

apuntes



Modelos de Organización Territorial

Grado en Ciencia Política y Administración Pública
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Salamanca, enero de 2025

Sergio Martín Guardado

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Programación

PARTE 1: DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA. CUESTIONES BÁSICAS.

TEMA 1. Organización territorial y Derecho Constitucional Comparado.

1.1. Organización territorial y forma de Estado en base a los conceptos de centralización y descentralización (el tipo de Estado). 1.2. Elementos determinantes de la organización territorial: comparación y descentralización. 1.3. Concentración y dispersión del poder

TEMA 2. Organización territorial hacia fuera y hacia dentro del Estado. Manifestaciones de la descentralización.

2.1. Dinámicas ad extra: tendencias en torno a la integración supranacional. 2.2. Dinámicas ad intra: tendencias en torno al unitarismo o a la diversidad: centralismo vs. descentralización. 2.3. El Estado unitario y el centralismo. 2.4. La "Devolution". 2.5. La confederación. 2.6. Descentralización de abajo a arriba o de arriba hacia abajo: federalismo y regionalismo. A. Federalismo y Federación: El Estado Federal. B. Regionalismo, Estado Regional y expresiones relacionadas. C. Autonomía, entidad e identidad territorial.

PARTE 2. MODELOS COMPARADOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. ALGUNAS CLAVES PARA SU CONSTRUCCIÓN

TEMA 1. Soberanía y autonomía: los entes subnacionales.

2.1. Soberanía exclusiva y soberanía compartida. 2.2. Descentralización administrativa vs. Descentralización política. 2.3. Autogobierno y gobierno compartido: sistemas duales y sistemas cooperativos. 2.4. La autonomía de los entes subnacionales y sus límites. A. Federalismo multinacional y límites a la afirmación de identidad. B. Constitución federal y secesionismo. 2.5. Estructuras de gobierno local.

TEMA 2. Participación de las entidades subnacionales en la formación de la voluntad estatal.

2.1. Autonomía y dimensión legislativa. 2.2. Autonomía y dimensión administrativa. 2.3. Autonomía y dimensión judicial. 2.4. Participación institucional y participación procedimental. A. Mecanismos institucionales de participación. B. Mecanismos procedimentales. 2.4. Relaciones económico-financieras.

PARTE 3: EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMO MODELO DE ESTADO POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADO

TEMA 1. Organización Territorial y Forma de Estado.

1.1. El Estado Autonomico. A. El derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2 CE). B. El proceso autonómico. C. Evolución y desarrollo del Estado Autonomico. 1.2. Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía. A. Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico. -Principio de competencia y

principio de jerarquía. B. Estructura y Contenido del Estatuto de Autonomía. C. Aprobación del Estatuto de Autonomía. D. Reforma Estatutaria. 1.3. La autonomía local: municipios y provincias.

TEMA 2. Los principios constitucionales de ordenación del Estado.

2.1. Principios de unidad y autonomía (art. 2 CE). 2.2. Principio de igualdad (arts. 138.2 y 139.1 CE). 2.3. Principio de solidaridad (art. 138.1 CE). 2.4. Principio de cooperación o lealtad constitucional. 2.5. El funcionamiento anormal del Estado Autonómico: art. 155

TEMA 3. La organización institucional de las Comunidades Autónomas (art. 152 CE).

3.1. Modelo institucional de las CCAA. 3.2. Asambleas legislativas de las CCAA. 3.3. Órgano de gobierno de las CCAA. 3.4. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las CCAA. 3.5. El poder judicial en las CCAA. 3.6. Otros órganos de las CCAA.

TEMA 4. La distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales: arts. 148 y 149 CE.

4.1. Los arts. 148 y 149 CE. A. El art. 149 CE: delimitación competencial del Estado: competencias exclusivas y excluyentes, competencia del Estado sobre las bases y competencia del Estado sobre la legislación. B. El art. 148 CE: delimitación competencial de las CCAA: delegación de competencia, transferencia de competencias y armonización de competencias. C. Principios de prevalencia y supletoriedad. 4.2. La financiación de las CCAA. A. Principio de autonomía financiera. B. Modelos de financiación autonómica. 4.3. Conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional. A. Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (Capítulo II, LOCT). B) Conflictos en defensa de la autonomía local (Capítulo IV, LOCT). C) Conflictos en defensa de la autonomía foral (D.A. 5ª LOCT).

