



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA DEL ESTADO EN LA  
CONSTITUCIÓN

Problemas y soluciones

Autor: Jaime González Lara

5º E-3 Analytics

Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid

Abril 2023

## **RESUMEN**

La Constitución Española de 1978 establece el régimen autonómico como una forma de organización territorial del Estado español. Sin embargo, a lo largo de los años, este sistema ha enfrentado diversos problemas y desafíos que han puesto a prueba su funcionamiento y eficacia. En este trabajo de investigación se analizará el Estado Autonómico en la Constitución, sus problemas más relevantes y las posibles soluciones a estos. Ahondando en temas como la financiación autonómica, la relación entre las comunidades autónomas y el papel del Gobierno del Estado en todo lo anterior, se pretende proporcionar una visión completa y actualizada sobre la situación actual del Estado Autonómico en España.

## **ABSTRACT**

The Spanish Constitution of 1978 established the autonomous regime as a form of territorial organization of Spain. However, over the years, this system has faced various problems and challenges that have tested its functioning and effectiveness. This research paper will analyze the Autonomous State in the Constitution, its most relevant problems and possible solutions to them. Delving into issues such as autonomous financing, the relationship between the autonomous communities and the role of the State Government in all of the above, the aim is to provide a complete and updated view of the current situation of the Autonomous State in Spain.

## **PALABRAS CLAVE**

Estado Autonómico, Constitución Española, Comunidad Autónoma, Autonomía, Centralismo.

## **KEY WORDS**

Autonomous State, Spanish Constitution, Autonomous Community, Autonomy, Centralism.

## ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	5
2.1 ORIGEN DEL ESTADO MODERNO	5
2.2 ESPAÑA: ESTADO MODERNO	6
2.3 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL PANORAMA CONSTITUCIONAL	7
2.4 CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN	12
3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978	18
3.1 LA CCONSTITUCIÓN DE 1978	18
3.2 EL ESTADO AUTONÓMICO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	21
3.3 ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA	24
3.4 COMPETENCIAS AUTONÓMICAS	25
3.5 ACCESO A LAS AUTONOMÍAS	26
3.6 ESTADO AUTONÓMICO JURISDICCIONAL	29
4. PROBLEMAS	33
4.1 SISTEMA DE FINANCIACIÓN	34
4.2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	37
4.3 INTEGRACIÓN POLÍTICA	38
5. SOLUCIONES	41
6. CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	48
JURISPRUDENCIA	50

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

CE – Constitución Española

CCAA – Comunidades Autónomas

EEAA – Estatutos de Autonomía

TC – Tribunal Constitucional

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

LOTC – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LOAPA – Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

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

LOTRACA – Ley Orgánica de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a Canarias

LRBRL – Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

UCD – Unión de Centro Democrático

CPFF – Consejo de Política Fiscal y Financiera

## 1. INTRODUCCIÓN

El estado actual de las autonomías en España es complejo y diverso, reflejando la diversidad y riqueza cultural y política del país. En general, se puede decir que las autonomías han logrado consolidarse como una forma de organización política del Estado español y han adquirido un papel cada vez más importante en la vida política y social del país.

Sin embargo, también existen desafíos que afectan a las autonomías en la actualidad. Más allá de los desencuentros políticos con demandas independentistas que en los últimos años han ido ocupando las portadas de los periódicos, otros problemas relevantes pueden ser la falta de financiación suficiente por parte del Estado central y la desigualdad económica entre las diferentes comunidades autónomas.

Además, la pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto significativo en el funcionamiento de las autonomías, poniendo de manifiesto la importancia de una coordinación eficiente entre ellas y el Estado central en la gestión de una crisis.

Este trabajo es una oportunidad para analizar en profundidad el estado actual de las autonomías en España, y para proponer soluciones que permitan mejorar su funcionamiento y fortalecimiento en el futuro.

Para comenzar, sería fundamental realizar un análisis profundo del régimen autonómico, comprendiendo bien sus orígenes y el sentido teleológico del mismo. Solo de esta forma podremos entender bien donde nos encontramos, y que ha podido fallar durante el proceso. Una vez hayamos comprendido bien de dónde venimos, dónde estamos y que ha fallado, podremos acercarnos al acierto en cuanto a las posibles soluciones para los problemas actuales del régimen autonómico.

Este trabajo se ha realizado mediante la consulta de literatura, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, manuales y doctrina jurídica. La literatura consultada escrita por expertos y académicos en el área de derecho constitucional y autonómico junto con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que es el máximo intérprete de la Constitución española y juez de última instancia en casos de controversia constitucional, proporciona la precisión y certeza legal necesaria para abordar un tema tan complejo como al que nos enfrentamos.

## 2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### 2.1 ORIGEN DEL ESTADO MODERNO

El Estado moderno nace en el siglo XV en Europa, como resultado de un proceso histórico iniciado en Italia. Con la aparición de las ciudades-Estado<sup>1</sup> y la figura del príncipe renacentista, el Estado moderno quedó consolidado y pronto se extendió a otras naciones europeas como Francia, Inglaterra o España.

Esta nueva forma de Estado, caracterizada por el surgimiento de un poder centralizado y soberano, surge en contraposición a la organización política y social de descentralización absoluta del feudalismo medieval, donde el poder estaba concentrado en los señores feudales, dueños de grandes extensiones de tierra, con su propio sistema de gobierno, justicia y financiación (Ganshof, 1975). En este sistema, el poder estaba muy fragmentado y no había una autoridad centralizada que pudiera imponer su autoridad en todo el territorio. Esta fragmentación y falta de unidad en el territorio a menudo generaba conflictos y guerras entre los distintos territorios, dificultando la formación de alianzas y coaliciones para enfrentar amenazas externas y prevenir invasiones<sup>2</sup>.

El Estado moderno presenta mayor estabilidad y protección, unidad y cohesión, eficacia y eficiencia, así como un sistema económico más avanzado. La creación de un cuerpo de funcionarios profesionales para la gestión de los asuntos internos de la nación, de un ejército permanente que garantiza la seguridad de sus ciudadanos frente a las amenazas externas de una manera coordinada y unida, la unión de jurisdicciones, la creación de un sistema de impuestos que sumado a la mayor seguridad del territorio y la mayor seguridad jurídica presentan una serie de ventajas de esta nueva forma de organización que da respuesta a los problemas del sistema anterior (Tilly, 1975).

Es a partir de la aparición del Estado moderno, de la creación de gobiernos unitarios y centralizados y, lo que es más importante, del surgimiento de una identidad nacional, que realizar un análisis de su evolución cobra sentido. En el caso de España y con el

---

<sup>1</sup> Las ciudades-Estado eran entidades políticas independientes que surgieron en Italia durante el Renacimiento. Eran ciudades que tenían su propio gobierno y estaban separadas de los poderes locales y feudales que habían dominado la Edad Media.

<sup>2</sup> Es fácilmente argumentable que este fenómeno en concreto fuese una de las claves en la reconquista, o dicho de otro modo, como la fragmentación del territorio musulmán en los distintos reinos de taifas propiciase el avance de los reinos cristianos hacia el sur.

objetivo de entender la historia y evolución de nuestras regiones, vamos a proceder a continuación a realizar un breve análisis del desarrollo de España desde el punto de vista histórico-constitucional, para entender mejor nuestro sistema de organización territorial actual puesto que dicha historia sin duda es y ha sido un factor determinante en el mismo.

Es por ello por lo que a pesar de que podamos trazar el origen de algunas de nuestras regiones a la Hispania Romana o a los primitivos reinos cristianos, no es hasta la creación de España como estado moderno y con una identidad propia que cobra sentido hacer dicho análisis.

## 2.2 ESPAÑA: ESTADO MODERNO

El nacimiento del Estado moderno en España se produjo con el matrimonio de los Reyes Católicos a finales del siglo XV, pero no se consolidó hasta el Siglo XVIII. Con la unión de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón se materializa la unión de los dos reinos más grandes de la Península, que más adelante con la conquista de Granada y la de Navarra supondrá la unión definitiva del territorio, a excepción de Portugal, bajo un mismo reino. Esto sumado a una serie de reformas administrativas, políticas y judiciales sentaron las bases del Estado moderno en España. Entre estas reformas, cabe mencionar la creación de organismos centrales de gobierno como el Consejo Real, la Chancillería o la Inquisición así como la creación de un sistema legal moderno, basado en la creación de leyes generales que se aplicaban a todo el territorio. No obstante, el poder efectivo del Consejo Real o las Chancillerías sobre el conjunto del territorio estaba limitado por las élites locales o determinados territorios que aun gozaban de amplio autogobierno como Cataluña o Valencia<sup>3</sup>.

Con los Austrias, cuando la dinastía de los Habsburgo estaba en el trono, la situación se mantuvo de la misma forma. Es en esta etapa en la que España alcanza su máximo esplendor, conformando un “Imperio donde no se ponía el sol”. Las leyes, costumbres y privilegios de cada territorio eran respetados, y la administración se organizaba en gran medida a nivel local. Además, existían distintas cortes y asambleas regionales que tenían un papel importante en la toma de decisiones. No es difícil de comprender que,

---

<sup>3</sup> Estos territorios tenían sus propias instituciones y sistemas legales y administrativos, lo que les permitía mantener cierto grado de autonomía y control sobre sus asuntos internos. Aunque el Consejo Real y las Chancillerías tenían autoridad nominal sobre estos territorios, su poder efectivo estaba limitado

con los escasos medios de la época y lo extenso del imperio español en aquel entonces, si bien el sistema de gobierno tenía tendencia centralizadora, fue en general descentralizado, debido al conglomerado de territorios que componían la Monarquía Hispánica.

Por ello, no es hasta Felipe V de Borbón a principios del Siglo XVIII que España se convierte en un verdadero Estado absoluto y centralizado. Tras el fallecimiento de Felipe II, último de los Austrias, sin descendencia, se desata una cruenta guerra por la corona de España de la que finalmente sale victorioso el francés Felipe de Anjou, quedando instaurada la dinastía de los Borbones. A pesar del temor europeo de que España se convirtiese en títere de Francia, y por ende anexionadas en la práctica las dos mayores potencias mundiales del momento, Felipe V entendió perfectamente su papel como rey de España y gobernó por y para los intereses del reino español. Si bien incorporó al mismo elementos de tradición político-cultural franceses, propios del reinado de su abuelo Luis XIV<sup>4</sup>, implementando un auténtico proceso de centralización y absolutismo del gobierno de España (García & Álvarez-Ossorio Alvariño, 2004).

Inicialmente, el Estado moderno se estableció como una entidad absoluta y centralizada. Sin embargo, con la llegada de las revoluciones liberales a finales del siglo XVIII, la organización territorial adquirió diferentes formas, desde la unión de coronas hasta la confederación y, posteriormente, la federación, incluyendo el centralismo francés del que España era heredera.

### 2.3 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL PANORAMA CONSTITUCIONAL

Desde la consolidación del Estado moderno español en el Siglo XVIII, se han promulgado un total de 10 constituciones, siendo la primera de todas ellas *la Pepa*<sup>5</sup>, declarada durante la Guerra de la Independencia contra la ocupación francesa. Esta trayectoria constitucional se caracteriza por una marcada tendencia a la centralización. No obstante, cabe destacar dos excepciones importantes que han

---

<sup>4</sup> Luis XIV, también conocido como el rey Sol, logró establecer un gobierno absoluto y centralizado durante su reinado, que es considerado el modelo de la monarquía absoluta en Europa, y que además se caracteriza por ser el más largo de la historia.

