbito que aspira a ser Comunidad; tramitación del proyecto de Estatutos de Autonomía en fase de ponencia y comisión del Congreso con el concurso de una asamblea de parlamentarios, en la cual participarán todos los diputados y senadores de las provincias afectadas; y referéndum autonómico de aprobación del proyecto, con voto posterior de ratificación por las Cortes”. Todo esto lo encontramos en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución y en el artículo 151.2.2º a 5º de la Constitución<sup>31</sup>.

2) “Vía del máximo techo competencial con quórum de tres cuartas partes de municipios en cada provincia y superación de un primer referéndum de máxima autonomía por mayoría absoluta de los electores de cada provincia”. Esto último lo observamos en el artículo 151.1 de la Constitución, y esta vía de acceso es la vía escogida por Comunidades como Andalucía, por ejemplo. Las fases restantes son idénticas a las explicadas en el párrafo anterior<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 2007 247/2007

<sup>31</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 258

<sup>32</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Bl y anch, Valencia, 2010, p. 258

3) Vía de la LOTRAVA y LOTRACA. Existía una serie de provincias que procuraban alcanzar un tipo de autonomía ordinaria. Para ello, debían elaborar el proyecto de Estatutos de Autonomía, siguiendo las pautas de los artículos 143 y 148 de la Constitución. Dicho proyecto, el cual debía ser elaborado por los órganos preautonómicos y los miembros de las Diputaciones más los diputados y senadores de ese territorio, debía ser elevado a las Cortes Generales para que éstas lo tramitaran como proyecto de Ley Orgánica. Sin embargo, el problema viene con el proyecto canario y el valenciano. En ambos casos, los proyectos de Estatutos de Autonomía excedían de una manera notoria el nivel competencial, sin haber efectuado el obligatorio referéndum de acceso a las máximas competencias, como sí hizo Andalucía en su día. Llegados a ese punto, sólo existían dos opciones. La primera de ellas era inadmitir el Proyecto, lo que supondría, tal y como recoge el artículo 143.3 de la Constitución, posponer cinco años el acceso a la autonomía. La segunda opción, que es la que se adoptó, fue separar del Proyecto aquellas competencias que no podía asumir por ser excesivas y atribuir las a la Comunidad mediante Ley Orgánica Estatal de Transferencias (art.150.2 CE). En fin, como he mencionado antes, se optó por la segunda opción y los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Canarias se aprobaron acompañados de dichas Leyes Orgánicas de Transferencias a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA) y a Canarias (LOTRACA)<sup>33</sup>.

4) Vía de actualización del fuero. Este es el caso de Navarra, que optó por una actualización de su régimen foral, en vez de elaborar un Estatuto de Autonomía. Esta es la razón por la que su “Estatuto” se denomina LORAFNA (Ley Orgánica de Actualización del Fuero Navarro). Esta actualización deberá realizarse de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la Constitución y, como peculiaridad, no se permitirán enmiendas a dicha actualización del fuero y se tramitará mediante lectura única en Pleno<sup>34</sup>.

5) Vía ordinaria. Este es el caso de nueve Comunidades (Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Islas Baleares y Extremadura). No obstante, Madrid, por razones de contenido y aprobación, debería estar incluida

---

<sup>33</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Bl y anch, Valencia, 2010, pp. 258-259

<sup>34</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 259

también en este elenco de Comunidades, pero al tomar la iniciativa por la vía del artículo 144 queda fuera de este grupo. Los Proyectos de las nueve Comunidades que he citado fueron aprobados por la asamblea de parlamentarios, miembros de las Diputaciones provinciales y gobiernos preautonómicos y remitido al Congreso para iniciar la tramitación en las Cortes Generales como proposición de Ley Orgánica, conteniendo materias comprendidas en el artículo 148 de la Constitución<sup>35</sup>.

6) Vía excepcional del artículo 144 de la Constitución que, como he mencionado anteriormente, fue el seguido por la Comunidad de Madrid. Esta vía es la prevista para aquellos territorios que no superaran una provincia, con competencias exclusivamente del artículo 148 del texto constitucional y con exclusiva aprobación parlamentaria, y tramitación como Ley Orgánica. No sólo fue el caso de la Comunidad de Madrid, sino también de Ceuta y de Melilla<sup>36</sup>.

### **3.5. Evolución del sistema autonómico**

Los primeros Estatutos autonómicos que se aprobaron fueron los que, como he adelantado en el apartado anterior, habían solicitado el Proyecto de Estatuto de Autonomía en el pasado. Es decir, los Estatutos de País Vasco (1979), Cataluña (1979) y Galicia (1981). Estos tres Estatutos son anteriores a los pactos autonómicos firmados por UCD y el PSOE el 31 de julio de 1981. Estos acuerdos autonómicos podrían considerarse como uno de los hechos más importantes en el proceso de elaboración del Estado autonómico. La intención de estos acuerdos era, por un lado, diseñar las bases operativas del proceso autonómico. Por otro lado, la generalización del proceso autonómico para lograr una distribución homogénea del poder, dando cabida a las particularidades de las nacionalidades y regiones. Por último, se buscaba la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico para lograr una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica<sup>37</sup>. La relevancia de estos acuerdos reside en que no sólo fue el diseño del mapa autonómico, determinando las Comunidades Autónomas que había que constituir, sino que fue

---

<sup>35</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 258

<sup>36</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 258

<sup>37</sup> Acuerdos Autonómicos 1981, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Colección Informe, nº 36, Madrid, octubre de 1981, pp. 10-11

también el momento en el que se fijaron las vías de acceso a la autonomía<sup>38</sup>. En efecto, con estos Pactos se dio el paso más importante hacia el establecimiento del régimen autonómico en todo el territorio del Estado, ya que en los dos años posteriores se aprobaron todos los Estatutos de Autonomía, a excepción de las Comunidades de Ceuta y Melilla que accedieron a la autonomía en 1995.

En febrero del año 1992 tuvieron lugar los segundos pactos autonómicos. Esta vez entre el PSOE y el PP, ya que UCD había desaparecido del espectro político. Como consecuencia de este acuerdo, se ideó la ampliación competencial y para materializar esta idea se propuso primero una Ley de transferencias, y después una reforma de los Estatutos de Autonomía<sup>39</sup>. La finalidad de estas reformas era básicamente ampliar el nivel competencial de las Comunidades Autónomas de segundo grado, así como pulir otros detalles pendientes. Pero, sin duda alguna, lo fundamental de estas reformas fue la ampliación del techo competencial a las Comunidades de segundo grado. Esta ampliación del techo competencial consiguió que las Comunidades de segundo grado se equipararan mucho, en cuanto a competencias se refiere, con las llamadas Comunidades de primer grado<sup>40</sup>. Aun así la equiparación no era del todo completa, aunque sí supuso un salto de calidad<sup>41</sup>. Sólo el País Vasco y Navarra mantenían una diferencia muy importante respecto al resto de Comunidades: el concierto económico<sup>42</sup>.

Durante los años 1995 y 1996 se concertaron los traspasos relacionados con las nuevas competencias y se abrió el camino a la reforma de la financiación autonómica. Tras la reforma de los Estatutos de las Comunidades de segundo grado y la finalización de los traspasos competenciales como consecuencia de estas reformas se abrió un nuevo panorama. El mencionado sistema de financiación autonómica fue reformado por partida doble, en 1997 y 2001. Esta remodelación ha resultado fundamental dado que, a partir de entonces, las Comunidades Autónomas no sólo tenían una mayor participación

---

<sup>38</sup> GARRIDO MAYOL, V., “Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos”, *Revista de Derecho Político*, n. 48-49, 2000, p.37, (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/8788-12878-1-PB.PDF>)

<sup>39</sup> MARTÍN REBOLLO, L., “Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, 2005, p.42, (disponible en: [file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Estats08-L.Martin%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Estats08-L.Martin%20(3).pdf))

<sup>40</sup> Las Comunidades de primer grado son: Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía.