TEMA 5. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y estas entre sí.

5.1. El plano institucional de las relaciones entre el Estado y las CCAA. A. La Conferencia de presidentes. B. Las Conferencias Sectoriales. C. Comisiones Bilaterales de cooperación. D. Las CCAA en el Senado y su participación y poder de decisión en otros órganos constitucionales. 5.2. El plano instrumental: convenios y acuerdos de cooperación (tanto en las relaciones verticales como horizontales).

TEMA 6. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea.

6.1 Participación indirecta de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. 6.2. Participación directa de las Comunidades Autónomas en la UE

PARTE 1^a

DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA. CUESTIONES BÁSICAS.

TEMA 1

Organización territorial y Derecho Constitucional Comparado

1.1. Organización territorial y forma de Estado en base a los conceptos de centralización y descentralización: el tipo de Estado como objeto de estudio

Cuando desde el Derecho Constitucional, que es la rama del ordenamiento jurídico que aborda el estudio de los principios y reglas en que se sustenta la organización del Estado establecidos en la Constitución, los valores, principios, los derechos constitucionales y las garantías de estos últimos, se aborda la cuestión de la “forma de Estado”, tenemos que partir de la idea de que se puede aludir tanto desde un enfoque horizontal como vertical a las relaciones de poder político que se ejercen en un determinado Estado.

Tradicionalmente, la doctrina ha definido el Estado en función de tres elementos constitutivos: población, territorio y poder (entendido como la posibilidad de ejercerlo a modo de autogobierno y como expresión de soberanía). BISCARETTI DI RUFFIA definirá el Estado como un “ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno”. Por tanto, el Estado es la combinación específica de esos tres elementos: poder, territorio y pueblo. Desde un punto de vista jurídico-constitucional (o si se prefiere, jurídico-político), lo entendemos como una expresión una forma más (entre tantas) de poder político. El poder del Estado se ejerce dentro de unas fronteras físicas y delimitadas, con independencia de que se tenga relación con otros Estados o no. Ese ámbito físico-espacial es el territorio, donde el Estado ejerce su soberanía (poder) que expresa, como bien apunta PÉREZ ROYO, el monopolio de poder hacia dentro del país y la independencia de este hacia fuera. Nuestro objeto de estudio en la asignatura será entonces el abordar cómo se articula el ejercicio del poder en dicho territorio. Esto es: cómo se ejercita ese poder dentro del Estado, hacia dentro de sus fronteras físicas.

No obstante, parece conveniente realizar algunas aclaraciones introductorias al respecto. De un lado, podemos encontrarnos con la expresión “forma de Estado” y, por otra parte, ver referida la formulación “tipo de estado”, lo que podría llevarnos a hablar de la misma cuestión y, por lo tanto, podríamos llegar a generarnos una

confusión entre sí. Sin embargo, los comparatistas coinciden en solventar la cuestión del siguiente modo, para no llevarnos a equívoco. Según PEGORARO:

- Cuando hablamos de “forma de Estado” se refiere la relación entre dos elementos constitutivos del Estado: el poder y el pueblo. Es decir, la relación entre gobernantes y gobernados. O, como expresa MORTATI, la relación entre autoridad y libertad. Esto es, una dimensión horizontal sobre cómo se distribuye y ejerce el poder político. Por ello, también se podría hablar de “forma de Gobierno”, con el mismo propósito.
- Sin embargo, cuando abordamos desde una óptica vertical la distribución del poder político, sería más correcto hablar de “tipo de Estado”. Esto sería lo siguiente: en función de una mayor concentración o desconcentración, sustentada en la decisión del Constituyente de centralizar o descentralizar el poder político, se pueden explicar las relaciones entre el aparato central del Estado y determinadas autonomías de poder territorializadas. Aunque también se puede otorgar autonomía en función de determinadas razones culturales o étnicas.