<sup>5</sup> Nombre popular con el que se conoce la Constitución de Cádiz de 1812 por promulgarse el 19 de marzo, coincidiendo con la festividad de San José.



divergido de esta tendencia y que trataremos más adelante: la foralidad y los dos periodos republicanos.

La Constitución de Cádiz de 1812 supuso el inicio de la historia contemporánea en España. Antes de su promulgación, España estaba gobernada por una monarquía absoluta, con un sistema político caracterizado por el poder centralizado en manos del rey y la falta de derechos y libertades para los ciudadanos. Sin embargo, durante la Guerra de la Independencia, se formaron juntas provinciales que empezaron a reclamar una mayor participación en el gobierno y una Constitución que estableciera un sistema político más justo y democrático.

La Constitución de 1812 fue la primera Constitución española y una de las primeras de Europa en establecer los principios del liberalismo político, basado en la soberanía nacional, la separación de poderes, la libertad de expresión y la igualdad ante la ley, entre otros (Sánchez Agesta, 1984). Sin embargo, a pesar de estos avances, el modelo de gobierno que instauró fue centralizado.

El poder ejecutivo seguía estando en manos del rey, que nombraba y cesaba a los ministros, y el poder legislativo estaba dividido en dos cámaras: la de diputados elegida por sufragio censitario, y la de senadores elegida por el rey. Además, la Constitución establecía una división territorial en provincias, pero no se concedía a estas la capacidad para autogobernarse ni para tomar decisiones de forma autónoma. De hecho, las provincias eran representadas en las Cortes por diputados que no podían tomar decisiones por sí solos, sino que debían acatar las decisiones tomadas por el gobierno central (Enterría, 2014).

Sin embargo, con la llegada de Fernando VII se restauró el absolutismo y se produjo una represión política y social contra los liberales y otros sectores que habían apoyado la Constitución de 1812 y las ideas liberales. Tras el levantamiento de Riego, la rehabilitación de la Constitución de 1812 durante el trienio liberal y el nuevo triunfo del Fernando VII, llega la época conocida como la Década Ominosa y la segunda norma jurídica que podemos considerar como Constitución a todos los efectos: el Estatuto Real de 1834.

Con la muerte de Fernando VII y durante la regencia de su viuda María Cristina de Borbón no se restablece la Constitución de 1812 pero si un nuevo texto para sentar las bases de la transición liberal dirigido en primer término por Cea Bermúdez y más tarde

por Martínez de la Rosa: el Estatuto Real (Sánchez Agesta, 1984). Se trató, en resumidas cuentas de una dejación voluntaria de poderes por parte de la Corona, que se vio obligada por las circunstancias a transferirlos a otros órganos.

El Estatuto Real supuso el fin definitivo del Antiguo Régimen en España y estableció instituciones y mecanismos parlamentarios similares a los de los países europeos más avanzados de la época. Sin embargo, el régimen político propuesto por el Estatuto no logró consolidarse y se derrumbó en poco más de dos años.

El Estatuto Real de 1834 establecía un modelo de gobierno centralizado para España. Aunque permitía cierta autonomía en algunas regiones, la toma de decisiones importantes y la dirección general del país se encontraban en manos del rey y su gobierno central (Fuentes, 2007).

La Constitución de 1837 fue creada debido a la crisis del Estatuto Real, y aunque tuvo dificultades para sobrevivir, permaneció vigente hasta su derogación definitiva por la Constitución de 1845. La lucha entre los moderados y los progresistas impidió la aplicación adecuada y tranquila de las reglas del Estatuto Real, lo que llevó a la sublevación de los Sargentos de La Granja en agosto de 1836 (Ibidem). Esto obligó a la Regente María Cristina a restaurar la Constitución de Cádiz de 1812 y a formar un nuevo gobierno progresista, lo que puso fin a la breve existencia del Estatuto Real. El epitafio de Larra para el Estatuto Real fue: "vivió y murió en un minuto" (Congreso de los Diputados, 2023).

La Constitución de 1837 estableció algunas medidas para fortalecer la participación ciudadana en el proceso político, como la expansión del derecho al voto a algunos ciudadanos que antes no tenían ese derecho y la creación de un sistema de representación más equitativo en el Congreso de los Diputados. Además, la Constitución de 1837 reconoció la soberanía nacional y la libertad de expresión, prensa y religión, lo que supuso un avance significativo en términos de derechos y libertades individuales en comparación con el Estatuto Real de 1834. Sin embargo, en cuanto al modelo de gobierno, este continuó siendo principalmente central.

El régimen constitucional de 1845 comenzó después de uno de los periodos más difíciles de la historia de España. Desde la Guerra de la Independencia, la influencia del régimen gaditano había generado reacciones de todo tipo, tanto de partidarios del absolutismo como del liberalismo, lo que contribuyó a crear un clima de inestabilidad y

preocupación que duró hasta 1840. Durante ese período, la Guerra Carlista, los cambios importantes en el régimen de propiedad con la desamortización de Mendizábal, y la falta de estabilidad en la regencia de María Cristina fueron factores dominantes.

Los moderados buscaron reconciliar la tradición y la revolución, y esto se reflejó en la creación de la Constitución de 1845. Esto confirmó una vez más la regla en nuestro constitucionalismo del siglo XIX de que el cambio del grupo en el poder lleva al cambio de la Constitución. En contraste con las Constituciones anteriores de 1812 y 1837, la Constitución de 1845 eliminó la fórmula revolucionaria de la soberanía de la nación y volvió a la fórmula histórica tradicional de la soberanía compartida entre las Cortes y el Rey (Congreso de los Diputados, 2023). Si se podía vislumbrar en los textos constitucionales anteriores algún tipo de tendencia o interés descentralizador con la Constitución de 1845 se revierte completamente esta situación.

El entusiasmo revolucionario que se propagó por Europa en 1848<sup>6</sup> también se hizo sentir en España. En 1870, se produjo un cambio en la monarquía con la llegada de Amadeo I de Saboya. Posteriormente, se establecieron dos formas distintas de República, y se crearon las constituciones de 1869 y de 1873, aunque esta última no llegó a ser efectiva. Además, se libró una guerra colonial en Cuba, se desataron dos guerras civiles y se experimentó una constante sucesión de juntas, lo que muestra el dinamismo político de la época.

La Constitución de 1869 fue el reflejo constitucional directo de la Revolución de septiembre. Los principios básicos considerados como el corazón mismo de la Revolución de 1868 se plasmaron en el texto constitucional, incluyendo la soberanía nacional, el sufragio universal, la concepción de la Monarquía como poder constituido y la declaración de derechos (Pérez, Historia de España, 2014). Al redactar estos principios en el texto, los constituyentes se inspiraron en varios textos extranjeros, como la Constitución belga de 1831, considerada la más democrática de la época, y la Constitución estadounidense de 1787, que incluía una concepción sobre el origen y los límites del poder, así como los derechos individuales como derechos naturales.

La Constitución de 1869 instauró un modelo de gobierno centralizado en España, aunque otorgó cierto grado de autonomía a algunas regiones. A pesar de esto, constituyó

---

<sup>6</sup> La Primavera de los Pueblos fue un movimiento revolucionario que se extendió por gran parte de Europa en 1848, caracterizado por protestas populares, manifestaciones y levantamientos contra los regímenes autoritarios y conservadores que dominaban el continente

un importante progreso en términos de democracia y representatividad, ya que estableció un sistema parlamentario fundamentado en la soberanía nacional y la separación de poderes, lo que permitió una mayor inclusión ciudadana en el proceso político.

La Constitución de 1876 es un texto breve y abierto de 89 artículos. En vista de la corta vida de los textos constitucionales anteriores, debido principalmente a la regla del cambio del grupo en el poder determina el cambio de Constitución, la del 1876 permite mantener la alternancia de partidos por su carácter abierto. Una vez más, y a pesar de conceder pequeñas atribuciones a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos en materia de impuestos por ejemplo, la mayoría de las competencias dependían del poder central.

Las constituciones de 1931 y 1978 ocupan otro lugar en este trabajo. Por lo tanto, y por resumir, en la historia constitucional española se ha podido observar una tendencia hacia un modelo de gobierno centralizado. Desde la Constitución de Cádiz de 1812 se han instaurado modelos de gobierno que han concedido un amplio poder al gobierno central, en detrimento de las regiones y comunidades autónomas.

En efecto, la tendencia hacia un Estado unitario y centralizado en España se ha visto reforzada por la influencia de corrientes políticas centralistas en la elaboración de las distintas constituciones del país, y también por la tradición histórica de un Estado fuertemente centralizado. Aunque se han introducido algunas reformas y se ha reconocido la necesidad de descentralización en ciertos aspectos, el patrón general ha sido la primacía del gobierno central sobre las regiones y comunidades autónomas.

Durante los cortos períodos en los que se aplicaron las constituciones republicanas de 1873 y 1931, se buscó establecer un gobierno más descentralizado y federal, con un reconocimiento explícito de la autonomía de las regiones y nacionalidades que formaban parte del Estado español. A pesar de ello, estas constituciones no lograron consolidar un modelo de gobierno descentralizado, y su vigencia fue efímera.

Si bien la tendencia histórica ha sido hacia un gobierno central y han sido breves los momentos en los que se instauró un gobierno descentralizado, estos sin duda han sido los de más calado y los que más han marcado nuestra constitución actual pues esta, de la misma forma, sigue un sistema descentralizado.

## 2.4 CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Como hemos podido observar, el constitucionalismo español ha estado marcado siempre por rasgos centralistas, siempre orientado al establecimiento de un Estado unitario y central, con un gobierno central fuerte con poderes en todo el territorio. Esta era la naturaleza del Estado moderno. Naciones con reyes autoritarios, más adelante absolutistas, concentraban en ellas todos los poderes políticos del territorio.

Es a finales del Siglo XVIII, con las Revoluciones Liberales, que se trata de poner fin a este sistema de gobierno, acabar con el Antiguo Régimen, y dar paso a sistemas de gobierno más representativos y justos. Con este movimiento social y político surgen al mismo tiempo distintos registros con los que definir la organización territorial de un estado, alejados del centralismo absolutista, como pueden ser la federación, confederación y el estado regional o el integral, todos ellos diferentes entre sí pero con el común denominador de la descentralización de poderes y competencias a los distintos territorios.

En un Estado centralizado, el poder se concentra en un conjunto de instituciones que ejercen su autoridad sobre todo el territorio. En contraposición, en un Estado descentralizado, se establecen dos niveles de gobierno: el central y el territorial. La descentralización puede adoptar diferentes formas, como la administrativa o la política, pero en general, implica la capacidad de las regiones o territorios de gobernarse a sí mismos y tomar decisiones en materia legislativa para su propia jurisdicción.

En un Estado federal, varios estados previamente existentes se unen mediante un acuerdo para establecer una estructura común en la que se distribuyen las competencias. Este modelo se puede ver en los Estados Unidos, donde existe una Constitución federal común, así como las constituciones estatales, que establecen cómo se comparten las competencias entre el gobierno central y los estados miembros (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2016, pág. 176).

En contraposición, el estado regional o integral surge a partir de la descentralización del Estado centralizado y el reconocimiento de la autonomía de las regiones que lo conforman. En este modelo, la Constitución establece la distribución de competencias entre el centro y las regiones, aunque no todas las regiones tienen el mismo grado de autonomía ni competencias (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2016, págs. 175-180). Además,

la normativa propia de cada región complementa a la Constitución en la determinación del reparto competencial.