<sup>41</sup> MARTÍN REBOLLO, L., “Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, 2005, p.42, (disponible en: [file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Estats08-L.Martin%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Estats08-L.Martin%20(3).pdf))

<sup>42</sup> El concierto económico es un instrumento jurídico que regula el régimen tributario y fiscal entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca y el régimen foral navarro.

en los tributos estatales, sino que también disponían de una mayor capacidad normativa sobre ellos. Así pues, entre 1996 y 2001 se han modificado los estatutos de doce Comunidades Autónomas<sup>43</sup>.

Por último, en 2004 se inició la más reciente oleada estatutaria. Ésta ha resultado ser la menos exitosa de todas ya que, tal y como dice el Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *“se ha permitido trocear, descomponer y atomizar las materias incluidas en el artículo 149 para así poder autoatribuirse las submaterias resultantes so pretexto de que éstas no aparecen relacionadas en dicho precepto. El Estatuto de Cataluña de 2006 es una prueba concluyente de esta “ingeniosa” ocurrencia, que tuvo inmediatamente imitadores”*.

En resumen, se puede observar que la evolución de los Estatutos de Autonomía ha ido orientada hacia asumir más y más competencias para así sentirse más “fuertes” frente al Estado. La situación actual es alarmante, nos encontramos con Comunidades que, debido a este exceso competencial, se encuentran en un déficit presupuestario autonómico escandaloso, provocando que, en virtud del principio de solidaridad, otras Comunidades o el propio Estado tenga que “rescatarlas”. El sistema autonómico no puede mantenerse constantemente abierto y es fundamental resolver estos problemas desde la misma Constitución.

---

<sup>43</sup> Canarias (LO 4/1996, de 30 de diciembre), Aragón (LO 5/1996, de 30 de diciembre), Castilla-La Mancha (LO 3/1997, de 3 de julio), Murcia (1/1998, de 15 de junio), Madrid (LO 5/1998, de 7 de julio), Cantabria (LO 11/1998, de 30 de diciembre), Asturias (LO 1/1999, de 5 de enero), La Rioja (LO 2/1999, de 7 de enero), Illes Balears (LO 3/1999, de 8 de enero), Castilla y León (LO 4/1999, de 8 de enero), Extremadura (LO 12/1999, de 6 de mayo) y Comunidad Foral de Navarra (LO 1/2001, de 26 de marzo).

#### **4. Problemática con las reivindicaciones separatistas**

Para analizar la problemática separatista tanto en Cataluña como en el País Vasco, vamos a centrarnos en la situación actual y los motivos por los que actualmente el independentismo está tan presente en estas Comunidades Autónomas. No se pretende realizar un análisis histórico del sentimiento separatista en estas regiones. Simplemente, el objetivo es determinar el porqué del auge y la radicalización de los sectores separatistas en los últimos años. No obstante, una breve referencia a la historia será necesaria para entender los problemas que se dan en la actualidad.

##### **4.1. Problemática en Cataluña**

El sentimiento secesionista catalán ha experimentado un desarrollo asombroso en los últimos años. Históricamente, los adeptos a estas corrientes independentistas han solido considerar la identidad nacional y los cálculos económicos como los componentes más fundamentales de apoyo a la independencia. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevos factores que colocan la corriente independentista en el contexto del ciclo de protesta ocasionado por la crisis económica, lo que provocado el surgimiento y el afianzamiento de todo un conjunto de redes y discursos caracterizados por una intención de ruptura con el *statu quo*. Estos hechos han supuesto una ocasión política para la mayor difusión del movimiento más allá de los sectores nacionalistas e independentistas tradicionales<sup>44</sup>.

Si bien es cierto que el nacionalismo catalán viene de muchos años atrás, el denominado *procés* es bastante reciente por lo que no existen muchos estudios acerca del auge del independentismo en los últimos años. Aun así, la mayor parte de los autores, como Jordi Muñoz, Raül Tormos o Marc Guinjoan, coinciden en que los motivos de la expansión del secesionismo son multifactoriales y claramente complejos. Jordi Muñoz y Raül Tormos han tratado de dividir el independentismo en dos grupos, en función del mayor o menor fervor hacia el independentismo. Para los primeros, los principales motivos que han provocado el auge del independentismo responden a factores relacionados única y exclusivamente con la identidad nacional de Cataluña. Es decir, estos se basan sobre todo en la historia para defender el independentismo. Por otro lado, para los miembros del grupo menos fervoroso hacia el independentismo, los principales factores que han

---

<sup>44</sup> BLADÉ COSTA, T., “El movimiento independista catalán, más allá de la identidad y los cálculos económicos”, *Revistes Científiques de la Universitat de Barcelona. Anuari del conflicte social*, 2014, p.395, (disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/12291/15045>)

promovido la expansión del independentismo son aquellos de carácter económico. Este grupo son los que encarnan la célebre frase de “*Espanya ens roba*”. Los citados autores añaden que la situación político-económica y las caudalosas manifestaciones reivindicando el secesionismo han sido determinantes para que ciertos sectores de la población catalana vean con buenos ojos la independencia de Cataluña<sup>45</sup>. Afirman que “cada vez más gente con identidades duales se muestra favorable a la independencia”.

También se encuentran autores como Liñeira y Rico que se encuentran en el grupo menos fervoroso hacia el independentismo que he comentado anteriormente. Estos autores atribuyen las ansias de independentismo a la recesión económica y al descontento que ésta provoca, a lo que hay que sumar la sentencia del Tribunal Constitucional en contra del Estatuto de Cataluña.

En estos momentos las dos corrientes independentistas se han ensamblado en una sola. Sostienen que el discurso histórico y cultural de Cataluña ha sido sustituido por un proyecto político participativo bajo el lema de Cataluña es una nación y como tal tiene derecho a decidir.

En mi opinión, esta situación no sólo se explica desde el punto de vista de la crisis económica de 2008 y desde los factores históricos y culturales de Cataluña. El Estado autonómico ha sido exageradamente permisivo con este tipo de Comunidades históricas a la hora de concederles un exceso de competencias y demás privilegios. Fruto de este exceso de competencias, entre ellas la no menos importante de educación, las nuevas generaciones se han radicalizado y reclaman con aún más fuerza lo que sus padres y abuelos demandaban en el pasado. Por último, hay que señalar que las reivindicaciones separatistas catalanas en estos momentos están más centradas con el derecho a decidir que con la independencia en sí. Demandan insistentemente un referéndum en el que los catalanes puedan decidir sobre la soberanía de su Comunidad. A pesar de varios intentos de referéndums no vinculantes, los catalanes siguen sin encontrar una vía constitucional que les permita decidir su futuro. La razón es sencilla; el artículo 1.2 de la Constitución reza: “*La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes*

---

<sup>45</sup> TORMOS, R. y MUÑOZ, J. y HIERRO, M.J., “Identificació nacional: causa o conseqüència? Els efectes del debat sobre la independència en la identitat dels catalans”, *Centre d’Estudis d’Opinió*, 2015, (disponible en: <http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/export/sites/CEOPortal/estudis/workingPapers/contingut/idnacweb.pdf>)

*públicos*”. Es por esto que correspondería al conjunto de los españoles decidir sobre el futuro de Cataluña y no únicamente al pueblo catalán.