Desde el Derecho Público occidental, ya sea a escala del continente americano o en Europa, se presentan de forma dicotómica el Estado centralizado o unitario y el Estado descentralizado o compuesto, como los dos modelos formales más clásicos. No obstante, esto responde a una idea occidental y formalista, que tiene su base en los dos primeros atisbos de constitucionalismo liberal, tras las revoluciones burguesas. Mientras que el constituyente liberal francés quiso, tras la Revolución Francesa, articular la concentración del poder político para eliminar la sociedad estamental y los señoríos; las 13 colonias que son germen de los actuales Estados Unidos pretendían afirmar la soberanía popular frente a la soberanía parlamentaria de Inglaterra, de la que pretenden la independencia. Estas últimas buscarán el equilibrio entre el poder central y la periferia, dotando a dichas entidades territoriales de una cierta autonomía.

Sea como fuere, nos venimos refiriendo entonces aquí al Estado moderno que surge tras la Paz de Westfalia de 1648 en Europa: un ente dotado de pueblo asentado sobre un territorio que domina, en torno a un poder soberano y originario. Aunque habrá otras experiencias imperiales, este modelo de Estado será exportado hacia todo el mundo.

Uno de los problemas elementales en el ámbito del Derecho Comparado, entendido a la par como método y ciencia, será de léxico. En ocasiones, hay comunidades políticas que se relacionan, no en torno a entidades institucionales periféricas con base exclusivamente territorial, sino en torno a diferentes criterios de agregación: la etnicidad, el parentesco, la generacionalidad, etc. Lo que es mucho más propio de continentes como Asia y África. Y, por tanto, algunas categorías como el federalismo, el regionalismo y otras formas occidentales para referirse a la forma de Estado y, en concreto, para referirnos en general a la descentralización no son útiles para entender algunas dinámicas territoriales presentes en el mundo. De

hecho, tenemos que pensar cómo nuestra idea de Estado se impondrá por las dinámicas colonizadoras y otras expresiones de conquista: se pretenderá imponer una forma de organización, el Estado, una superestructura que nunca es verdaderamente absorbida y metabolizada. A algunas zonas del planeta el Estado como forma de organización política se les impone desde fuera.

Entonces, para no inducir a la confusión, vamos a abordar la cuestión de la forma de Estado como “tipo de Estado” a la hora de referirnos, en sentido vertical, a las relaciones entre el aparato central del Estado y los territorios (y otras formas de agregación, como por ejemplo algunas comunidades étnicas); y, por ende, sin confundirla con las relaciones entre las instancias de poder racionalizado y la población. Aunque esto último pueda resultar contradictorio no debe ser así: abordaremos la descentralización en un sentido mucho más amplio, incluyendo las relaciones entre el Estado y otras formas de expresión de autonomía política, como las de comunidades culturales, poblaciones no asentadas ni arraigadas en un territorio. Sin embargo, preferentemente abordaremos cuestiones relativas al Derecho de Europa, América y Oceanía (que beben de un sustrato común), por la importancia del territorio en relación con la titularidad y el ejercicio del poder en estos modelos de organización política.

Cuando los textos constitucionales o la dogmática se refieren al asunto de la descentralización, no son unánimes ni responden a conceptos inamovibles. No obstante, vamos a referirnos ahora a la distinción entre Estado unitario y Estado compuesto:

- El Estado unitario se refiere a una organización estatal sin la existencia de autonomías políticas que expresen una cierta identidad en torno a una comunidad territorialmente diferenciada. En este caso podrá existir una descentralización de funciones y actividades públicas, con carácter administrativo. La descentralización administrativa no implica una descentralización del poder. Sólo el orden central tendrá las capacidades de dirección política y de producción legislativa, aunque se pueda producir una desconcentración de funciones y competencias.
- El Estado compuesto si reconoce la descentralización política o institucional para conceder poderes autónomos que comprenderán tanto la capacidad de dirección política como la potestad legislativa y, consecuentemente, contará con la existencia de entes territoriales autónomos y diferenciados. El político está distribuido entre una pluralidad de centros político-normativos autónomos frente al poder central.

El Estado centralizado, o unitario, suele contraponerse al Estado descentralizado, (o compuesto, o policéntrico, o autonómico). No hay una única manera de procurar la descentralización política y garantizar la autonomía. Como apuntan PEGORARO y NICOLINI: el estudio del Estado compuesto induce a catalogar, diferenciar y clasificar en función de la génesis histórica de la distribución del poder político, las teorías de la soberanía, la paridad (o no) entre entidades descentralizadas, la

conexión con elementos prejurídicos (lengua, nación, tradición, cultura), la forma en que se distribuyen los poderes, las garantías para la periferia, la protección de los derechos, los controles realizados, etc. Y este precisamente será nuestro objeto de estudio: el análisis de estas relaciones entre poder central y periferia.