Podemos distinguir, por tanto, una federación de un estado regional por el proceso por el cual se llega a esta forma de gobierno. De lo expuesto anteriormente sobre la federación podemos extraer que una federación nace de la unión de territorios independientes que deciden delegar ciertas competencias a un ente común por el beneficio de todas. En el caso de un estado regional pasa exactamente lo contrario, un estado unitario y centralizado decide ceder competencias a los distintos territorios para el autogobierno y gestión de las mismas. Por tanto, la diferencia entre ambos reside en el origen de la delegación de las competencias: en la federación son los estados federados y en un estado regional es el gobierno central el que delega. Estos registros se manifestaron en España durante la I y II República.

En el caso español además encontramos otra peculiaridad y es la del régimen foral. Los fueros hacen referencia a las normas y derechos que se concedieron a ciertos territorios en la Edad Media y que aún hoy en día se mantienen en vigor en algunas zonas del país.

Los fueros tienen su origen en el derecho consuetudinario y en los acuerdos y pactos establecidos entre los reyes y los territorios durante la Edad Media. Estos acuerdos otorgaban ciertas exenciones fiscales, administrativas y jurídicas a los territorios que se comprometían a prestar determinados servicios al rey. Eran, por tanto, un sistema de autogobierno y de protección de los intereses de los territorios frente al poder central. Con el tiempo, estos fueros se han ido consolidando y se han convertido en un elemento clave de la identidad y la cultura de los territorios que los han mantenido.

La reconquista del territorio peninsular durante la Edad Media llevó a la formación de distintos reinos cristianos y la creación de un nuevo derecho, caracterizado por ser principalmente local y diverso en su naturaleza. Una de las razones se relaciona con las Cartas Pueblas por las cuales los reyes incentivaban la repoblación de un territorio reconquistado a cambio de una serie de privilegios, entre ellos, una serie de competencias para su autogobierno. Son muchos, por tanto, los territorios que históricamente han tenido fueros pues son muchas las Cartas Pueblas que se otorgaron a lo largo de toda la reconquista.

Los fueros tuvieron una gran importancia más allá de la Edad Media, y su defensa de los privilegios locales y particularismos chocaba con el centralismo que se imponía en la construcción de la monarquía autoritaria durante la crisis bajomedieval.

Con la llegada al trono de Carlos I, un rey “extranjero” con poco conocimiento de la lengua, cultura y tradiciones españolas, se produce la Guerra de las Comunidades de Castilla (1520-1522), la cual consistió en el levantamiento por parte de los comuneros Maldonado, Padilla y Bravo en defensa de los derechos forales, pero su derrota a manos de los imperiales hizo que Castilla se sometiera al poder de la Monarquía Hispánica (Pérez, La revolución de las comunidades de Castilla (1520-1521), 1977). Los fueros del reino de Aragón también fueron recortados debido a la revuelta de Antonio Pérez (1590-1591). Posteriormente, tras la Guerra de Sucesión (1700-1715) con los Decretos de Nueva Planta se suprimieron de manera definitiva los fueros de los distintos reinos de la Corona de Aragón, por haberse alineado dichos estados con el bando austracista en apoyo del archiduque Carlos. De esta manera, el 29 de junio de 1707, se abolieron definitivamente “todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observados en los referidos reinos de Aragón y Valencia, siendo mi voluntad que éstos se reduzcan a las leyes de Castilla” (Decretos de Nueva Planta, 1707), culminando dicho proceso con la supresión del Consejo de Aragón, “porque con esta disposición se logra el importante fin de la uniformidad que tanto deseo haya entre mis vasallos” (Decretos de Nueva Planta, 1707). Con el tiempo se promulgarían más Decretos de Nueva Planta como los de Cataluña y Mallorca pero con un contenido más benevolente respecto a los fueros de estos territorios.

Las Guerras Carlistas tuvieron también un impacto significativo en los regímenes forales de España. Como resultado de la Primera Guerra Carlista (1833-1840), se abolieron muchos de los fueros de los territorios vascos y navarros que se habían mantenido desde la Edad Media.

Durante la guerra, los carlistas, opositores del liberalismo y defensores de los valores tradicionales, se aliaron con los defensores de los fueros para atraer su apoyo. En consecuencia, los territorios forales, incluidos el País Vasco y Navarra, se convirtieron en bastiones del carlismo.

Sin embargo, después de la victoria del bando liberal en la Primera Guerra Carlista, la Constitución de 1837, que abogaba por un Estado centralizado y uniforme, abolió

muchos de los fueros locales y los sustituyó por un sistema legal uniforme. Esta medida provocó la resistencia de las regiones afectadas y condujo a un aumento de la actividad carlista en el País Vasco y Navarra durante la década de 1840.

En la Segunda Guerra Carlista (1872-1876), los carlistas también lucharon por la restauración de los fueros y la autonomía regional. Sin embargo, al igual que en la Primera Guerra Carlista, la victoria del bando liberal no contribuyó a la recuperación de los fueros.

No fue hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX que se inició un proceso de recuperación de los fueros y la autonomía regional en España. En 1876, se restauraron algunos de los fueros en Navarra, y en 1897 se concedió el régimen foral a las provincias vascongadas.

España si bien históricamente ha tenido una tendencia centralizadora, como hemos mencionado en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo, en dos ocasiones tuvo la forma de una federación (durante la Primera República) y de un estado regional (durante la Segunda).

En el contexto del Sexenio Democrático, se proclamó el primer sistema republicano en la historia de España. El federalismo era una corriente política muy fuerte en España en esa época, especialmente entre las fuerzas políticas que apoyaban la democracia y el republicanismo. En ese sentido, la Primera República española fue un intento de implementar un sistema federal en España. Con la renuncia de Amadeo I del trono en el 1873, tras un corto pero difícil reinado debido a diversas crisis y nulos apoyos, los federales salieron a las calles a exigir la república.

La Primera República fue un periodo de la historia de España que tuvo lugar entre 1873 y 1874. En estos dos años se intentó establecer un régimen republicano, que fue caracterizado por una gran inestabilidad política, social y económica. Durante la misma se dieron simultáneamente 3 conflictos: la tercera guerra carlista, la rebelión cantonal y la guerra de los diez años cubana.

Una semana después de la primera sesión de las Cortes Constituyentes se aprobó por una mayoría aplastante una de las propuestas con el único artículo que rezaba como sigue: “La forma de gobierno de la Nación española es la República democrática federal”. La insatisfacción del grupo “intransigente” con el gobierno de Pi y Margall, al



que acusaban de claudicar a los intereses de los enemigos de la República provocó el abandono de las Cortes<sup>7</sup> por parte de estos y de la inmediata y directa formación de cantones con los que pretendían construir la República de “abajo-arriba”.

Los cantones, que eran comunidades autónomas que se habían creado en algunas ciudades españolas, como Cádiz, Cartagena, Málaga o Valencia se levantaron contra el gobierno central y proclamaron su independencia, creando un sistema autogestionado basado en la participación popular. Sin embargo, la rebelión fue finalmente sofocada por las fuerzas gubernamentales, lo que supuso el fin del movimiento cantonal y el fortalecimiento del poder centralista en España (Fernández-Rua, 1975).

En cuanto a la experiencia de España como estado integral, esta tuvo lugar durante la Segunda República. La Segunda República española surgió después de la dictadura del general Miguel Primo de Rivera. El reinado de Alfonso XIII fue restaurado después de la caída de Primo de Rivera, pero las elecciones municipales de abril de 1931 y la victoria de los partidos republicanos y de izquierda en muchas ciudades importantes de España llevó a la proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931.

En cuanto al modelo de organización territorial, la Constitución española de 1931 estableció un Estado Integral que se diferenciaba del modelo centralista del Estado liberal y del federalismo propuesto por la Primera República en 1873. El Estado Integral tenía como objetivo superar la centralización excesiva y el caciquismo político así como garantizar una mayor autonomía a las regiones y nacionalidades que conformaban España.

Este modelo de Estado Integral se basaba en la idea de que todas las regiones y nacionalidades tenían un papel fundamental en la construcción del Estado, y se promovió la descentralización del poder y la participación ciudadana. Para ello, se creó una estructura de poder que incluía la figura del presidente de la República, el Gobierno y las Cortes, junto con los órganos de gobierno de las distintas regiones y nacionalidades.

Ese mismo día Francesc Macià proclama la República Catalana. En Barcelona, tres ministros del Gobierno Provisional se reunieron con Francesc Macià, líder de Esquerra Republicana de Cataluña, tres días después. Durante la reunión, se llegó a un acuerdo

---

<sup>7</sup> Este episodio tuvo lugar el 1 de julio de 1873, liderado por José María Orense, y se toma como referencia del inicio de la rebelión cantonal.

por el cual Esquerra Republicana de Cataluña renunciaría a la República Catalana a cambio de ciertas concesiones por parte del Gobierno Provisional.

Una de las concesiones fue el compromiso del Gobierno Provisional de presentar en las futuras Cortes Constituyentes el estatuto de autonomía que Cataluña decidiera, previamente "aprobado por la Asamblea de Ayuntamientos catalanes". Esto fue visto como un paso importante hacia la descentralización del poder y el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de España. Además, el Gobierno Provisional también reconoció al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, el cual cambiaría su nombre de Consejo de Gobierno de la República Catalana a Gobierno de la Generalidad de Cataluña, recuperando así "el nombre de gloriosa tradición" de la centenaria institución del principado que había sido abolida por Felipe V en los decretos de Nueva Planta de 1714.

El estatuto, popularmente conocido como el Estatuto de Nuria, refrendado por el pueblo catalán el 3 de agosto, obedecía a un modelo federal de Estado e iba más allá de lo establecido en la Constitución Republicana de 1931 sobre el Estado integral, unitario. Al año siguiente, se consiguieron subsanar estas claras incompatibilidades con la Constitución pudiéndose proclamar Cataluña como región autónoma. El proceso de elaboración del estatuto del País Vasconavarro fue muy similar. Sin embargo, en el caso del Estatuto de Estella, una mayoría carlista provocó la exclusión de Navarra del mismo y la paralización del proceso así como en Galicia donde una mayoría de centro-derecha frenó el proceso de autonomía.

### **3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Tras haber realizado un profundo y detallado análisis de la historia de España y sobre cómo ha ido evolucionando la organización territorial de la misma estamos en posición de comprender el porqué del modelo de organización actual plasmado en la Constitución de 1978.

#### **3.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

La Constitución Española de 1978 fue promulgada en un contexto político e histórico único, protagonizado por la incierta deriva del país tras la Guerra Civil y la dictadura. Tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, se inició un proceso de transición hacia la democracia que culminó con la aprobación de la Constitución. Sin embargo, la elaboración de nuestra Carta Magna se produjo en un momento de gran complejidad y tensión política en España, requiriendo un esfuerzo sin igual en el diálogo y la negociación de fuerzas políticas y sociales del país con intereses muy divergentes.

Con la muerte de Franco se reclamaron libertades y derechos que hasta entonces habían estado prohibidos. Los partidos políticos que habían sido ilegalizados durante la dictadura comenzaron a organizarse y a exigir elecciones libres.

Si bien durante la dictadura se llevaron a cabo reformas con el objetivo de modernizar la política del país y adaptarlo a los nuevos tiempos, estos intentos fueron insuficientes. Entre las principales transformaciones que se llevaron a cabo en este periodo de apertura política se encuentran la promulgación de la Ley de Asociaciones de 1964, que permitió la creación de sindicatos y organizaciones sociales, y la Ley de Prensa de 1966, que abrió ciertos espacios de libertad en el ámbito informativo.