#### **4.2. Problemática en el País Vasco**

La historia del nacionalismo vasco cambió sustancialmente con la Guerra Civil española. Durante esta época, y en la dictadura posterior también, el Partido Nacionalista Vasco (en adelante PNV) se vio obligado a alinearse con los republicanos y los socialistas. Sin duda, de no ser por la Guerra Civil y las circunstancias que derivaron de la misma, el PNV jamás se habría “aliado” con estos grupos que en circunstancias normales serían totalmente antagonistas<sup>46</sup>.

A partir de la década de los sesenta la corriente independentista vasca comienza dar muestras de cambio en sus bases. Surge como consecuencia del fracaso de la política de los dirigentes nacionalistas del exterior. Dichos dirigentes esperaban contar con el apoyo de otras democracias occidentales, como la estadounidense por ejemplo. Sin embargo, el resultado fue el opuesto. Estados Unidos intervinieron en España con el objetivo de establecer un punto de conexión en sus intereses geoestratégicos mundiales, fortaleciendo de esta manera la dictadura<sup>47</sup>.

De esta manera apareció la segunda vía del independentismo vasco. Algunos jóvenes vascos reflexionaron sobre la metodología a seguir para revertir la situación en la que se encontraban. Como resultado de esta reflexión conjunta decidieron fundar lo que supondría en el futuro el mayor quebradero de cabeza para el Estado español: “Euskadi ta Askatasuna” (en adelante ETA). Este grupo optó por la radicalización extrema, tomando las armas para luchar contra la dictadura y abandonando también las anteriores metodologías del PNV que, desde luego, se habían mostrado ineficientes<sup>48</sup>.

En consecuencia, existen dos corrientes independentistas claramente diferenciadas. Por un lado, se encuentran los “autonomistas”. En esta onda se sitúan los partidarios del PNV que defienden la soberanía del pueblo vasco, pero siempre buscando una vía legal que pueda habilitarla y rechazando la violencia. Por otro lado, se encuentran los independentistas, cuya máxima expresión es el movimiento etarra, actualmente ya

---

<sup>46</sup> GUERRERO TORRES, A., “El origen del nacionalismo vasco”, *Laberinto 3*, 2000, p.11 (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-ElOrigenDelNacionalismoVasco-2020527.pdf>)

<sup>47</sup> GUERRERO TORRES, A., “El origen del nacionalismo vasco”, *Laberinto 3*, 2000, p.12 (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-ElOrigenDelNacionalismoVasco-2020527.pdf>)

<sup>48</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y AZCONA, F. *El nacionalismo vasco*, Historia 16, Madrid, 1991

prácticamente desaparecido. No obstante, a pesar de que actualmente ETA está derrotada, la pelea sigue en los parlamentos, ya que hace unos años surgió el partido político Bildu, compuesto mayoritariamente por ex miembros etarras y demás personas partidarias de las conductas etarras. Aunque ambas corrientes desean un pueblo vasco soberano, la confrontación entre ambas es clara. El PNV acusa a los proetarras de impedir el diálogo con el Estado central para poder llegar a una solución, mientras que los proetarras acusan al PNV de servirse de su actividad para someter a chantaje al gobierno español, sin decantarse abiertamente por ninguna posición.

Actualmente, podemos ver como el PNV sigue reivindicando la soberanía que tanto lleva reclamando. Así, en su declaración del centenario del partido decían: *“Euzkadi es nuestra Patria. Los vascos de los seis territorios constituimos un mismo pueblo unido por su origen y por su voluntad, dueño de sí mismo, sin que reconozcamos y acatemos otra soberanía”*<sup>49</sup>.

Por lo tanto, la situación es semejante a la de Cataluña. Ambas Comunidades consideran que tienen motivos para reclamar la independencia. Al ser la situación la misma, la solución, desde mi punto de vista, también es la misma. Como ya he dicho con el caso catalán, la Carta Magna deja de una manera muy tajante que la soberanía nacional reside en el conjunto de los españoles, por lo que corresponderá al pueblo español en su conjunto decidir sobre estos asuntos.

En conclusión, considero que el Estado autonómico supo canalizar de una manera muy inteligente las demandas independentistas de estas Comunidades al darles más capacidad de autogobierno en sus respectivos territorios. En estos momentos el Estado autonómico actual ya no sabe cómo lidiar con estas demandas independentistas. Puede que el propio Estado autonómico sea la enfermedad que hay que curar para solucionar estos problemas con los nacionalismos periféricos.

---

<sup>49</sup> Declaración del Centenario EAJ-PNV (disponible en: [http://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/docs\\_estaticos/declaracion\\_centenario.pdf](http://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/docs_estaticos/declaracion_centenario.pdf))

## 5. Ventajas e inconvenientes del estado autonómico

Como previamente se ha analizado, en 1978 España se encontraba en la necesidad de romper con todo aquello que recordara, de alguna manera, al régimen franquista. Es por ese motivo, que una de las decisiones que se adoptó fue la de descentralizar el Estado. Territorios como el País Vasco o Cataluña, a los que durante el período de la dictadura se les había prohibido el uso de su lengua y la difusión de su cultura, reclamaban una cierta autonomía respecto al Estado español. Al principio se pensó que esto ocasionaría una fragmentación del Estado. Sin embargo, después se consideró que al contentar, en mayor o menor medida, a los sectores separatistas, el Estado autonómico iba a reducir los deseos separatistas de estas regiones e iba a unir más a los españoles<sup>50</sup>.

Tanto es así que hasta el comienzo de la crisis económica, la población manifestaba un claro apoyo al Estado autonómico, incluso en las comunidades vasca y catalana. Una prueba de este apoyo es este párrafo del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de reforma constitucional: *“Como todo Estado complejo, el de las Autonomías es un compromiso entre unidad y pluralidad. Un compromiso fraguado entre todos, día a día, que ha favorecido el autogobierno y mejorado las condiciones de vida de los ciudadanos porque, dentro de un proyecto común, ha permitido atender razonablemente las diferencias culturales, lingüísticas, políticas, económicas y sociales de las diversas comunidades que integran España”*<sup>51</sup>. Esto se debe a que las Comunidades Autónomas se habían hecho dueñas de todas las competencias de mayor importancia y referentes al Estado social. Como consecuencia, la mayor parte de la población vinculaba el crecimiento y afianzamiento del Estado social al Estado autonómico. En definitiva, hasta el comienzo de la crisis aproximadamente en el año 2008, ningún partido político, incluido los nacionalistas, habían puesto en duda el Estado autonómico<sup>52</sup>.

Dicho esto, voy a explicar un poco mejor los motivos por los que, durante un tiempo, se estuvo a favor del Estado autonómico. Resolver las demandas de las regiones independentistas no era el único factor que propició la implantación del Estado

---

<sup>50</sup> “Desventajas de las Comunidades Autónomas”, 2014, (disponible en: <https://historiaeconomia perspectiva.wordpress.com/2014/10/20/desventajas-de-las-comunidades-autonomas/>)

<sup>51</sup> TOHARIA, J.J., *Pulso de España 2010. Un informe sociológico*, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, 2010, p.100.