Según FERRANDO BADÍA, abordar el problema de la centralización o la descentralización del Estado radica en el carácter central o no de sus órganos. Con dos alternativas: pueden existir órganos de competencia personal ilimitada o total u órganos con competencia personal limitada o parcial.

1.2. Elementos determinantes de la organización territorial: comparación y descentralización

1.2.1. Algunas notas básicas sobre la metodología de la comparación jurídica

No podemos, desgraciadamente, detenernos en hacer un detenido planteamiento metodológico sobre el Derecho Constitucional Comparado, pero si es relevante de cara a proceder de forma práctica y teórica con el objeto de estudio de esta asignatura. Y, por ello, vamos a apuntar algunas notas conceptuales, siguiendo los postulados metodológicos planteados por PEGORARO y RINELA:

A) ¿Qué es el Derecho Constitucional Comparado?

El Derecho Constitucional Comparado no una disciplina *ad hoc* y, por ende, no es un ente positivo, entendido como un derecho producido por las instancias de poder para fijar normas jurídicas. No es posible todavía ofrecer una definición de Derecho Constitucional Comparado, aunque existe en la comunidad científica una percepción embrional que supera los confines nacionales; esta percepción se basa en la idea de que se trata de estudiar, a nivel constitucional, sistemas, ordenamientos, normas, instituciones jurídicas diferentes del propio. Es una ciencia (o método, o disciplina) que tiene la finalidad de parangonar, deducir de ello, explicar las razones, y no solo yuxtaponer y describir realidades jurídicas (relativas a las “constituciones”) diferentes de la de quien escribe. En el lenguaje común, bajo este concepto se acepta en la práctica una acepción más amplia.

El iuspublicista que estudia Derecho Extranjero se ocupa de conocer y estudiar otro ordenamiento (distinto del sistema jurídico de origen) que es diferente al que inicialmente conoce. Y, ese es su objetivo: tendrá la misma mentalidad e igual proceder que el constitucionalista (a nivel interno). El comparatista del Derecho pasa por esa fase de conocer el Derecho Extranjero, pero además optar por concretar la comparación con otro ordenamiento jurídico con el objetivo último de observar semejanzas, diferencias y, en suma, posibles consecuencias.

La comparación, por tanto, supone un método, sea cual sea la rama del ordenamiento en la que se adentre el método comparativo. El Derecho Extranjero sólo es un medio dispuesto en torno a un fin: la comparación entre distintos

sistemas jurídicos. Aunque, será condición sine qua non para comparar entre distintos sistemas extranjeros. Por tanto, el estudio del Derecho Extranjero es una fase previa a la comparación.

B) El relativismo es imprescindible y consustancial al Derecho Comparado

En el ámbito del Derecho Constitucional Comparado (pero incluso en otros sectores del derecho), el eurocentrismo y el occidentalismo, todavía hoy característico de la producción comparatista, debe hacer cuentas con la progresiva, expansión del constitucionalismo y la permeabilidad a las sugerencias de ordenamientos antiguos y modernos. Antes de realizar comparaciones a través de analogías y diferencias, antes de expresar un juicio de valor, antes de proponer recepciones, introducciones o exportaciones de instituciones o temas, es preciso profundizar en el estudio de cada sistema legal. Como se ha dicho, el análisis de otros ordenamientos jurídicos supone una fase previa a la comparación.

Es necesario abandonar toda aproximación superficial conectada con los “núcleos esenciales” y construida mediante geometrías variables según quién las proponga. Esto es, huir de la subjetividad occidental y proceder con amplitud de miradas. Y, por ende, atender más a lo “constitucional” del Derecho que al concepto restringido de “Constitución”. Nos importa más la Constitución en un sentido material que formal. No hay que olvidar que la función del Derecho Comparado es precisamente comprender los sistemas jurídicos del mundo, buscar oportunidades para perfeccionar el sistema propio y procurar la solución de problemas jurídicos tanto a nivel interno como a nivel global.