Sin embargo, estas reformas no consiguieron saciar los intereses sociales latentes en la sociedad y surgieron diversas protestas estudiantiles, laborales y políticas, que evidenciaron el descontento de amplios sectores de la población.

El gobierno de Arias Navarro fracasó en su intento de hacer de España un país democrático. Para ello, el Rey nombró a Adolfo Suárez como presidente del gobierno el 5 de julio de 1976. Con la ampliación de la Ley sobre el Derecho de Asociación Política en junio de 1976 dio paso a la legalización de los partidos políticos, pues evidentemente

sin partidos políticos libres nunca se podría alcanzar la democracia. Además, llevo a cabo la reforma del Código Penal para eliminar de él los delitos de opinión política. En abril de 1977 ya se habría legalizado el Partido Comunista Español así como otros 115 partidos políticos.

El siguiente paso para la democratización del país sería el deshacerse de las antiguas instituciones franquistas y dar paso a sistemas de gobiernos propios del resto de democracias europeas. Con este objetivo se redacta la Ley para la Reforma Política (18/11/1976) y se ratifica en referéndum en diciembre de ese mismo año. La Ley para la Reforma Política sentó las bases legales para la democratización, permitiendo la legalización de partidos políticos, la convocatoria de elecciones, la creación de órganos legislativos y judiciales, y el reconocimiento de la diversidad territorial y cultural de España. En definitiva, la esencia de la Transición y el harakiri de las Cortes Franquistas para dar paso a unas Cortes democráticas.

Las elecciones generales de 1977 tuvieron una participación cercana al 80%, de las más altas en toda la democracia. El espectro político resultante se caracterizó por la tendencia de la sociedad hacia los partidos políticos más moderados, haciendo desaparecer los movimientos más extremos tanto de izquierdas como de derecha, y con un marcado bipartidismo sumando entre Unión de Centro Democrático y PSOE el 63% de los votos. Seguidamente fueron elegidos 19 diputados del PCE de Santiago Carrillo y 16 de la Alianza Popular de Manuel Fraga. También obtuvieron representación, gracias a la Ley D'Hont<sup>8</sup> partidos tradicionales de Cataluña y País Vasco como PNV o Esquerra Republicana.

Después de las primeras elecciones generales celebradas el 15 de junio de 1977, el Gobierno de UCD liderado por Adolfo Suárez inició el proceso de organización territorial mediante la implementación de regímenes preautonómicos en Cataluña y el País Vasco, en septiembre y diciembre de ese mismo año, respectivamente. Estas dos regiones lideraron el proceso de autonomía debido a la existencia de fuertes fuerzas nacionalistas, siendo el caso del País Vasco más complejo, ya que los independentistas habían optado por la vía violenta para alcanzar sus objetivos. Posteriormente, otras

---

<sup>8</sup> En este proceso, los partidos con una mayor concentración de votos en una región o circunscripción tienen una mayor probabilidad de obtener escaños. Por lo tanto, los partidos regionales que tienen un fuerte apoyo en una zona específica tienen una ventaja, ya que obtienen una mayor cantidad de escaños que los partidos nacionales que tienen votos más distribuidos.

regiones españolas establecerían también entidades preautonómicas, lo que colocó a las Cortes ante un hecho consumado que había que definir legalmente mientras se debatía la Constitución.

Así las cosas se decide encomendar la tarea de la elaboración de la Constitución a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en virtud del artículo 3º de la Ley para la Reforma Política. Constituyéndose el 1 de agosto de 1977, y tras 29 sesiones entre los meses de agosto y diciembre, se publica el 5 de enero el anteproyecto de Constitución. Dicha Comisión estaba compuesta por los conocidos como los 7 padres de la Constitución: Jordi Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), Miquel Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Gregorio Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista), Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Manuel Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y Gabriel Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático).

Esta importante labor, en palabras de los propios ponentes, fue asumida con una tremenda ilusión de poner fin a un paréntesis de totalitarismo, disfrutando de una recuperada libertad de expresión y en aras de construir un Estado democrático que diese cabida la pluralidad política de España (Herrero y Rodríguez de Miñón & Roca i Junyent, 2020). De la heterogeneidad de dicha comisión y gracias a la importante tarea de comprensión, tolerancia y negociación de cada uno de los ponentes se creó la que es la Constitución más longeva de nuestra historia. Una Constitución que a pesar del precedente histórico que la acompaña, ha sabido dar estabilidad y propiciar la convivencia de la pluralidad que comentábamos anteriormente, representando los intereses del conjunto de los españoles. Gracias a la variedad de intereses representados, se pudieron debatir las cuestiones que más preocupaban a la sociedad española.

Sin embargo, de esta heterogeneidad resulta la indeterminación en cuanto a la regulación de muchos aspectos de nuestra Carta Magna. En aras de alcanzar el consenso, prosperar en el proyecto constitucional y dejar atrás las dos Españas, numerosos aspectos se vieron regulados según un procedimiento abierto y flexible. En el caso de la organización territorial esto significaría el establecimiento de unas bases de carácter flexible sobre los distintos grados de autonomía y los distintos momentos en los

que cada una de las Comunidades podrían adquirirla, alargando de alguna manera el proceso constituyente hasta la creación de las Comunidades Autónomas mediante la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

En los debates constitucionales que se llevaron a cabo entre 1977 y 1978, "la cuestión que verdaderamente puso a prueba el temple y la capacidad negociadora de los parlamentarios fue la futura organización territorial del Estado" (Herrero y Rodríguez de Miñón & Roca i Junyent, 2020). Este asunto fue considerado por expertos y protagonistas como el más importante dentro del texto constitucional. Eduardo García de Enterría ha afirmado que la organización territorial de España fue "el aspecto más relevante de la Constitución desde una perspectiva histórica global". El resultado fue el polémico y ambiguo Título VIII, que procederemos a analizar a continuación, que no satisfizo a todos los partidos políticos y que no estableció un modelo de Estado autonómico cerrado y completo.

### 3.2 EL ESTADO AUTONÓMICO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

La Constitución establece reglas y principios que deben ser cumplidos obligatoriamente para el desarrollo autonómico. Estas disposiciones constitucionales son inamovibles y no están sujetas al principio dispositivo, lo que significa que deben ser observadas sin importar el tipo de autonomía que se elija o competencias que se decidan asumir. Estas disposiciones constitucionales forman la base del Estado autonómico y son la unidad, la autonomía, la igualdad básica de derechos de los ciudadanos y la solidaridad tal y como reza el art. 2 CE ("la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española [...] y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas").

El principio de unidad está claramente definido en la Constitución, en su Preámbulo, así como en los artículos 1 y 2 del CE. La unidad se declara como indisoluble y es el resultado de la proclamación del pueblo español como soberano. Esto se traduce en una organización estatal para todo el territorio nacional, la cual lleva a cabo una actividad común, tal como se establece en el artículo 149 de la CE. Esta unidad también se refleja en otros preceptos de la Constitución, como por ejemplo en los artículos 139.1 CE ("todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del

territorio del Estado), 138.2 CE ("las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales") y 139.2 CE ("ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español") (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2016).

Es importante destacar que existe un sentido de lo común, lo cual se ve reflejado en el artículo 149.1 CE, donde se encomienda al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Asimismo, el artículo establece otras competencias del Estado, como las relaciones internacionales, la defensa, la justicia, la hacienda y la legislación mercantil, penal, penitenciaria, procesal, laboral, civil, sobre propiedad intelectual e industrial, entre otras.

El término autonomía es utilizado de diferentes maneras en la Constitución, como se evidencia en el Artículo 137. Mientras que los entes locales tienen autonomía administrativa, las Comunidades Autónomas están constitucionalmente dotadas de una autonomía política que les permite ejercer el autogobierno y la más alta forma de poder político, que consiste en dictar leyes con rango de Ley. Estas leyes solo pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional a través de los procesos de inconstitucionalidad, según el artículo 153 a) de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha establecido que el concepto de autonomía en el marco de la Constitución española no implica soberanía, lo que significa que las comunidades autónomas no tienen el derecho a la independencia y deben operar dentro de la unidad del Estado español. Esta interpretación fue plasmada en sentencias como la STC 4/1981, donde se destaca que la autonomía solo tiene sentido dentro de la estructura unitaria del Estado y no implica una ruptura con el mismo.

En otras palabras, aunque las comunidades autónomas tienen una mayor capacidad de gestión y toma de decisiones en ciertos ámbitos, no tienen el poder de declarar la independencia o de desobedecer las leyes y decisiones del Estado central disponiendo de la soberanía que pertenece al pueblo español. La autonomía es un mecanismo que busca dar respuesta a las necesidades y particularidades de las diferentes regiones del país, pero siempre dentro del marco de la Constitución y las leyes que la regulan. Por

tanto, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que la autonomía no implica una ruptura con la unidad del Estado, sino que se trata de una forma de descentralización política dentro de un marco unitario.

La autonomía permite la asignación de un conjunto significativo de competencias, como se establece en los Estatutos de Autonomía, basados en los listados de competencias del Artículo 148 y 149 de la Constitución. Esto puede dar lugar a regímenes jurídicos distintos y a la diversidad de servicios públicos en diferentes partes del territorio nacional. Pero es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha afirmado que las decisiones que implican una diferencia no justificada o que carecen de justificación razonable, como se señala en la STC 42/1981, se oponen al principio de igualdad (Ibidem).

El principio de solidaridad que prevé el art. 2 CE es en último término consecuencia de la conexión entre los principios de unidad y autonomía. El texto constitucional insiste en el principio de solidaridad en el art. 138.1 CE, señalando claramente que "el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el art. 2 CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y aprendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular".

La Constitución establece previsiones que desarrollan la idea de la solidaridad especialmente en materia financiera. Así, el artículo 156.1 CE establece que "las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles". Y muy señaladamente el instrumento del 158.2 CE: "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso"

La igualdad jurídica es uno de los valores fundamentales de la Constitución española y se extiende tanto a los ciudadanos como a las comunidades autónomas. Este principio implica que no puede haber discriminación por razones personales o sociales, y su importancia ha sido reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como



garante de la cohesión territorial del Estado. Cualquier norma o actuación que viole sendos artículos (1.1 CE y 14.1 CE) será declarada inconstitucional.

A estos principios cabría añadir también el principio de no federabilidad, recogido explícitamente el art. 145.1 CE y el del principio de cooperación que sin tener una mención expresa en la Constitución el Tribunal Constitucional considera implícito en la esencia de la organización territorial.

### 3.3 ORGANIZACIÓN AUTONÓMICA

El artículo 152.1 de la Constitución española establece tres tipos de órganos para la organización básica de las Comunidades Autónomas: una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno encargado de las funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente del Consejo elegido por la Asamblea entre sus miembros, quien tiene la responsabilidad de dirigir el Consejo de Gobierno, representar a la Comunidad Autónoma y al Estado en ella. Esta organización inicialmente se estableció para las comunidades de régimen especial, pero con el tiempo se ha adoptado en todas las comunidades autónomas, independientemente del procedimiento por el que hayan accedido a la autonomía.

Todas las comunidades autónomas tienen una Asamblea Legislativa que les otorga potestad legislativa, a excepción de Ceuta y Melilla, que cuentan con una organización característica. La Asamblea Legislativa es unicameral y se rige por un sistema de representación proporcional, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal.