<sup>52</sup> TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, 2016, Madrid, p. 200

autonómico. Unas líneas atrás he comentado que los ciudadanos llegaron a tal grado de satisfacción que el crecimiento y afianzamiento del Estado social lo asociaban al Estado autonómico. Además, no había existido ningún tipo de problema como resultado de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas. En efecto, el Estado autonómico había conseguido que, después de mucho tiempo, el territorio español, en general, estuviera satisfecho con el modelo de organización territorial que se había adoptado. Territorios que llevaban años reclamando más autogobierno con este modelo de Estado vieron satisfechas sus pretensiones y consiguieron gozar de un nivel de autonomía que jamás en la historia habían experimentado. En Comunidades que no habían tenido una conciencia política propia, la autonomía había sido paralela a un incremento de su desarrollo económico y de su reconocimiento político. Asimismo, los dos grandes partidos políticos se encontraban cómodos con un modelo que ambos defendían sin discusión alguna. Pero no sólo eran los dos grandes partidos políticos los que estaban conformes, sino que también los nacionalistas ya que contaban con un gran apoyo en sus territorios y fruto de este apoyo de sus comunidades, disfrutaban también de una gran influencia en el conjunto del Estado. En resumen, como he dicho antes, hasta la llegada de la crisis en el año 2008, el Estado autonómico estaba siendo un absoluto éxito<sup>53</sup>.

Sin embargo, en el año 2008 todo empezó a cambiar. El sentimiento general de satisfacción continuaba existiendo, pero no con tanta fuerza. Las consecuencias económicas de la recesión económica, sobre todo las referentes a prestaciones sociales, provocaron que, al igual que se atribuyera el éxito del Estado social al Estado autonómico, el declive del Estado social se atribuyera también al Estado autonómico. A partir del 2008 el Estado se ha encontrado en la tesitura de tener que dar explicación a todos los recortes en materia de prestaciones sociales como consecuencia de la crisis fiscal de las distintas administraciones públicas<sup>54</sup>. A todo esto, no debemos olvidar tampoco que la desconfianza de gran parte de la población hacia la clase política ha sido acusada también por las Comunidades Autónomas y sus respectivos sistemas políticos. Relacionado con esta confianza está el factor que mucha gente achaca también a las Comunidades Autónomas un excesivo gasto en infraestructuras que finalmente no han

---

<sup>53</sup> TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, 2016, Madrid, p. 200

<sup>54</sup> AJA, E., *El Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, 2014, pp. 102-103

dado, ni de lejos, la rentabilidad esperada o en una abundancia de órganos y cargos políticos que resultan realmente innecesarios<sup>55</sup>. Por último, y no menos importante, las Comunidades Autónomas han exprimido al máximo los artículos 148 y 149 de la Constitución con el objetivo de asumir el mayor número de competencias posibles y poder gozar así de un mayor nivel de autonomía. Sin embargo, este exceso de competencias ha provocado que muchas Comunidades Autónomas se encuentren administrativa y económicamente desbordadas. Esto ha provocado dos reacciones.

Por un lado, el exceso en la absorción de competencias ha ocasionado las quejas tanto del País Vasco como de Cataluña. Hay que recordar que uno de los motivos fundamentales por los que se creó el Estado autonómico fue para atender las demandas de estas regiones, por lo que en un principio estas regiones fueron tratadas de una manera diferencial respecto al resto de Comunidades Autónomas. Con el paso de los años, el resto de Comunidades Autónomas han ido asumiendo competencias hasta tal punto que las Comunidades de Cataluña y País Vasco han visto que ese trato diferencial que se dio en 1978 se ha diluido de una manera considerable.

Por otro lado, y en parte relacionado con lo anterior, el exceso en la absorción de competencias ha derivado en un alarmante déficit presupuestario. De tal manera que ciertas Comunidades Autónomas atribuyen el déficit, tanto estatal como autonómico, a esta desmesurada asunción de competencias. Este tipo de políticas llevadas a cabo por los Gobiernos autonómicos está no sólo debilitando la confianza en el Estado autonómico sino que está sirviendo además de caldo de cultivo para las reivindicaciones separatistas de los sectores independentistas.

En fin, lo que en la época de la transición fue una gran solución, hoy en día es un gran problema. La situación económica del país, provocada en cierta medida por los excesivos gastos que suponen las Autonomías, y la relación cada vez más tensa entre el Estado y las regiones separatistas, han desgastado, y sino agotado, el Estado autonómico. La descentralización ha sido cara y ha demostrado ser ineficiente<sup>56</sup>, parece evidente que el Estado autonómico ha llegado a su fin.

---

<sup>55</sup>TUDELA ARANDA, J., El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española, Marcial Pons, 2016, Madrid, p. 201

<sup>56</sup> TUDELA ARANDA, J., El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española, Marcial Pons, 2016, Madrid, p. 201

## 6. Una posible solución para el futuro

### 6.1. Federalismo: acrecienta el problema

Desde hace mucho tiempo el federalismo ha sido una de las opciones que se ha puesto encima de la mesa como una posible solución al Estado autonómico. En primer lugar, sería preciso apuntar que no hay un modelo canónico de Estado federal. De hecho, no hay dos Estados federales iguales<sup>57</sup>, por lo que, en principio, esta idea federal utilizando modelos federales de otros Estados como ejemplo es un tanto peligrosa. Varios autores afirman que la instauración de un modelo de Estado federal no supondría importantes cambios. En el Estado federal, los territorios se juntan en un agregado al que entregan su soberanía. Se pacta un reparto de competencias y se renuncia al derecho a la secesión a menos que este sea concedido por la unión<sup>58</sup>. No obstante, las propuestas federales que han hecho los distintos partidos políticos a lo largo del tiempo eran propuestas poco elaboradas. Vienen proponiendo el federalismo como modelo de Estado, pero en ningún momento hacen alusión a qué modelo de federalismo se refieren ni qué cambios deberían ser introducidos en nuestro Estado para que éste pudiera denominarse de acuerdo con su propuesta. Es más, todos los países federales cuentan con estructuras y modos de funcionamiento diferentes entre ellos. Por consiguiente, en primer lugar, sería conveniente que las corrientes adeptas al federalismo concretaran más que tipo de federalismo desean para poder así tener en consideración al federalismo como una posible solución al Estado autonómico<sup>59</sup>.

Aun así, suponiendo que las corrientes federalistas especifiquen el modelo de estado federal que tanto anhelan, el federalismo seguiría sin ser una solución adecuada al Estado autonómico. Es fundamental tener en cuenta que el Estado autonómico fue creado para atender las demandas de las regiones separatistas, concretamente País Vasco y Cataluña. ¿Sería la mejor solución un sistema federal para frenar los avances independentistas? En mi opinión, no. La variedad de provincias, regiones y nacionalidades es exageradamente abundante como para conseguir una fructífera integración en un modelo uniforme. Además, un modelo asimétrico sería muy

---

<sup>57</sup> ARAGÓN REYES, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Revistas Asamblea*, (disponible en: [http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31\\_Manuel\\_Aragon\\_Reyes.pdf](http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31_Manuel_Aragon_Reyes.pdf))

<sup>58</sup> LLONA, G., “Qué cambiaría si España se convirtiese en un Estado federal”, *ABC*, 6 de noviembre de 2012 (disponible en: <http://www.abc.es/20121105/espana/abci-federalismo-espana-cambios-201211021409.html>)

<sup>59</sup> PÉREZ CALVO, A., “El Estado autonómico 25 años después de la Constitución”, *Universidad Pública de Navarra*, 2003, p.12 (disponible en: [file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/RJ\\_36\\_I\\_1.pdf](file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/RJ_36_I_1.pdf))

problemático, ya que los estatutos diferencias son percibidos como privilegios de unos respecto a otro, por lo que es muy probable que continuaran los recelos de unas regiones respecto a otras<sup>60</sup>. En consecuencia, el federalismo no sería una propuesta fiable como solución a las deficiencias del Estado autonómico.