C) Las fases de la comparación

Conforme a lo que se ha expuesto y muy a grandes rasgos, como método científico, un estudio basado en el Derecho Comparado consistirá en las siguientes fases:

1ª - Definir el objeto de la comparación: qué se pretende comparar y determinar los sistemas jurídicos que se pretenden comparar.

2ª - Análisis de normas, instituciones y procesos de sistemas jurídicos extranjeros. En suma: el estudio del Derecho Extranjero, como fase previa a la comparación.

3ª - Aplicar el método comparativo: extrapolar analogías y diferencias entre los sistemas en respuesta al objeto de la comparación previamente definido.

4ª - Valorar las razones por las que se pueden producir dichas analogías y diferencias, con las consecuencias y conclusiones que se deriven de tal actividad valorativa. Llegados a este punto es imprescindible ser neutro y no eurocéntrico, ya que hay un deber procedimental: el relativismo y el escepticismo frente a conocimientos previamente adquiridos, ante los que hay que mostrar una cierta actitud de autocrítica.

Siguiendo al profesor LUCAS VERDÚ, combinándolo con los planteamientos metodológicos de PEGORARO y RINELLA, es en esta fase donde el Derecho Comparado se define a través del método y las funciones que cumple. Aquí, en esta fase 4ª, entonces hay que distinguir una serie subprocesos: primero, nos adentraremos en una multiplicidad de percepciones y/o razonamientos y, a partir de aquí, trataremos de hacer aproximaciones a modo de analogías, clasificaciones, subsunciones y/o deducciones; seguidamente, se formularán hipótesis, para verificarlas o refutarlas; por último, procederemos a la sistematización de lo anterior a través de la construcción de modelos.

D) Los niveles de la comparación y la construcción de modelos

El proceder del Derecho Comparado distingue dos niveles de comparación graduados y, determinados, en función de la extensión del objeto de estudio previamente delimitado. La macro-comparación, que abordaría el análisis de ordenamientos jurídicos considerados en su plenitud, desde una mirada amplia y general. La micro-comparación supondría por su parte el estudio de cuestiones jurídicas particulares de un ordenamiento, ya sea una institución o un procedimiento concreto, la regulación de materias concretas o determinadas decisiones jurisprudenciales sobre ellas.

La distinción es simple: mientras que la comparación macro-jurídica abarca sistemas jurídicos en su conjunto, la micro-comparación lleva a cabo estudios sobre cuestiones jurídicas concretas.

No obstante, de cara a abordar el objeto de estudio de nuestra asignatura, es imprescindible la óptica macro. Los modelos serán el producto de la labor comparativa. Según PEGORARO y RINELLA:

- Un modelo se puede afirmar por su correspondencia con la percepción del propio observador que va a realizar la comparación, de acuerdo con su coherencia interna; pero, también, cuando se aprecia por parte de la comunidad académica como tal.
- El criterio determinante, por lo tanto, será una combinación de sus propias correspondencia, coherencia y consenso para ser validado.
- Estos autores, desde su perspectiva metodológica apuntan hacia la construcción de modelos dinámicos. Ya sea en términos evolucionistas o difusionistas. Se planteará evolutivamente si “está destinado a desarrollarse de forma unilateral, según un esquema donde el progreso es un valor universal, y la tradición una prueba de atraso”. De manera difusionista o difuminada si la transformación del modelo responde a “un efecto del contacto entre culturas más que de la innovación original, si bien natural o inexorablemente dirigida de forma unidireccional” (PEGORARO Y RINELLA).

El comparatista deberá valorar y subrayar la capacidad e idoneidad de los modelos para influenciar otros ordenamientos jurídicos. Pero no podemos reducir la cuestión a una clonación, sin más cuestionamientos, de los modelos originarios o formalmente típicos. Debemos explicar cómo se condiciona la estructura y la articulación de otros sistemas a partir de otros. Por ello, se deberá atender a los elementos determinantes y pertinentes (primarios) que se trasladan eventualmente por el sistema constitucional investigado, hacia la construcción del modelo. El elemento pertinente será el que discrecionalmente el comparatista usará para clasificar. Es una variable del tiempo, del espacio, y de otros factores objetivos, pero sobre todo de decisiones subjetivas de quien clasifica. No comporta de por sí el nexo con otros elementos. Es él o un elemento en el centro de una de muchas clasificaciones posibles, de la que constituye un cierto criterio lógico.