En el artículo 152.1 de la Constitución se establece que la organización institucional básica de las Comunidades Autónomas constará de un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, quien dirigirá el Consejo de Gobierno, ostentará la máxima representación de la respectiva comunidad autónoma y la ordinaria del Estado en ella. El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

En un nivel inferior al de la Comunidad Autónoma, y también recogido en el texto constitucional, nos encontramos las Administraciones Locales reguladas más profundamente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen

Local (LRBRL). Podemos distinguir tres entidades locales territoriales que son la Provincia, la Isla y el Municipio como entidad básica de la organización territorial y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (Ripollés Serrano, 2016).

### 3.4 COMPETENCIAS AUTONOMICAS

El reparto competencial en la Constitución española se basa en la atribución de competencias a diferentes niveles de gobierno. La redacción sobre el sistema de competencias en la Constitución es extremadamente compleja permitiendo gran variedad a la hora de llevar acabo esta distribución. El traspaso de competencias legislativas sobre una materia, siendo el Estado el competente en su ejecución entra dentro del texto articulado del mismo modo que puede ser el Estado el competente en materia legislativa y las CCAA las encargadas de su ejecución.

Esta compleja redacción, debida al carácter dispositivo de este Título obligado por la necesidad de consenso a la hora de redactar la Constitución ha requerido de una labor importante del Tribunal Constitucional, como órgano designado, para la resolución de estos conflictos de competencias, cuya labor en el perfilamiento del Estado de Autonomías merece un análisis más profundo que realizaremos más adelante.

El artículo 148 de la Constitución establece una lista exhaustiva de las materias sobre las que podrán asumir la competencia las CCAA, mientras que el artículo 149 establece las materias de competencia exclusiva estatal. Podemos distinguir por tanto entre: materias exclusivas del Estado, materias propias de las CCAA, materias asumibles por las CCAA, materias en las que el Estado se reserva la fijación de normas básicas y sobre las que la CCAA pueden asumir su ejecución y legislación complementaria, materias en las que el Estado se reserva la legislación, materias en las que el Estado se reserva la legislación y la dirección de los servicios y las CCAA su gestión así como materias concurrentes (Ripollés Serrano, 2016).

Las materias de competencia exclusiva del Estado son las comprendidas en un listado largo pero exhaustivo, pues las competencias no comprendidas en ese artículo como exclusivas del Estado podrán ser asumidas 5 años más tardes, por la vía lenta, por las CCAA. En este artículo se establecen las materias en las que el Estado asume todas las

funciones como es en el caso de la defensa, legislación penal, relaciones internacionales, extranjería, etc.

Lo mismo ocurre en el artículo 148 respecto de las materias propias de las CCAA, que comprenden tanto la legislación como la ejecución y ordenación administrativa de materias como urbanismo, puertos, gestión del medioambiente y de la ganadería y agricultura, etc. Otras materias asumibles por las CCAA de acuerdo con lo dispuesto en ley orgánica hace referencia la existencia de policías autonómicas en base a los Estatutos de Autonomía en materia de seguridad pública.

La creación del Estado autonómico y el proceso de descentralización han sido influenciados por diversos factores. Entre ellos se encuentran ciertas particularidades de la sociedad española, el resultado de las elecciones de 1977 y 1979, la opinión de la población y los acuerdos tomados por los líderes políticos durante los primeros momentos de este proceso, las previsiones que se establecieron posteriormente en la Constitución y elementos esenciales de su historia. Aquellos territorios con demandas históricas de autogobierno fueron piezas fundamentales en la descentralización de una España con el modelo más central de toda Europa en aquel momento probablemente. A través del artículo 151 rápidamente adquirieron todas las competencias posibles y consiguieron el nivel propio de autonomía de acuerdo a sus intereses históricos.

Sin embargo, la redacción abierta de estos artículos así como la posterior legislación ordinaria junto con las reformas estatutarias en los noventa de las CCAA, con la excepción de Madrid, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha resultado en la equiparación de todas las CCAA en cuanto a competencias asumidas y nivel de autonomía alcanzado. Pues todas han asumido el mayor número de competencias a su alcance.

### 3.5 EL ACCESO A LAS AUTONOMIAS

La Constitución española de 1978 no definió un modelo territorial definitivo, sino que estableció un "Estado unitario regionalizable", como lo denominó Jesús Leguina Villa. Esto permitió el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones mediante una serie de procedimientos que posteriormente darían lugar a una regionalización del territorio. En los años siguientes a la promulgación de la Constitución, se construyó un nuevo modelo de Estado políticamente descentralizado.

La Constitución establece dos vías para acceder a la autonomía: la vía lenta, que se encuentra en el artículo 143, y la vía rápida, que se encuentra en el artículo 151. Además, hay algunas excepciones en el artículo 144 y en disposiciones adicionales y transitorias.

Al utilizar la vía lenta para acceder a la autonomía, el nivel de autonomía al que se puede aspirar en un primer momento es bastante reducido y se limita a aquellas competencias establecidas en el artículo 148.1 de la Constitución. Para poder acceder al resto deben esperar cinco años y reformar sus estatutos de autonomía para recibir el resto de las competencias que no son exclusivas del Estado, de ahí que se conozca como la vía lenta.

La iniciativa de iniciar el proceso autonómico es responsabilidad de las diputaciones provinciales o los cabildos insulares, así como de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos se deben cumplir en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto. Si la iniciativa autonómica no prosperase, deberían transcurrir cinco años antes de poder volver a intentarlo.

La vía rápida descrita en el artículo 151, en cambio, permite obtener un mayor nivel de autogobierno desde el principio, pero implica requisitos más exigentes que en la vía lenta. Las comunidades que acceden a la autonomía mediante la vía rápida pueden asumir tanto las competencias del artículo 148.1 como aquellas que no se establecen en el artículo 149 como exclusivas del Estado.

Las diputaciones provinciales o cabildos insulares que desean formar una comunidad autónoma y las tres cuartas partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla tienen la iniciativa del proceso autonómico a través de la vía rápida.

Las regiones que habían plebiscitado estatutos de autonomía durante la Segunda República Española y disponían de regímenes preautonómicos al promulgarse la Constitución tenían una ventaja procedimental. La disposición transitoria segunda de la Constitución les permitió acceder a la autonomía utilizando la vía rápida sin cumplir los exigentes requisitos del artículo 151.1. Estas regiones son País Vasco, Cataluña y Galicia.

Otras comunidades sin embargo, accedieron a su autonomía a través del artículo 144, en el cual se recogen una serie de excepciones. En dicho artículo se permite a las Cortes Generales actuar por motivos de interés nacional como, por ejemplo, estableciendo Comunidades Autónomas uniprovinciales como en el caso de Madrid (artículo 144.a), autorizando EEAA para territorios no integrados en la organización provincial como en el caso de Ceuta y Melilla (artículo 144.b), o para sustituir la iniciativa de las corporaciones locales como en el ejemplo de Segovia, la cual fue incluida en Castilla y León.

Otra excepción es la de la Comunidad Foral de Navarra, la cual en virtud de la Disposición Adicional Primera accedió a la autonomía como comunidad foral.

En 1979, las regiones españolas del País Vasco, Cataluña y Galicia obtuvieron la autonomía mediante la disposición transitoria segunda y el procedimiento del artículo 151.2, que les permitió una vía rápida para conseguir la autonomía sin cumplir los requisitos más exigentes del artículo 151.1. La disposición transitoria segunda solo se aplicaba a estas tres regiones por haber aprobado estatutos de autonomía durante la Segunda República y tener regímenes preautonómicos. Andalucía, por su parte, no pudo utilizar esta ventaja y logró la autonomía plena mediante el cumplimiento de los requisitos de la vía rápida en febrero de 1980, aunque en la provincia de Almería no se alcanzó la mayoría necesaria.

Los pactos autonómicos de 1981 entre UCD y PSOE permitieron que el resto de las regiones también accedieran a la autonomía. Navarra (1982) obtuvo la autonomía plena a través de la disposición adicional primera de la Constitución y el Amejoramiento del Fuero, mientras que el resto de las comunidades autónomas se constituyeron mediante la vía lenta. Sin embargo, la Comunidad Valenciana y Canarias disfrutaron de competencias propias de la vía rápida gracias a las transferencias realizadas por el Estado General.

En julio de 1982, las Cortes Generales aprobaron el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), pero los nacionalistas presentaron recurso previo de inconstitucionalidad, lo que paralizó el proyecto de ley. En agosto de 1983, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales 14 de los 38 artículos del proyecto y estableció que no podía ser promulgado como ley orgánica ni como ley armonizadora.

Por último, los estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla (1995) establecieron que estas regiones se convirtieran en ciudades autónomas gracias a la previsión del artículo 144.b.

### 3.6 DESARROLLO AUTONOMICO A TRAVÉS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nuestra Carta Magna se reserva el Título IX para la ordenación del Tribunal Constitucional. Este Tribunal, regulado entre los artículos 159 y 165 y más detalladamente a través de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional (LOTC), nace como instancia neutral e independiente con el deber de actuar únicamente con criterios jurídicos en el ejercicio de las competencias que se le encomendasen. De esta manera y sobre esta entidad depositaron los constituyentes una importante tarea en cuanto a la interpretación y resolución de conflictos que se pudieran derivar del texto constitucional.

En cuanto a la construcción del Estado de las Autonomías, la labor del TC ha sido muy relevante. Esto era previsible por una variedad de factores históricos, políticos y jurídicos. En primer lugar, y como hemos podido revelar al comienzo de este trabajo, España ha sido tradicionalmente un país con un modelo de organización centralizado, con la excepción de contados momentos históricos donde el modelo implantado fuese descentralizado. Dicho centralismo probablemente alcanzase su mayor ardor durante la Dictadura con la concentración de todo el poder en el gobierno central, la imposición del castellano como lengua única nacional y la disolución de las instituciones políticas y administrativas regionales en favor del gobierno central. Con la llegada de la democracia, España pasó de ser un Estado centralista a adoptar un modelo descentralizado concediendo mayor autonomía a sus regiones que la mayoría de Estados “compuestos”. Es inevitable que de esta “violenta” transformación, en la que las nuevas instancias de gobierno y las nuevas administraciones buscan afirmar su propio espacio, surgiesen conflictos y tensiones.

Otro factor a tener en cuenta es la indefinida redacción inicial del marco constitucional de distribución de competencias. Como ya hemos comentado en numerosas ocasiones, en aras de encontrar el consenso constitucional respecto de uno de los temas más delicados como era el de la organización territorial, la redacción de la misma fue muy abierta, sin establecer en ningún momento una tipología clara y cerrada de las

competencias. Este alto grado de ambigüedad deja en manos de legislación posterior, por parte de otros actores políticos, pero en última instancia deja en manos del TC la concreción del principio dispositivo recogido en la Constitución.

Pese a ser un articulado que hemos definido *supra* como indeterminado, abierto, ambiguo y dispositivo, si hacemos un análisis del resto de países occidentales descentralizados, podemos observar que este tipo de redacción abierta para tratar estos temas se realiza de la misma forma en el derecho comparado. Sin embargo, y a pesar de llevarse a cabo de una manera similar en el derecho comparado, el caso español presenta una extraordinaria conflictividad entre el Estado y las CCAA. En los primeros 10 años desde la puesta en marcha del TC, más de 600 conflictos se presentaron sin tener en cuenta aquellos que no llegaron a sustanciarse ante el Alto Tribunal (Viver i Pi-Sunyer, Rovira, & Enoch). En cambio en el derecho comparado no encontramos una conflictividad parecida poniendo el ejemplo de Alemania donde apenas solo se han formalizado 12 conflictos entre la Federación y sus miembros.