## 6.2. Imposibilidad de un Estado Unitario

En la línea opuesta a los partidarios al federalismo, se encuentran los partidarios del centralismo, los cuales abogan por un Estado fuerte y eficiente, administrativamente descentralizado y capaz de acomodar y reconocer la pluralidad histórica y cultural de España<sup>61</sup>.

En este punto hay que resaltar lo que ya se ha resaltado en repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo. El Estado autonómico se descentralizó, en primer lugar, para atender a las demandas de los independentistas en la época de la Transición y, en segunda lugar, como consecuencia de un agotamiento histórico del Estado unitario y centralizado que habían caracterizado los años de la dictadura franquista. En esta línea se encuentra Teodoro González Ballesteros, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, el cual dice que *“una España centralizada, sin autonomías, no es posible ante la actual realidad socio-política. Para que ello fuera posible sería necesario un cambio radical en la Constitución, o un nuevo texto constitucional. Sociológicamente la supresión de las Comunidades Autónomas equivaldría a una regresión política que difícilmente aceptarían los ciudadanos”*.

Por otra parte, Roberto Blanco Valdés, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, se mantiene en la misma postura que los anteriores. En efecto, este experto en la materia afirma que *“no sería positiva una marcha atrás hacia un Estado centralizado. Hay que hacer ajustes eso sí”*. Además, termina apuntando que *“es cierto que el sistema centralizado tiene una clara ventaja y es que es más barato. Sin embargo, es indiscutible que en nuestro país y atendiendo siempre a los procesos históricos en que se basan estas realidades estructurales, la descentralización ha permitido y permitió construir un sistema democrático. O*

---

<sup>60</sup> BORJA, J., “La casi imposible solución federal”, *eldiario.es*, 14 de noviembre de 2013 (disponible en: [http://www.eldiario.es/catalunya/opinions/imposible-solucion-federal\\_6\\_196740341.html](http://www.eldiario.es/catalunya/opinions/imposible-solucion-federal_6_196740341.html))

<sup>61</sup> Principios inspiradores del partido político VOX, extraído del manifiesto fundacional (disponible en: <http://voxespana.es/index.php/manifiesto-fundacional>)

*descentralizaban o hubiera sido muy difícil integrar en el país esas sensibilidades nacionalistas*”<sup>62</sup>.

En conclusión, creo necesario tener en cuenta la opinión de los expertos que he citado. El Estado autonómico está enfermo y debemos curarlo, no matarlo. Como se ha mencionado en este apartado, la vuelta al centralismo sería un paso hacia atrás, una vuelta a los problemas que vivimos en la época de la Transición que, sin duda alguna, en este caso sería mucho más conflictiva. Con toda seguridad, gran parte de las Comunidades Autónomas, en especial las denominadas históricas, se mostrarán reacias a la hora de ceder, en favor de un Estado central, las competencias que tanto les ha costado conseguir. Considero que para optar por un Estado centralizado, o por cualquier modelo de Estado en general, debe existir un consenso político, y en estos momentos el consenso político es claramente inexistente en relación al Estado unitario.

### **6.3. Solución: un Estado Autonómico renovado**

Ha quedado demostrado que ni un Estado federal ni un Estado unitario es la mejor respuesta a la problemática del Estado autonómico. Como ya he adelantado en el epígrafe anterior, mi propuesta es renovar el Estado autonómico, no destruirlo. Destruir el Estado autonómico supondría una reforma total de la Constitución y para ello sería necesario un consenso político y ciudadano del que España carece en estos momentos. No obstante, es preciso adaptar la Constitución a la realidad social actual. Si las Constituciones no se someten a reforma, lógicamente sus disposiciones se irán alejando de la realidad y de las demandas sociales<sup>63</sup>. Por lo tanto, nos encontramos ante el dilema de reformar o no la Constitución. Aunque el consenso político sea necesario para acometer una reforma constitucional, la situación actual es límite y los distintos partidos políticos están condenados a entenderse.

En consecuencia, la reforma constitucional es preceptiva. Aun así, hay que destacar que no es necesaria una reforma total del texto constitucional. En mi opinión, una reforma parcial sería suficiente. Concretamente, esta reforma estaría relacionada con el Título VIII de la Constitución. Es decir, el Título correspondiente a la organización territorial

---

<sup>62</sup> MONTAÑÉS, E., “¿Es posible una España sin autonomías?”, *ABC*, 22 de octubre de 2013 (disponible en: <http://www.abc.es/espana/20131021/abci-sistema-financiacion-autonomica-estado-01310161925.html>)

<sup>63</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., *Lecciones de Derecho constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, p. 67

del Estado. Al no estar las materias de este título comprendidas en el grupo de “materias protegidas” por la Constitución, la reforma se llevaría a cabo a través del artículo 167 de la Carta Magna. Esta reforma, tal y como explicaré más adelante en este trabajo, sería menos tortuosa que una reforma total, ya que las mayorías necesarias para conseguirlas no son tan exigentes como las del artículo 168<sup>64</sup>.

El motivo por el que considero que tiene que reformarse el Título VIII de la Constitución es que el contenido directivo en el citado Título brilla por su ausencia. Fue elaborado a partir del principio dispositivo dejando, en manos de las Comunidades que pudieran constituirse y de los Estatutos que llegasen a aprobar las decisiones más importantes<sup>65</sup>.

Dicho esto, estimo fundamental que se reduzcan el número de Comunidades Autónomas ya que carece de sentido tener Comunidades tan pequeñas y de tan bajo nivel demográfico. De hecho, podríamos tomar como modelo el artículo 29 de la *Grundgesetz* alemana, el cual reza: *“El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su tamaño y por su capacidad económica estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. A tal efecto deben tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y la planificación regional”*. Así pues, no me parecería una insensatez reorganizar el mapa autonómico unificando algunas Comunidades Autónomas para reducir así el gasto económico. Estados europeos como Alemania e Italia, en sus respectivas normas supremas recogen esta posibilidad de reorganización del mapa autonómico por lo que no considero descabellado que se incluya este precepto también en nuestra Carta Magna. Resultado de esta política, las principales perjudicadas serían las Comunidades uniprovinciales. Cómo dice Fernández Rodríguez en su libro, abajo citado: *“se debe prescindir de las Comunidades uniprovinciales, pues cuando no les falta población, les falta tamaño y contar con un horizonte territorial adecuado es también imprescindible hoy para poder llevar a cabo una acción eficaz y también para poder encontrar nuevas oportunidades, que dentro de un territorio exiguo difícilmente aparecen”*.

---

<sup>64</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., “La reconstrucción del Estado Autonómico”, 2015, (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Ponencia.Prof.%20Cosculluela.pdf>)

<sup>65</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos””, *Revista española de Derecho Administrativo*, num. 158/2013, 2013

En segundo lugar, el reparto competencial no debería dejarse al arbitrio de las Comunidades. Deberían estar fijadas por la misma Constitución las competencias que tiene cada Comunidad Autónoma. El principio dispositivo no ha conseguido los objetivos esperados. Este principio ha alentado aún más las ansias de autogobierno de las Comunidades Autónomas y ha provocado que éstas asuman competencias por encima de sus posibilidades. De la misma manera, el artículo 150 de la Constitución merece una revisión<sup>66</sup>, ya que incita a los gobiernos autonómicos a asumir más competencias y desprenderse así más de las políticas del Estado. El resultado de esta exacerbada asunción de competencias es que nos encontramos con un Estado desigual, en el que las Comunidades hacen la guerra por su cuenta, sin buscar todos juntos un mismo objetivo común.