Lo más esencial es buscar la homogeneidad: buscar modelos requiere agrupar los ordenamientos seleccionados y analizados en categorías. Y, de acuerdo con ese criterio lógico, habrá que buscar cierta identidad en los rasgos ideológicos, organizativos y sociológicos más o menos equiparables, como apunta FONDEVILA MARÓN. Los elementos determinantes y los pertinentes explicarán nuestras hipótesis y las confirmarán a la hora de hacer posible la confección del modelo. Pero tampoco debemos obviar las diferencias e incompatibilidades entre unos y otros modelos: señalar lo que distingue lo propio y lo ajeno es también imprescindible.

En el ámbito del análisis comparado del tipo de Estado, podemos encontrar los siguientes elementos determinantes, que tendremos que considerar para realizar, en su caso, clasificaciones:

- a. Primero, las raíces históricas. PEGORARO, dice que los modelos se caracterizan por partir de “visiones” diferentes que han marcado sus sucesivas evoluciones.
- b. Segundo, qué causas motivan la descentralización (en su caso): son meras exigencias técnico-organizativas o viene justificado por la presencia de minorías étnicas, religiosas, lingüísticas, etc. En ocasiones estas razones justifican la asimetría.
- c. Volviendo a las razones históricas, normalmente los modelos parten de un ordenamiento matriz.
- d. El sistema de fuentes a todos los niveles. ¿Se protege la autonomía? ¿Cómo se protege la autonomía a nivel constitucional? ¿Con qué alcance? Etc.
- e. Estructura político-administrativa. ¿Cuál es la organización de los entes descentralizados? ¿Cuál es su organización institucional?
- f. Sistema competencial. ¿Qué funciones se otorgan a esos entes de descentralización?

- g. Reconocimiento formal vs. reconocimiento fáctico de la autonomía. ¿Cómo se traduce la autonomía en la práctica?
- h. ¿Cómo se controla la acción de los entes periféricos en términos de eficiencia y eficacia? ¿Cómo afecta ese control a la autonomía?
- i. El sistema electoral.

Sin ánimo de que sea una lista exhaustiva, esto es lo más relevante.

1.2.2. Metodología de la comparación jurídica y organización territorial

Un error típico es tratar de partir de un modelo formalmente típico e intentar, sin más cuestionamiento y, aunque suponga muchísimo esfuerzo cognitivo, reconducir un modelo hacia otro. Sin embargo, hay criterios múltiples para clasificar las distintas maneras de división territorial.

Los modelos formalmente típicos tienen algunos inconvenientes si se intentan extrapolar a otros ordenamientos jurídicos.

- Los modelos típicos conllevan algunas excepciones o singularidades a destacar.
- Los modelos típicos responden a construcciones occidentales que tratan de explicar realidades ajenas, sin éxito.
- A veces, la exportación de modelos puede significar una superposición entre la descentralización territorial y el pluralismo nacional, religioso, de castas o clanes, tribal, familiar o, simplemente, no necesariamente va a venir dado por una organización territorial propiamente dicha y entendida en un sentido eurocéntrico u occidental.

Por ello debemos huir de teorías estáticas y proceder a construir clasificaciones dúctiles que permitan su readaptación en función de la evolución a la que se someta a un determinado modelo de organización territorial.

Sin embargo, como bien apunta GONZÁLEZ ENCINAR, las constituciones no establecen modelos. Por lo que, en función de la metodología analizada, deberemos proceder a construir los mismos para explicar la organización territorial del Estado desde una óptica comparada.

1.3. Concentración y dispersión del poder

1.3.1. Perspectivas de la descentralización, según su grado e intensidad

Llegando al final de este tema introductorio y apuntado el objeto de estudio de la asignatura, es necesario apuntar que, si bien nos vamos a referir

fundamentalmente al asunto de la “descentralización”, entendido como un modelo organizativo que describe situaciones distintas, poniendo el énfasis entre la titularidad de la función o capacidad y el ejercicio de ese poder y atendiendo las relaciones entre la una y el otro. Habrá Estados centralistas y unitarios que no reconozcan la autonomía política entre entes territoriales periféricos, pero esas funciones casi nunca van a ser plenamente centralizadas, sino en lo que se refiere a su titularidad, al menos en cuanto a su ejercicio.