Por tanto, el TC ha tenido la oportunidad de participar en primera línea en la construcción del Estado de las Autonomías con una relevancia como mínimo igual que la de los constituyentes y ha tenido que pronunciarse sobre todo tipo de conflictos en materia de competencia, muchas veces hasta en asuntos exageradamente concretos.

Desde un primer momento en la STC 4/1981, sobre un recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Bases del Régimen Local, el Alto Tribunal dejó claro la distinción entre autonomía y unidad, no siendo dos conceptos irreconciliables en nuestro ordenamiento. Si bien muchas veces se argumenta y tergiversa la defensa de la autonomía de las regiones y de las “nacionalidades” por la propia constitución con intereses nacionalistas y separatistas, el TC estableció en una de sus primeras sentencias que “en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”.

Más adelante, en la STC 32/1981 y sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980 por la que se regulaba la “Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad” el TC manifestó una vez más que estado unitario y autonomías no son ideas contrapuestas y que “la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad”.

Respecto de la interpretación de los Estatutos cabe mencionar la STC 18/1982, en la que se cuestiona la validez de interpretación de unos artículos del Estatuto Vasco y sobre lo que el TC se pronunció que “el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución”.

En la STC 76/1983, el Tribunal Constitucional (TC) demostró su inclinación a favor del principio de autonomía por primera vez. En aquel momento, los partidos políticos UCD y PSOE, preocupados por la deriva del Estado autonómico, aprobaron la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) para controlar un proceso que se pensaba era necesario reconducir. Aunque no se trataba de una reforma constitucional, sino de una ley orgánica y una ley de armonización, el TC declaró inconstitucionales los aspectos más importantes de la LOAPA. El TC afirmó que la última palabra y la decisión sobre si estamos ante una simple interpretación o ante una verdadera reforma constitucional corresponde a él mismo, y no al legislador.

En la STC 61/1997, el Tribunal se pronunció sobre la supletoriedad del derecho estatal en relación con el de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.3 de la Constitución establece que "el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas". En el pasado, se interpretaba que esto permitía al Estado producir derecho en aquellos temas de competencia autonómica donde las Comunidades Autónomas no lo hacían. Sin embargo, en los años noventa surgieron dudas al respecto, y las sentencias STC 147/1991 y STC 118/1996 abrieron el camino para cambiar la doctrina tradicional.

La STC 61/1997, que se centraba en la Ley del Suelo nacional, fue muy polémica, ya que afirmaba que solo era admisible el derecho supletorio aprobado en el marco de una competencia atribuida claramente al Estado en la Constitución. Dado que todas las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, el Estado no tiene competencia en la materia y, por lo tanto, no puede aprobar una Ley del Suelo nacional. Es importante mencionar que solo Jesús Leguina y el autor de este texto defendieron esta decisión.

En cuanto a los problemas autonómicos del Siglo XXI, más políticos que funcionales propios de la puesta en marcha del novedoso modelo, surgen dos conflictos relevantes



en los que se sobre la mesa la capacidad de interpretación de las CCAA de la Constitución y sobre los que el TC ha dado una respuesta clara y contundente.

En relación al Estatuto Valenciano, la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 247/2007) establece que la inclusión de derechos en los Estatutos, como el derecho al acceso al agua en una cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de los valencianos (artículo 17 del nuevo Estatuto), no constituye un derecho subjetivo fundamental, sino más bien una orientación para la actividad de los poderes públicos.

En cuanto a la STC 31/2010, esta puede ser probablemente de las más relevantes del TC en cuanto al Estado de las Autonomías. En ella establece claramente el Tribunal Constitucional que es el único competente para definir de manera auténtica y no discutible las categorías y principios constitucionales reiterando su papel como intérprete supremo de la Constitución en diferentes contextos y sentencias, desde la STC 247/2007 hasta la actualidad.

## 4. PROBLEMAS

Antes de comenzar este apartado, creo conveniente recapitular los conceptos más importantes y que mayor relevancia tienen dentro del tema que vamos a tratar ahora.

En primer lugar, debemos tener en cuenta la extraordinaria historia de España. Un país que nace de la unión de distintos reinos cristianos, cada uno con sus propias costumbres y leyes. Tras la unión de estos reinos, el modelo de organización territorial ha sido siempre el centralizado, salvo en contadas ocasiones que como ya hemos comentado, no tuvieron mucho éxito. Hasta la Constitución de 1978, que rompiendo con el gobierno centralista de la dictadura se establecieron las bases para la organización de España con un modelo completamente descentralizado.

En segundo lugar deberíamos también tener en cuenta las bases de este modelo descentralizado, recogidos en los dos primeros artículos de la Constitución. En sendos artículos se enuncian caracteres a los que debemos dar la importancia que les corresponden por el lugar que ocupan en nuestra Constitución. “La libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, la soberanía nacional del pueblo español y “la indisoluble unidad de la Nación [...], el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” como fundamentos de nuestra Constitución.

En tercer y último lugar debemos tener en cuenta la diversidad del pueblo español. Tal y como hemos mencionado anteriormente España está compuesta de la unión de distintas regiones con sus respectivas culturas, costumbres y lenguas. Tal diversidad tiene reconocimiento constitucional y es en numerosas ocasiones en las que se hace referencia a tal fenómeno en nuestra Carta Magna. Esta diversidad nos hace diferentes y ricos como país, si bien en las últimas décadas parece estar poniendo a prueba nuestra convivencia y la supervivencia del Estado de las Autonomías.

Son innumerables en un solo trabajo los beneficios que el Estado de las Autonomías ha generado para España tanto en el ámbito político como en el económico y social. Sería una temeridad negar esta realidad. Sin embargo, es igualmente peligroso negar que en nuestro modelo sufre de ciertas limitaciones. Para empezar, el Estado Autonómico antes de su construcción y en base tan solo a su regulación constitucional ya establece una distinción entre unas CCAA y otras, que en algunos debates y de una forma más o menos acertada se ha catalogado como CCAA de primera y de segunda, siendo la propia

Constitución la que observa de manera distinta a unas Comunidades de otras. Por otro lado, y como analizaremos más adelante, a pesar de que a nivel competencial todas las CCAA están a la par en cuanto que han alcanzado el nivel máximo de competencias posibles, sigue habiendo diferencias entre unas y otras en cuanto a su financiación. Al mismo tiempo, la gestión descentralizada de algunos ámbitos tan importantes como la educación o la sanidad, sumado a las dos observaciones anteriores, son factores que dificultan la coordinación y cooperación de las Comunidades con el Gobierno Central.

Además, si bien el Estado Autonómico nace como solución a las demandas de autonomía de ciertas regiones y en busca del consenso de todos durante la transición es evidente que en ese marco el resultado no es completamente satisfactorio como podemos observar con el auge de los nacionalismos autonómicos e incluso con el intento de secesión de Cataluña.

Si bien las deficiencias del Estado Autonómico podrían dar pie a un extenso e interesante debate, por el buen orden de este trabajo trataré de analizar las comentadas *supra*. Por tanto, primero haremos un análisis del sistema de financiación del Estado Autonómico, a continuación hablaremos sobre el reparto competencial y los problemas de coordinación y cooperación que de este surgen, y terminaremos por hablar sobre el problema de integración política de nuestro sistema.

#### 4.1 SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Uno de los problemas de los que adolece nuestro Estado Autonómico es la ineficacia e ineficiencia de su sistema de financiación. Desde la implementación del primer sistema de financiación autonómica en 1986, se han realizado varias reformas con el objetivo de establecer un mecanismo de financiación estable para las regiones. Sin embargo, a pesar de los acuerdos alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), ninguna de las modificaciones ha logrado crear una estructura de incentivos que permita mantener el modelo a largo plazo (Segura, 2005). Aun hoy, no se ha diseñado un mecanismo estable que permita calcular de forma efectiva las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. La razón detrás de este fracaso es la persistencia de incentivos que fomentan la revisión continua del modelo de financiación, impidiendo la creación de un equilibrio dinámico y estable.

Como hemos mencionado anteriormente, constitucionalmente se establecen dos procedimientos para el acceso a la autonomía. Las regiones que cumplieron con los requisitos del artículo 151 CE así como los de la Disposición Transitoria Segunda, pudieron acceder a la autonomía por la vía rápida. En la práctica esto supone la posibilidad de poder acceder a una mayor gama de competencias en menor tiempo, al poder asumir a parte de las competencias del artículo 148 las competencias no asumidas por el Estado sin tener que esperar 5 años. Son siete las CCAA que han seguido este procedimiento: Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Canarias, Navarra, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Si bien la Comunidad Valencia y las Islas Canarias accedieron a la autonomía a través del artículo 143 CE, en virtud de la LOTRAVA y la LOTRACA respectivamente se las considera como Comunidades de la vía rápida. Por el otro lado, las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía lenta en virtud del artículo 143, la transferencia de competencias fue más gradual.

Por esta razón, si analizamos el caso de las CCAA de la vía rápida podemos observar diferencias importantes en cuanto a las competencias gestionadas por las CCAA de la vía rápida y de la vía lenta en los primeros años del Estado Autonómico. Esta asimetría competencial se ha ido compensando. El proceso de transferencia de las competencias y de descentralización se puede considerar consumado con el traspaso de la Sanidad a las CCAA en enero del 2002. En este momento podemos considerar que todas las CCAA han alcanzado el mismo nivel competencial.

La Constitución al mismo tiempo diferencia entre dos modelos distintos de financiación, el Régimen Común y el Régimen Foral, del que hemos hablado *supra*. Lo que popularmente se conoce como el Concierto Vasco y el Convenio Navarro. El régimen común limita en mayor medida la capacidad de financiación de las CCAA en tanto en cuanto que no disponen de la competencia legislativa sobre impuestos tan importantes como los impuestos de Donaciones y Sucesiones, sobre la Renta, y otros; como sí se da en el caso del Régimen Foral.

Las competencias a desarrollar con los recursos que supone desarrollarlas son dos conceptos muy fuertemente correlacionados. Evidentemente, cuantas más competencias asume una Comunidad Autónoma más recursos necesitará para gestionarlas. Si bien, como acabamos de comentar, se ha logrado igualar las competencias entre las diferentes regiones, no ha sucedido lo mismo con el sistema de financiación autonómica. Esta

asimetría fiscal entre las Comunidades Autónomas del Régimen Común por un lado y el País Vasco y Navarra por el otro ha provocado el descontento de muchos gobiernos autonómicos que ven como no pueden aprovechar mejor sus capacidades fiscales y no alcanzan a tener los mismos recursos que los gobiernos del Régimen Foral.

En muchas Comunidades esto se ha traducido en la dependencia fiscal de muchas de ellas del Gobierno Central al no poder financiar exclusivamente con los impuestos locales el gasto asociado a las competencias asumidas, produciéndose lo que se conocen como desequilibrios fiscales verticales (La dinámica de la descentralización, 2005). Aunque se logró alcanzar cierto grado de autonomía en el gasto, la falta de una mayor autonomía en los ingresos generó un desequilibrio fiscal vertical que tuvo que ser corregido por medio de transferencias del gobierno central. En otras palabras, la autonomía en el gasto no se vio reflejada en una autonomía proporcional en los ingresos, lo que conllevó a que el equilibrio fiscal fuese alcanzado por medio de medidas externas al sistema de financiación autonómica, de modo que las regiones hayan adoptado conductas fiscales irresponsables e ineficientes.