Por otra parte, no hay que olvidar el factor de la financiación autonómica. La nueva reforma de la Constitución deberá fijar de una manera clara y sencilla las bases de la Hacienda estatal y de las Haciendas autonómicas delimitando los campos de aquélla y de éstas<sup>67</sup>. El artículo 157 de la Constitución ha demostrado ser ineficiente al respecto, puesto que el hecho de dejar este asunto a una Ley Orgánica significa dejar esta materia constantemente abierta, generando así reivindicaciones fruto de la insatisfacción de determinadas Comunidades que reclaman más recursos. La realidad es que, como dice Fernández Rodríguez, *“por la vía del artículo 157 se empezó repartiendo lo que había y se terminó por dar a todas las Comunidades Autónomas lo que no había a fin de contentarlas a todas”*.

En mi opinión, la polémica actual con la financiación se encuentra en la desigualdad territorial. Esta desigualdad se puede observar claramente en los casos de País Vasco y Navarra que, debido al sistema foral, pagan menos impuestos y disfrutan del doble de gasto público en educación, sanidad y servicios sociales. Por consiguiente, habría que revisar el concierto económico. Estoy diciendo revisarlo, no suprimirlo.

Asimismo, si se pretende un modelo de Estado que busque el fortalecimiento del Estado central y la recuperación de competencias cedidas a las Comunidades Autónomas, la reforma de la financiación económica centrará sus esfuerzos en buscar una optimización

---

<sup>66</sup> Este artículo establece las materias que pueden ser asumidas o bien por el Estado o bien por las Comunidades Autónomas.

<sup>67</sup>FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos””, *Revista española de Derecho Administrativo*, num. 158/2013, 2013

en la financiación de servicios y una reducción de estructuras duplicadas entre las diversas administraciones<sup>68</sup>. Además, es necesario una reducción del peso del Estado eliminando gasto político superfluo. Un Estado eficiente conllevará una menor necesidad de financiación sin mermar el gasto social<sup>69</sup>. Por último, no debemos olvidarnos de la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Sería preciso establecer un sistema basado en la separación impositiva entre el Estado y las Comunidades Autónomas y donde las Comunidades Autónomas obtengan sus ingresos a través de sus propios impuestos y no mediante impuestos cedidos.

En definitiva, España vive por encima de sus posibilidades y es urgente tapar la herida económica de algún modo. Es evidente que los numerosos recortes que hemos sufrido durante la crisis económica no han tenido el efecto esperado y cada vez la presión fiscal es más alta. Por esa razón, pienso que el problema está en el propio sistema en sí. El Estado autonómico se encuentra agotado, necesita renovarse. Esta renovación deberá estar enfocada en reducir el exagerado coste económico que supone este modelo de Estado. El exceso de Comunidades, de organismos públicos y la irresponsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas ha dejado al Estado al borde del abismo. Es fundamental que el Estado recupere parte de poder que ha perdido con la transferencia de competencias y que se recupere la eficiencia de la que gozaba el Estado Autonómico en el pasado.

#### **6.4. ¿Por qué hay que reformar la Constitución?**

Mientras la Constitución no sea reformada van a seguir existiendo unas normas y principios de imperativo cumplimiento para el desarrollo autonómico. Dichas normas y principios supondrían los pilares constitucionales del Estado autonómico. Estos pilares serían: unidad de la nación y del Estado, soberanía del pueblo español, solidaridad y no discriminación entre las Comunidades Autónomas, igualdad de derechos de todos los españoles independientemente de la parte del territorio español en la que se encuentren, competencias exclusivas del Estado de imposible atribución a las Comunidades Autónomas, consideración de los Estatutos de Autonomía como normas enteramente

---

<sup>68</sup> SÁEZ, P., “Apuntes sobre financiación autonómica”, *Noticias VOX*, 2015, (disponible en: <https://www.voxespana.es/apuntes-sobre-financiacion-autonomica-articulo-de-pablo-saez>)

<sup>69</sup> SÁEZ, P., “Apuntes sobre financiación autonómica”, *Noticias VOX*, 2015, (disponible en: <https://www.voxespana.es/apuntes-sobre-financiacion-autonomica-articulo-de-pablo-saez>)

subordinadas a la Constitución<sup>70</sup>. Los citados cimientos constitucionales suponen los límites a las posibles modificaciones que acerca del Estado autonómico pueden introducirse mediante reformas de los Estatutos de Autonomía. En consecuencia, las modificaciones que puedan afectar a estos pilares no podrán realizarse a través de una reforma de los Estatutos sino que deberá realizarse obligatoriamente mediante una reforma de la propia Constitución.

Esto último no significa que la Constitución no deba reformarse. Significa que hay que ser conscientes de la importancia que tiene una reforma constitucional. Es conveniente realizar tres precisiones que deben tenerse presentes en el momento de reformar la Constitución. La primera sería de índole jurídica, la segunda de índole política y la tercera de índole técnica. Con la precisión jurídica me refiero a que ni reformando el artículo 168 de la Constitución sería posible conceder el derecho a la secesión a una parte del territorio. Por otro lado, la precisión política consiste en que sería apropiado que estuvieran de acuerdo no sólo las mayorías parlamentarias sino el pueblo español en su conjunto. Por último, la precisión técnica tiene más que ver con la seriedad a la hora de optar por el nuevo modelo de Estado. Es necesario escapar de experimentos innovadores y servirse más de estudios jurídicos solventes<sup>71</sup>.

Dicho esto, es evidente que caben reformas de la Constitución. Estas reformas deben hacerse observando los puntos que he mencionado en el párrafo anterior. De hecho, una reforma constitucional no tiene por qué suponer un aspecto negativo. La propia Constitución recoge esta posibilidad para adaptar así el texto constitucional a las nuevas realidades sociales. En efecto, si las Constituciones no contuvieran la opción de poder ser reformadas, sus disposiciones se irán alejando de la realidad y de las demandas sociales<sup>72</sup>. Por lo tanto, ya que la Constitución nos ofrece la posibilidad de adaptarla a las nuevas circunstancias, seamos inteligentes y renovémosla.

---

<sup>70</sup> ARAGÓN REYES, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Revistas Asamblea*, p.23 (disponible en: [http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31\\_Manuel\\_Aragon\\_Reyes.pdf](http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31_Manuel_Aragon_Reyes.pdf))

<sup>71</sup> ARAGÓN REYES, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Revistas Asamblea*, p.24 (disponible en: [http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31\\_Manuel\\_Aragon\\_Reyes.pdf](http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31_Manuel_Aragon_Reyes.pdf))

<sup>72</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 67

## 6.5. Proceso de reforma de la Constitución

Karl Loewenstein decía que lo elemental de la Constitución no es ella en sí misma y por sí misma, sino ella *fuera de sí*, enajenada a una realidad exterior que le presta significado y justificación de existir<sup>73</sup>. En consecuencia, para este autor la Constitución ideal será aquella que sea capaz de amoldarse a los cambios de una manera natural, sin necesidad de tener que reformarla. Sin embargo, la realidad es que el texto constitucional no se puede cambiar por sí solo. A pesar de que la constitución no es capaz de amoldarse por sí misma a las distintas realidades sociales que van surgiendo conforme el paso del tiempo, el texto constitucional incluye disposiciones entre sus artículos para reformar la Constitución y poder así adaptar la misma a las nuevas realidades sociales<sup>74</sup>.

En el caso español la Constitución puede ser reformada mediante dos sistemas. Estos dos sistemas dependen del grado de importancia que tenga la reforma. Si la reforma afecta a unos determinados preceptos que no son considerados como elementales en la constitución la reforma se realizará conforme a un determinado sistema, mientras que si la reforma sí que afecta a preceptos fundamentales del texto constitucional ésta se realizará conforme a otro determinado sistema. La Carta Magna en su décimo y último Título recoge cuándo ha de reformarse el texto constitucional por un determinado procedimiento y la manera en la que debe reformarse. En concreto, este Título comprende los artículos 166 a 169, ambos incluidos.