Por ello, hemos de saber que podemos referirnos a la descentralización desde diferentes ópticas:

1. Descentralización burocrática o desconcentración

La descentralización de esas funciones podría ser entendida como una simple delegación de estas por parte del poder central en el marco de la organización administrativa del Estado, pero no supone descentralización política, sino simplemente una desconcentración o, como refiere PEGORARO: “descentralización burocrática”. En estos casos, hablamos de un poder central que no se desprende de la titularidad de determinadas funciones, sino que dirige en una clara relación de jerarquía y dependencia la actividad periférica mediante su control y dirección política. La subjetividad política radica en el aparato central del Estado, desde el punto de vista administrativo. Se trata del desplazamiento del ejercicio de la competencia en favor de órganos o entidades dependientes de la Administración que lo acuerda, pero integrados en su organización general.

También puede hablarse de desconcentración en un sentido institucional. Hablamos de la descentralización institucional o por servicios: no cumpliendo con el requisito de la territorialidad, hablamos de órganos que se especializan por razón de su actividad (entes públicos instrumentales). Esto es: desplazamiento de competencias a organizaciones de carácter institucional, dependientes y tuteladas, por una administración territorial en cuya organización se integra.

2. Descentralización administrativa

Comporta el traslado de un poder decisorio, que no se limita a la simple ejecución de órdenes y directrices. No se cuenta con el poder de dirección y decisión en términos políticos. Aquí la titularidad de la función es exclusiva y la relación entre el ente central y los entes periféricos vendrá explicada por una relación basada en un criterio de competencia y no de jerarquía. Se rompe así con la subordinación de la simple desconcentración. Aquí existe una delegación de la función y, por ende, no se avoca el ejercicio del poder ni se sustituye por parte de la instancia superior, sino que el nivel inferior sigue manteniendo la decisión definitiva.

La descentralización administrativa es condición *sine qua non* de la descentralización política. Donde existan autonomías territoriales, habrá descentralización administrativa: además, no solo tendrán un poder de actuación revestido de autoridad en el ejercicio de dichas funciones, sino que en este caso

contarán además con un poder de definición o establecimiento respecto a los objetivos de su actividad.

La descentralización administrativa, en cambio, no contempla al Estado en su unidad, sino en su diversidad orgánica y hace referencia únicamente a una función del Estado: la Administración.

3. Descentralización política o autonomía

También se puede transferir desde el poder central hacia la periferia un cierto poder decisorio y de planificación, con los recursos económicos necesarios para prestar determinados servicios. A las unidades organizativas a las que se transfiere dicho poder se hace con un sentido político: sus representantes van a ser elegidos normalmente por parte de los ciudadanos.

La descentralización política implicará el reconocimiento de amplias potestades de autoorganización y actuación, con decisión y dirección política, organizaciones infra-estatales de carácter territorial. La descentralización política va a traducirse en la elección de autoridades propias, en la conformación de organismos de representación y la introducción de instrumentos de participación ciudadana.

1.3.2. Apunte conclusivo: la descentralización debe ser analizada en términos de decisión y en función de la relación de interdependencia entre el poder central y los poderes autónomo o periféricos

A pesar de tratarse de una lista no exhaustiva, podemos apuntar estas tres perspectivas para entender, posteriormente, las tendencias que se han ido experimentado históricamente en torno a la descentralización. Normalmente es propio del Estado unitario, cuya significación no osta la descentralización del poder. Aunque, obviamente, será el poder central el que lo decida e impondrá su dependencia. Se desconcentrarán funciones y competencias, sí; no obstante, a nivel administrativo. Nunca se desconcentrarán funciones tales como la decisión y la dirección política o la potestad legislativa. A pesar de hablar de Estados unitarios o centralistas, no puede existir por criterios de eficacia y eficiencia un estado absolutamente centralizado y, por ello, en todo Estado, desde el punto de vista de su organización administrativa, existirán ciertos niveles de administración local.

El Estado también podrá optar por la descentralización en términos políticos o de forma institucionalizada. Caso en el que se confieren poderes a los entes territoriales, con claras potestades decisorias: legislativas y de dirección política. Nos encontraremos con un sinfín de denominaciones. Como también pasará lo propio con los entes territoriales periféricos de naturaleza política. Lo importante, es por tanto huir de clasificaciones rígidas, buscando clasificaciones dúctiles que permitan buscar sentido al estudio de la descentralización política.