Ahora bien, las transferencias centrales mencionadas se llevan a cabo tras una negociación bilateral que tiene lugar entre el gobierno central y las CCAA conocidas como las Comisiones Mixtas de Transferencias. Estas comisiones han sido esenciales en el proceso de creación del Estado Autonómico, ya que son claves para asegurar que las competencias transferidas a las regiones cuenten con los recursos necesarios para su correcto desempeño. Después de que se aprobaran los decretos preautonómicos, la Constitución se encargó de regular las principales características del sistema de financiación autonómica, tal y como se establece en los artículos 156 y siguientes. No obstante, la Constitución no cambió el sistema de relaciones bilaterales que ya existía. La creación de comisiones mixtas para negociar la transferencia de competencias y recursos se llevó a cabo por primera vez en las Disposiciones Transitorias del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 1979. Aunque estas comisiones se establecieron solo para el periodo transitorio, en la práctica se han mantenido para la elaboración de distintos acuerdos de financiación. De esta forma, los Presupuestos Generales del Estado siguen fijando anualmente las transferencias acordadas en estas comisiones.

En 1980, se creó el CPFF a través de la LOFCA con el fin de coordinar la actividad financiera y romper parcialmente la bilateralidad en las relaciones

intergubernamentales. Aunque el CPFF ha sido importante para la evolución del sistema de financiación autonómica, los Acuerdos aprobados en este órgano solo son válidos si son ratificados en las correspondientes comisiones mixtas paritarias. Esto permite a las CCAA ejercer una especie de derecho de no participación y no estar obligadas a cumplir con las disposiciones del Acuerdo elaborado en el CPFF, y por tanto la capacidad de modificar el sistema de forma bilateral sigue presente.

## 4.2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Sin duda, una de las partes más conflictivas de la regulación del Estado Autonómico en la Constitución es la relativa a la distribución de las competencias. Como ya hemos comentado varias veces, la necesidad de llegar a un consenso motivó una redacción abierta respecto a esta materia. Esta redacción ambigua ha traído principalmente dos problemas. Por un lado, un grado de conflictividad muy elevado, alarmante incluso si lo contrastamos con el derecho comparado. Por otro lado, y en línea con lo anterior, ha dotado de gran protagonismo al TC en cuanto a la construcción del Estado de las Autonomías. Tal ha sido el protagonismo del TC que de forma generalizada muchos juristas se refieren a este fenómeno como el “Estado Autonómico Jurisdiccional”.

Las CCAA han tratado desde la promulgación de la Constitución asumir todas las competencias que esta les permitiese. El marco actual fijado por la CE y los EEAA, recogen un abanico competencial amplísimo en favor de las CCAA. A excepción de las materias de competencia exclusiva del Estado recogidas en el artículo 149, en el resto, las CCAA tienen como poco la competencia exclusiva o compartida.

Esto quiere decir que la regulación, gestión y administración de muchas materias se realiza de 17 formas distintas en España. Si bien es cierto que esta afirmación no contradice el principio de igualdad como ya defendió el TC en STC 37/1987<sup>9</sup>, es discutible que en el ámbito político, social e incluso económico sí que tiene repercusiones serias. Más cuando algunas regiones ponen al límite el principio de

---

<sup>9</sup> “el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera y con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas”

igualdad en alguna regulación y se convierte casi en una competencia partidista y política entre Comunidades.

Esta deficiencia del Estado Autonómico se ha hecho evidente con la crisis del Covid-19. En España, la materia de sanidad es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero en la práctica, las CCAA tienen prácticamente el control ejecutivo completo en este ámbito. El Estado se reserva la competencia exclusiva en cuestiones de sanidad exterior, animal y sobre las bases y la coordinación general de la sanidad. De hecho, las competencias en sanidad atribuidas a las CCAA son tan amplias que la epidemia del COVID-19 podría haber sido gestionada principalmente a nivel autonómico. La Ley 3/1986 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública establece que las autoridades sanitarias tienen la autoridad para acordar cualquier medida necesaria para el control de enfermos y enfermedades transmisibles, pero estas medidas, en tanto que pueden afectar a las libertades públicas, deben ser ratificadas judicialmente por un juzgado de lo contencioso-administrativo. Sin embargo, los hechos fueron algo diferentes.

Durante el primer estado de alarma en España, el Gobierno central asumió todas las competencias y se encargó de dirigir de manera centralizada la lucha contra la pandemia del COVID-19. A continuación, una vez hubo terminado este, volvieron las Comunidades Autónomas a cobrar protagonismo y recuperar sus competencias ejecutivas en sanidad. Sin embargo, la falta de criterios comunes a nivel nacional para la toma de decisiones, las diferencias en las medidas aplicadas en cada CCAA generando confusión e incertidumbre en la ciudadanía y una absoluta falta de coordinación en la adquisición y distribución de material sanitario y en la planificación de la estrategia de vacunación han dejado mucho que desear sobre la eficiencia y coordinación de nuestro Estado Autonómico.

### 4.3 INTEGRACION POLITICA

El Estado Autonómico español, establecido tras la aprobación de la Constitución de 1978, enfrenta uno de los mayores retos en la actualidad: el surgimiento de movimientos independentistas y nacionalismos en algunas de sus regiones. Estos grupos se apoyan en la Constitución para buscar la independencia, lo cual ha generado un gran debate y controversia en el país. Si bien la Constitución de 1978 fue ampliamente apoyada en sus

primeros años y se considera un éxito por haber sido una solución pacífica y democrática tras la Guerra Civil y la Dictadura franquista, hoy en día, aún persisten desafíos en el proceso de integración política de todas las regiones de España.

El surgimiento de movimientos independentistas y nacionalistas no es un problema exclusivo de la Constitución, sino que se debe también a la falta de lealtad constitucional por parte de algunas autoridades públicas y líderes políticos, así como a la confusión intelectual sobre el derecho de autodeterminación y la falta de respeto a las instituciones públicas. Otro factor importante es la unión esporádica de la izquierda y el nacionalismo, lo cual ha llevado a una mayor polarización política en algunas regiones y ha generado tensiones dentro del sistema político español. Además, el uso del discurso de la identidad y el sentimiento de pertenencia a una nación o región específica se ha utilizado como una herramienta política para obtener apoyo popular y para desestabilizar el sistema político español.

Aunque no es posible determinar si este problema se resolvió durante el proceso constituyente o si ha estado latente desde entonces, lo cierto es que sigue siendo un problema no resuelto en la actualidad y se manifiesta de manera clara e intensa.

El desencuentro político respecto del Estado de las Autonomías es constante. Todos los partidos políticos actuales parecen ser conscientes del deterioro del Estado Autonómico, pues es un tema frecuente en sus programas de campaña respectivos, si bien las soluciones y propuestas de cada uno son divergentes. Desde el pasado enero de 2020 tenemos lo que popularmente se denomina el “Gobierno de coalición”, por la unión del PSOE con Unidas Podemos, con 120 y 33 escaños respectivamente. Sendo partidos, en cuanto a la organización se refiere, coinciden en gran medida en sus ideales. Ambos orientan sus políticas en favor no tanto del Estado Autonómico tal y como se establece en la Constitución, sino en favor de una mayor descentralización. PSOE por un lado, defiende una “reforma de la estructura territorial del Estado con los principios y técnicas del federalismo” (PSOE, 2023). Por el otro lado, Unidas Podemos no propone medidas concretas dirigidas a reformar la organización territorial pero plantea una “resolución democrática del conflicto catalán”, apostando por “un referéndum pactado para Cataluña” (Podemos, 2023). Tal es así que este gobierno de coalición con un ministerio dedicado única y exclusivamente a la implementación de la estrategia del Gobierno en



cuanto a la política territorial, la estructura del Estado y las interacciones con las comunidades autónomas y los organismos que conforman la administración local.

En los partidos de la oposición en cambio, nos encontramos principalmente a PP y Vox, con 88 y 52 escaños respectivamente. Si bien el PP en su último programa electoral defiende una postura constitucionalista, proponiendo medidas directamente encaminadas a la reconducción del problema catalán, Vox defiende una reforma constitucional y reestructuración de la organización territorial orientada a la centralización.

Respecto de los partidos regionales con representación parlamentaria suficiente como para formar un grupo parlamentario tenemos a Esquerra Republicana, Partido Nacionalista Vasco y EH Bildu. Todos ellos comparten sentimientos nacionalistas e independentistas, si bien difieren en la intensidad y radicalización de sus discursos. Sin embargo, aun no teniendo el apoyo suficiente como para formar un grupo parlamentario propio son varios partidos regionales que han llegado al Congreso, algunos de ellos con deseos también independentistas.

Haciendo un análisis de los partidos políticos mayoritarios en el Congreso, nos encontramos con una falta de consenso difícilmente reconciliable. Si bien la gran mayoría defienden el orden constitucional como única vía para cualquier reforma o reestructuración territorial nos encontramos también con una ni mucho menos despreciable minoría que defiende el derecho a la autodeterminación y la ejecución de tal derecho a través de referéndums.

La Constitución de cualquier país se basa en la soberanía de la nación y, por lo tanto, la unidad de la nación es un principio fundamental que debe ser respetado. En el caso de la Constitución española, la unidad de la nación es un postulado claro y se considera un elemento esencial para el funcionamiento del Estado Autonómico.

La indivisible unidad de la nación es un principio que se basa en la idea de que la soberanía reside en la nación como un todo y no en sus partes individuales. Por lo tanto, cualquier intento de separación o independencia de una región en particular, que pueda socavar la unidad de la nación, va en contra de la Constitución y pone en riesgo la integridad de la soberanía del país. La Constitución española no reconoce el derecho a la autodeterminación de ninguna región o territorio, ya que tal reconocimiento podría

llevar a la destrucción del Estado español y de cualquier otro estado que contemplase tal derecho. La soberanía del país recae en el conjunto del pueblo español, y no puede ser dividida entre diferentes partes del territorio. Autonomía no es lo mismo que soberanía del mismo modo que "nacionalidades" no es lo mismo que "nación".

La constitución se refiere a la autonomía de las regiones en cuanto a que, como modelo descentralizado, cede la gestión y administración de un número de competencias a los gobiernos regionales. La constitución habla de nacionalidades como cualidad política de determinadas CCAA por poseer unas determinadas cualidades geográficas, demográficas, culturales, lingüísticas e históricas concretas. De ningún modo se puede entender esta expresión de la misma forma que el concepto de nación en los artículos 1.2 y 2 CE.

Por todo ello, un referéndum sobre la integridad territorial de España que no se hiciese a nivel nacional no tendría validez, ya que no es constitucional conceder a una parte del territorio la capacidad de decidir sobre la soberanía del pueblo español. Solo sería constitucional si se siguiera el procedimiento establecido en el artículo 168 de la Constitución española. A diferencia de otras constituciones, la nuestra no tiene limitaciones materiales, lo que significa que se puede reformar por completo. Por lo tanto, los partidos independentistas son legítimos y el debate sobre el independentismo es válido, ya que puede ser considerado un objetivo alcanzable mediante medios constitucionales, respaldado por el texto constitucional. Sin embargo, dado que tal decisión afectaría a la soberanía del pueblo español, debería ser consultada a toda la soberanía y no solo a una parte, a través de los medios constitucionales previstos en el artículo 168. En definitiva, la Constitución española establece que la soberanía reside en el pueblo español en su conjunto y no en una parte de él, y cualquier cambio en la soberanía debe hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución.