Así pues, la Constitución establece en su artículo 166 que “*la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87*”<sup>75</sup>. De la lectura de los artículos 87.1 y 87.2 se puede observar que la iniciativa popular queda excluida para instar una reforma constitucional. Dicha iniciativa estaba incluida en el Anteproyecto constitucional, pero fue eliminada por la Comisión Constitucional del Congreso, a petición del Grupo parlamentario de UCD, con el apoyo

---

<sup>73</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., “La idea de Constitución en Karl Loewenstein”, p. 76, (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-LaIdeaDeConstitucionEnKarlLoewenstein-2048127.pdf>)

<sup>74</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 67

<sup>75</sup> Art. 87.1 Constitución española: “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”

Art.87.2 Constitución española: “Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”

político del PSOE y del PCE. Únicamente el portavoz del Grupo parlamentario de Alianza Popular manifestó su apoyo a mantener la iniciativa popular en el texto del Anteproyecto. También podemos extraer de la lectura de los citados artículos el predominio del Congreso de los Diputados respecto al Senado en todos los procedimientos legislativos<sup>76</sup>.

La Constitución, en los artículos 167 y 168, ya explica de una manera clara y concisa los distintos procedimientos de reforma. De tal manera que en el artículo 167 establece el procedimiento de reforma “ordinaria”, mientras que en el artículo 168 fija el procedimiento de reforma “agravado”, en función de si la reforma afecta a todo el texto constitucional o sólo a una parte del mismo, o si afecta o no a unas materias especialmente protegidas. Las materias especialmente protegidas por la Constitución son las que se encuentren en el Título preliminar, en el Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I o en el Título II. Es decir, se refiere a las reformas que incumbran a los principios político-constitucionales que se proclaman en el Título preliminar, a los derechos fundamentales y libertades públicas y a la Corona. Por lo tanto, al considerar en este trabajo que no es necesaria una disolución total del Estado autonómico y que con una reforma del Título VIII de la Constitución será suficiente, la reforma constitucional se realizaría mediante la vía ordinaria. Es decir, la reforma del artículo 167 de la Constitución. Por consiguiente, para aprobar esta reforma deberá existir una mayoría de tres quintas de cada una de las Cámaras. En caso de no existir tal acuerdo, el artículo 167.1 de la Constitución establece que *“se intentará obtener el acuerdo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado”*. Igualmente, el artículo 167.2 del texto constitucional establece que si mediante el procedimiento del artículo 167.1 no es posible llegar a un acuerdo, el Congreso podrá aprobar la reforma por mayoría de dos tercios, siempre y cuando exista mayoría absoluta del Senado. En este apartado se puede observar la preeminencia del Congreso, ya que es esta Cámara la que tendrá la última palabra a la hora de aprobar o no la reforma. Por último, el artículo 167.3 de la Constitución recoge la posibilidad de convocar un referéndum para la ratificación de la reforma, siempre y cuando éste se solicite por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, dentro del

---

<sup>76</sup>ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 68

plazo de los quince días siguientes a su aprobación. Es aquí donde existe una gran diferencia con el procedimiento agravado del artículo 168, ya que en el artículo 168 el referéndum no es facultativo, sino obligatorio<sup>77</sup>. Es por eso que la reforma constitucional por la vía ordinaria es más sencilla ya que “sólo” necesita el consenso político, mientras que el procedimiento agravado requiere tanto el consenso político como el ciudadano. Aun así, hay veces que es más sencillo que los ciudadanos lleguen de acuerdo en vez de que los políticos lleguen a un acuerdo.

---

<sup>77</sup> ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 69

## 7. Conclusiones

Nadie duda que el Estado autonómico fue un gran acierto en su momento. El agotamiento del Estado unitario después de casi cuarenta años de dictadura y las demandas de los territorios nacionalistas exigían que se adoptase un modelo de Estado como el autonómico. Este modelo de Estado supo canalizar de la mejor manera posible los principales problemas con los que se enfrentaba la Transición democrática, dotando a las Comunidades de una capacidad de autogobierno que nunca habían disfrutado. La intención de este modelo era clara: buscar la unidad del pueblo español. Y así lo estableció el artículo 2 de la Constitución: *“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”*. Es decir, después de un siglo XX marcado por los conflictos reivindicativos de todos los bandos políticos, era obligatorio romper con ese “mal ambiente” y abrir una nueva etapa en la que los ciudadanos tuvieran más poder de decisión y formaran parte en la elección del modelo de Estado, para así llegar a la solución más democrática posible.

Sin embargo, las soluciones no son eternas, el Estado autonómico se ha ido encontrado con determinados problemas que poco a poco le han ido desbordando, y han acabado agotándolo. La crisis económica del año 2008 dejó en evidencia las principales deficiencias del Estado autonómico. Con la recesión económica se demostró que el Estado autonómico es insostenible, es extremadamente caro e incluso, en algunos aspectos, inútil. El principio dispositivo ha dejado en manos de las Comunidades Autónomas la facultad de asumir las competencias que consideren convenientes, alentando así las ansias de ciertos gobiernos autonómicos de descentralizarse aún más y sentirse más “fuertes” frente al Estado. Como resultado de esta política irresponsable por parte de las Comunidades Autónomas, muchas de ellas, al no tener recursos suficientes para atender las numerosas obligaciones que tienen, han caído en un déficit estrepitoso, generando a su vez la crisis del Estado que se ve obligado a “rescatar” a estas Comunidades Autónomas.

Aun así, la exacerbada asunción de competencias no se refleja únicamente en el plano económico. También desde el punto de vista político se puede observar que las Comunidades están más preocupadas del crecimiento de su propio territorio que del crecimiento del territorio español en general. Esta actitud, calificada por mi parte como

egoísta, ha derivado en numerosos conflictos en los últimos años, sobre todo con los sectores independentistas, los cuales reclaman insistentemente el derecho a decidir su propia soberanía, olvidando el artículo 1.2 de la Carta Magna que establece que la soberanía nacional reside en el conjunto del pueblo español.

En consecuencia, el cambio parece necesario. Este cambio, como hemos demostrado no puede ser ni hacia el federalismo ni hacia el Estado unitario. El federalismo fragmentaría todavía más el Estado ya que en vez de frenar las ansias independentistas, las acrecentaría. La variedad de provincias, regiones y nacionalidades es exageradamente abundante como para conseguir una fructífera integración en un modelo uniforme. Además, el modelo asimétrico tampoco sería la mejor solución dado que provocaría recelos entre las Comunidades. Por otra parte, el Estado unitario tampoco sería la solución. Sería un paso atrás y una vuelta a los problemas que tuvimos antaño. Asimismo, para llegar a un Estado unitario sería preciso una reforma total de las bases del sistema constitucional. Para realizar una reforma constitucional he mencionado que es adecuado tener un claro consenso político, y ese consenso político brilla por su ausencia en estos momentos. Por último, dudo mucho que las Comunidades Autónomas se muestren conformes a ceder las competencias que tanto les ha costado conseguir.

En conclusión, el Estado autonómico está enfermo y hay que curarlo, no matarlo. La respuesta al problema es mantener el Estado Autonómico pero reducir el excesivo coste que supone. Como solución, a lo largo de este trabajo, se ha optado por la reforma del Título VIII de la Constitución, en el que se modifiquen las materias que pueden ser competencia de la Comunidad Autónoma, se establezca claramente qué compete al Estado y qué a la Comunidad Autónoma, se reduzca el número de Comunidades Autónomas, sobre todo las uniprovinciales, y se establezca un nuevo modelo de financiación autonómica que desde luego en estos momentos se muestra caduco. No pienso que sea una tarea fácil llegar a un acuerdo para reformar el Estado autonómico, pero que la tarea no sea fácil no significa que sea imposible. El diálogo entre el Estado y las Comunidades Autónomas es preceptivo. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben ponerse de acuerdo y estar dispuestos a sacrificarse por el conjunto de los españoles. Sin un acuerdo político, es muy complicado que la reforma constitucional, tan necesaria para el futuro de España, llegue a buen puerto.

## 8. Bibliografía

Acuerdos Autonómicos 1981, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Colección Informe, nº 36, Madrid, octubre de 1981

AJA, E., *El Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, 2014

ALONSO DE ANTONIO, J.A., “El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas”, *Revista de Derecho Político*, n.21, 1984

ÁLVAREZ VELEZ, M.I., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010

ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Madrid, 2006

ARAGÓN REYES, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Revistas Asamblea*, p.p. 13-32 (disponible en:

[http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31\\_Manuel\\_Aragon\\_Reyes.pdf](http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.31_Manuel_Aragon_Reyes.pdf))

BLADÉ COSTA, T., “El movimiento independentista catalán, más allá de la identidad y los cálculos económicos”, *Revistes Científiques de la Universitat de Barcelona. Anuari del conflicte social*, 2014, (disponible en:

<http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/12291/15045>)

BORJA, J., “La casi imposible solución federal”, *eldiario.es*, 14 de noviembre de 2013 (disponible en: [http://www.eldiario.es/catalunya/opinions/imposible-solucion-federal\\_6\\_196740341.html](http://www.eldiario.es/catalunya/opinions/imposible-solucion-federal_6_196740341.html))

Constitución española 9 de diciembre 1931, disponible en

([http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1931.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf))

Constitución española, 1978, (BOE 29 de diciembre 1978)

COSCULLUELA MONTANER, L., “La reconstrucción del Estado Autonómico”, 2015, (disponible en:

<file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Ponencia.Prof.%20Cosculluela.pdf>)

Declaración del Centenario EAJ-PNV (disponible en: [http://www.eaj-](http://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/docs_estaticos/declaracion_centenario.pdf)

[pnv.eus/adjuntos/docs\\_estaticos/declaracion\\_centenario.pdf](http://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/docs_estaticos/declaracion_centenario.pdf))

DONCEL DOMÍNGUEZ, J., “Las elecciones de 1977 en España: La transición democrática en la encrucijada”, Blog de José Antonio Doncel Domínguez, 2011 (disponible en: <http://jadonceld.blogspot.com.es/2011/09/las-elecciones-de-1977.html>)

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos””, Revista española de Derecho Administrativo, num. 158/2013, 2013

GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y AZCONA, F. *El nacionalismo vasco*, Historia 16, Madrid, 1991

GARRIDO MAYOL, V., “Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos”, Revista de Derecho Político, n. 48-49, 2000, (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/8788-12878-1-PB.PDF>)

GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., “La idea de Constitución en Karl Loewenstein”, (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-LaIdeaDeConstitucionEnKarlLoewenstein-2048127.pdf>)

González Martín, D., “El Estado autonómico (I): La organización territorial del Estado”, 2008 (disponible en: <http://apuntesderecho.yolasite.com/resources/Apuntes%20D...pdf>)

GUERRERO TORRES, A., “El origen del nacionalismo vasco”, Laberinto 3, 2000, (disponible en: <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-ElOrigenDelNacionalismoVasco-2020527.pdf>)

LLONA, G., “Qué cambiaría si España se convirtiese en un Estado federal”, ABC, 6 de noviembre de 2012 (disponible en: <http://www.abc.es/20121105/espana/abci-federalismo-espana-cambios-201211021409.html>)

MARTÍN REBOLLO, L., “Sobre los Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, 2005, (disponible en: [file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Estats08-L.Martin%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Estats08-L.Martin%20(3).pdf))

Ministerio de Defensa – Gobierno de España, “La organización territorial del Estado”, Sapromil (disponible en: [http://www.sapromil.es/Galerias/ficheros/La\\_organizacion\\_territorial\\_del\\_Estado.pdf](http://www.sapromil.es/Galerias/ficheros/La_organizacion_territorial_del_Estado.pdf))

MOLINERO, C., “Indefiniciones de las elecciones del 15 de junio de 1977”, El País, 17 de junio de 2002, (disponible en:

[http://elpais.com/diario/2002/06/17/catalunya/1024276041\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/06/17/catalunya/1024276041_850215.html))

MONTAÑÉS, E., “¿Es posible una España sin autonomías?”, ABC, 22 de octubre de 2013 (disponible en: <http://www.abc.es/espana/20131021/abci-sistema-financiacion-autonomica-estado-01310161925.html>)

OLIVER, J., “La Constitución republicana de 1931”, Dereito, vol. 6, n.1, 1997

Partido Político VOX, Principios inspiradores del partido político VOX, extraído del manifiesto fundacional (disponible en: <http://voxespana.es/index.php/manifiesto-fundacional>)

PÉREZ CALVO, A., “El Estado autonómico 25 años después de la Constitución”, Universidad Pública de Navarra, 2003, p.12 (disponible en: [file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/RJ\\_36\\_I\\_1.pdf](file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/RJ_36_I_1.pdf))

REDONDO BERMEJO, J., “Temario General de la ESSTT-OEP 2011. Grupo de Materias Generales”, 2011, (disponible en: [https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0ahUK EwiDxrzfw4\\_TAhVIjYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Fla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA\\_18\\_-\\_Parte\\_General.doc&usg=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398,d.eWE](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=0ahUK EwiDxrzfw4_TAhVIjYKHTC7C5A4FBAWCDEwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dgt.es%2FGalerias%2Fla-dgt%2Fempleo-publico%2Foposiciones%2Fdoc%2F2011%2FTEMA_18_-_Parte_General.doc&usg=AFQjCNFApIJ5gWYwaHtnBjjAnEPmo4i05w&bvm=bv.151426398,d.eWE))

SÁEZ, P., “Apuntes sobre financiación autonómica”, *Noticias VOX*, 2015, (disponible en: <https://www.voxespana.es/apuntes-sobre-financiacion-autonomica-articulo-de-pablo-saez>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 2007 247/2007

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 4/1981

Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982 18/1982

SOLOZABAL, J., “Sobre el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 78, 1992 (disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/46995/28477>)

Sotillo Hidalgo, B., “Desventajas de las Comunidades Autónomas”, 2014, (disponible en: <https://historiaeconomiaperspectiva.wordpress.com/2014/10/20/desventajas-de-las-comunidades-autonomas/>)

TOHARIA, J.J., *Pulso de España 2010. Un informe sociológico*, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, 2010

TORMOS, R. y MUÑOZ, J. y HIERRO, M.J., “Identificació nacional: causa o conseqüència? Els efectes del debat sobre la independència en la identitat dels catalans”, Centre d’Estudis d’Opinió, 2015, (disponible en: <http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/export/sites/CEOPortal/estudis/workingPapers/contingut/idnacweb.pdf>)

TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016

VARELA, J., “La constitución de 1931 y la organización territorial del Estado”, *Iuris Vasconae*, 2013 (disponible en <file:///C:/Users/JoséMaría/Downloads/Dialnet-LaConstitucionDe1931YLaOrganizacionTerritorialDeE-4966571.pdf>)