## 5. SOLUCIONES

Nuestra Constitución admite reformas. Sin embargo, en los más de 40 años que tiene la Constitución tan solo se ha reformado en 2 ocasiones. La primera en 1992 obedeciendo a las modificaciones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea por el que se establecía que “todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida...”. Por ello, en virtud del artículo 95.2 CE se procedió a reformar el artículo 13.2 CE por el procedimiento de reforma del artículo 167 CE. Por segunda vez se reformó nuestra Carta Magna en el contexto de la crisis financiera cuando el 2011 se sustituyó íntegramente el artículo 135 CE con la finalidad de prevenir la aparición del déficit presupuestario.

Si atendemos al derecho comparado, el número de reformas constitucionales a las que se ha sometido España en comparación con sus vecinas europeas es realmente bajo. Naciones como Alemania, un país además análogo al español en cuanto a organización territorial, desde 1949 ha tenido 62 reformas constitucionales. Esto equivale a tener una media de una reforma constitucional cada 14 meses, frente a nuestro caso en el cual se realiza de media una reforma constitucional cada 270 meses, habiendo sido las dos por imposición del Derecho Comunitario. Nuestro modelo destaca además por su alarmante grado de conflictividad registrándose en los primeros 10 años de democracia 600 conflictos entre el Estado y las CCAA, mientras que en el caso alemán en ese periodo de tiempo tan solo se registraron 12 conflictos entre la Federación y sus miembros (Viver i Pi-Sunyer, Rovira, & Enoch).

Como ya hemos comentado, la Constitución se elaboró buscando un consenso muy amplio, se redactó de una manera muy abierta y flexible en algunas materias y sentó las bases de nuestra forma estatal. No obstante, poco previó en cuanto al funcionamiento del Estado Autonómico el cual se ha dejado en manos bien del TC bien del poder legislativo. Nuestra sociedad está viva y la norma fundamental que la regula debería estarlo también y estar abierta a ser modificada con mayor frecuencia. Si bien es cierto que nuestro estado autonómico aqueja de graves problemas políticos y sociales cuya solución no es una reforma constitucional, en otras materias una correcta regulación y redacción podrían prevenir muchos conflictos.

Siguiendo el orden de los problemas anteriormente expuestos y en cuanto al sistema de financiación, sería conveniente incluir en la CE una regulación más completa en cuanto al sistema de financiación de las CCAA. Se propone incorporar principios y reglas esenciales del sistema financiero, así como los procedimientos e instituciones básicas para su legislación y aplicación, con el fin de evitar que la regulación suprema de un tema tan crítico quede exclusivamente en manos de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que ha demostrado ser insuficiente e incapaz de proporcionar un sistema satisfactorio o una participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones.

Para lograr este objetivo, la nueva regulación del sistema financiero dentro de la Constitución debería incluir normas fundamentales que rijan la distribución de recursos entre el Estado y las CCAA, sin que sea una decisión exclusiva del Estado o del Estado y una CCAA en particular. Aunque las CCAA tienen autonomía y competencia para administrar ciertos impuestos, estos generan recursos limitados y están sujetos a la doble imposición. Por lo tanto, es necesario definir el término "doble imposición" de manera que no diluya el contenido de los impuestos autonómicos. Con un sistema de financiación mejorado, las CCAA dependerían menos del sistema de transferencias mencionado anteriormente y tendrían una mayor autonomía financiera.

En cuanto a nuestro complejo sistema de distribución de competencias se propone la posibilidad de establecer una lista en la Constitución que defina las competencias del Estado, así como una cláusula residual a favor de las Comunidades Autónomas, al estilo de un sistema federal tradicional, para mejorar el sistema de distribución de competencias y reducir los problemas que surgen de él. Podemos considerar como una solución viable incluir una lista que reserve al Estado las materias en las que la igualdad debe prevalecer sobre la autonomía. Es importante destacar que gran parte de la conflictividad surge de las materias en las que la competencia es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, se propone cambiar la estructura de las bases y la forma de decidir lo que es básico, con la participación decisiva de las Comunidades Autónomas en la legislación estatal.

No obstante, desde mi punto de vista, el mayor desafío que enfrenta el Estado Autonómico es un problema político-social, especialmente en relación con la amenaza del nacionalismo y el independentismo. Estoy de acuerdo con la afirmación de que la

convivencia pacífica dentro de una comunidad política solo puede establecerse y mantenerse si se aceptan los vínculos de una historia y un destino compartidos, es decir, si se basa en el sentimiento de pertenencia a una patria común (Manuel Aragón Reyes). La fuerza coactiva del derecho no es suficiente para preservar la unidad de España ante un problema de este calibre, y siendo pragmáticos, solo caben soluciones políticas.

Aunque nuestra Constitución prevé un órgano para la representación de los intereses territoriales, el Senado, considero que no cumple adecuadamente con esta función. Por un lado, el Senado tiene competencias legislativas muy limitadas e inferiores a las del Congreso, y muchas veces son meramente consultivas. Además, la capacidad de veto del Senado es muy limitada, y la mayoría de las veces las leyes son aprobadas sin cambios importantes en el Senado.

Si el Senado tuviera más poder y fuera una verdadera cámara de representación territorial de los intereses de las Comunidades Autónomas (CCAA), estas podrían participar en igualdad de condiciones en las leyes que afectan a sus intereses, así como en las grandes decisiones del Estado. Por ejemplo, en el caso de la distribución de competencias, se podría legislar conjuntamente y con la participación activa de las CCAA lo que se considera como básico y competencia del Estado. En cuanto al caso del sistema de financiación, la participación de las CCAA a través de un Senado que las represente, en cuanto a la redacción de las reglas fundamentales del reparto entre el Estado y las CCAA, sería mucho más acertada.

Creo que la modificación de las competencias del Senado, como Cámara de representación territorial, de efectiva representación de las CCAA, con potestad legislativa importante y de negociación o interconexión de políticas, podría suponer un cambio radical de la conflictividad competencial. Para eso están las reformas constitucionales, para adaptar la Constitución a nuevas realidades.

En cuanto a la amenaza que representan los nacionalismos para la unidad territorial, una reforma constitucional no parece ser la respuesta, a menos que se apruebe la independencia de alguna región mediante los procedimientos establecidos en la Constitución, aunque esto no sea muy probable ni deseable. La mejor manera de abordar este problema es mediante el debate político, siempre dentro de los límites y reglas establecidos por la Constitución. Es igualmente legítimo defender tanto la

independencia de Cataluña o del País Vasco como su unidad. El Senado, como cámara de representación territorial efectiva, sería el lugar adecuado para este debate, donde se represente también el conjunto de la soberanía española. Además, todas las ideologías y grupos sociales deben respetar el derecho para evitar privilegios y preservar la igualdad de todos los ciudadanos.

## 6. CONCLUSIONES

La organización territorial de España, como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo es un problema recurrente de nuestro país. Por una gran variedad de factores, entre ellos sin duda la heterogeneidad de nuestros orígenes, podríamos afirmar que las regiones españolas nunca han estado cómodas con ninguno de los modelos de organización que hemos tenido hasta el momento.

Después de la dictadura de Franco, y con el optimismo y la esperanza característica de la transición, se trató de plasmar un modelo de organización territorial que acopiase los intereses de todos. Como hemos estado debatiendo, la solución para conseguir el consenso de todos fue la de llevar a cabo una redacción flexible de este aspecto.

En un primer momento la Constitución de 1978 tuvo una grandísima acogida y no podemos negar el valor y mérito que tiene, así como los beneficios que ha aportado en el ámbito de la organización territorial. Sin embargo, con el paso del tiempo se han ido manifestando también algunas deficiencias.

Como hemos destacado en este trabajo, uno de los problemas que afronta el Estado Autonómico es el de un sistema de financiación poco eficiente y estable, que no proporciona incentivos positivos a las CCAA y que sin duda ha contribuido al gran endeudamiento de las CCAA. Por otro lado, la redacción abierta y flexible del Título VIII ha favorecido la alta conflictividad entre el Estado y las CCAA en cuanto a la distribución de las competencias y no, por el contrario, facilitando la cooperación y la coordinación entre el gobierno central y las regiones. Al mismo tiempo, nuestro país afronta otro problema de carácter político principalmente por los movimientos nacionalistas-independentistas que amenazan con la fragmentación de la unidad de España.

Respecto de los problemas anteriores se han propuesto dos soluciones. Por un lado, una reforma de la Constitución la cual debería ser llevada a cabo fuera del ámbito político y única y exclusivamente por expertos juristas. De esta manera se debería buscar mayor determinación a nivel constitucional de aspectos tan relevantes como la distribución de competencias, el sistema de financiación autonómico y en resumidas cuentas dotar de mayor firmeza a nuestro sistema. Por otro lado, considero que una reforma en las competencias del Senado como necesaria, pues hemos podido argumentar que el Estado

Autonómico carece una cámara de representación territorial que incorpore de manera efectiva los intereses regionales y que de esta manera tengan mayor participación en los debates sobre materias de interés regional.



## BIBLIOGRAFÍA

- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2016). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Congreso de los Diputados. (12 de Marzo de 2023). *Constituciones Españolas 1812 - 1978*. Recuperado el 03 de Marzo de 2023, de <https://www.congreso.es/es/cem/estreal1834#:~:text=El%20Estatuto%20Real%20fue%20el,e%20de%20Procuradores%20del%20Reino%22>.
- Decretos de Nueva Planta. (1707).
- El Feudalismo*. (1975). Barcelona: Ariel.
- Enterría, C. G. (2014). La Constitución de Cádiz y las tensiones entre centralismo y federalismo. *Revista de Estudios Políticos*.
- Fernández-Rua, J. L. (1975). *1873. La Primera República*. Giner.
- Fuentes, J. F. (2007). *El fin del Antiguo Régimen (1808-1868). Política y sociedad*. Madrid.
- García, B. J., & Álvarez-Ossorio Alvariño, A. (2004). *La Monarquía de las Naciones*. Madrid: Fundación Carlos de Amberes.
- García-Gallo, A. (1956). *Aportación al estudio de los Fueros*. Anuario de historia del derecho español.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M., & Roca i Junyent, M. (2020). Entrevista a los ponentes de la Constitución Española. (R. d. Generales, Entrevistador)
- La dinámica de la descentralización. (2005). *XXXI Reunión de Estudios REgionales*.
- Pérez, J. (1977). *La revolución de las comunidades de Castilla (1520-1521)*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Pérez, J. (2014). *Historia de España*. Barcelona: CRITICA.
- Podemos. (13 de 04 de 2023). *Programa de Podemos*. Obtenido de Podemos: <https://podemos.info/bloque/garantias-justicia-territorial/>

- PSOE. (05 de 03 de 2023). *Programa Electoral*. Obtenido de PSOE: <https://www.psoe.es/propuestas/reforma-constitucional/nuevo-pacto-territorial/>
- Ripollés Serrano, R. (2016). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Agesta, L. (1984). *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Segura, J. S. (2005). *Financiación Autonómica. Problemas y propuestas*. Madrid.
- Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.
- Viver i Pi-Sunyer, C., Rovira, A., & Enoch. (s.f.). Conflictos y Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías. *Observatorio de Derecho Público*.

## **JURISPRUDENCIA**

- STC 37/1987
- STC 31/2010
- STC 247/2007
- STC 118/1996
- STC 147/1991
- STC 61/1997
- STC 76/1983
- STC 18/1982
- STC 4/1981
- STC 32/1981