Organización territorial hacia fuera y hacia dentro del Estado. Manifestaciones de la descentralización

2.1. Dinámicas ad extra: tendencias en torno a la integración supranacional

En el siglo XVIII se apostará por promover la integración de Estados a nivel internacional, con un propósito de buscar la paz a nivel internacional y superar así los conflictos basados en intereses nacionales llevados al extremo. Esto último, de hecho, será una constante y las organizaciones que integraban en el ámbito internacional a varios Estados nunca cumplieron con dicho propósito.

PÉREZ TREMPES ha estudiado la cuestión con detenimiento, adaptando la cuestión a la realidad actual. Fundamentando las tendencias de integración por encima del territorio del Estado en las siguientes causas económicas, sociales y políticas inherentes a la globalización, adaptamos a nuestro tiempo las mismas:

- La globalización del mercado de bienes, servicios, trabajo y capitales. Con la consecuente deslocalización de empresas que operan a nivel mundial.
- El asociacionismo de algunas formas de organización político-social (partidos y sindicatos) que se limitaban a operar a nivel nacional exclusivamente.
- La concepción universal de los derechos humanos como criterios universales.
- El surgimiento de problemas globales entendidos como comunes: crimen organizado, terrorismos, movimientos migratorios, problemas medioambientales y necesidad de desarrollar políticas ecológicas, etc.
- Ampliación de las necesidades sociales en torno a derechos sociales y económicos o a la defensa. Muy unido a lo anterior.
- Interconectividad, debido a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Los problemas sociales, políticos y económicos “se mundializan” y requieren soluciones globales, lo que comportará el surgimiento de procesos políticos más allá de las fronteras físico-espaciales de los Estados. Si bien los Estados no han desaparecido, no son ajenos a estas tendencias y, decisiva o necesariamente, no se muestran ajenos e impasibles ante esto. Según PÉREZ TREMPES se comienza a conformar sociedad transnacional, constituida por agentes que rebasan las fronteras.

El surgimiento de las comunidades supranacionales o de la sociedad transnacional, si se quiere denominar así, ha sido entendida por parte de algunos autores como una crisis del Estado como centro de imputación del poder político. Se comienzan a desprender de su soberanía, sin mostrar un rechazo, sino que propician su incorporación a las mismas readaptando su ordenamiento a intereses comunes que representa esa supranacionalidad. Se trata de proyectos de integración que, tras el periodo de conflictos armados a nivel mundial, tratarán de impulsar un cierto desarraigo del sentimiento nacional belicista e imperialista, también porque los Estados intentarán mantener y preservar su unidad de fronteras hacia dentro. La pretensión es afrontar desafíos políticos en torno a una cierta comunidad, porque el Estado queda desbordado a la hora de enfrentar los problemas del nuevo mundo interconectado y global. Por ello, su proliferación es a partir del siglo XX.

Las consecuencias de la integración territorial más allá del Estado, en un sentido vertical y hacia arriba, más allá de sus fronteras, se explicará por la necesidad de no llevar a cabo la política nacional de una forma excesivamente hermética, puesto que no se podrían enfrentar algunos problemas propios de la sociedad globalizada. La razón de fondo es responder a necesidades políticas a través de decisiones adoptadas con un mayor consenso en determinadas regiones geográficas del planeta (GARCÍA PELAYO).

La integración es un proceso que traerá como resultado una nueva situación para los Estados. Esa integración *ad extra* puede ser llevado a cabo por dos vías:

1. Integración supranacional

Se crean organizaciones internacionales, con instituciones autónomas, que adoptan decisiones vinculantes y obligatorias para los Estados Miembros. Se sustentan en un proyecto común de ámbito superior al del Estado-Nación, que pasan a ejercer de otro modo su soberanía: hay una cesión de competencias o atribuciones.

El concepto clásico de soberanía se transforma, pasando del aislamiento hacia la construcción de agendas regionales a nivel mundial (ALVEAR PEÑA). El objetivo es “crear comunidad”, consolidando una integración real de los Estados Miembros.

Aunque conviene hacer una serie de matizaciones, sobre la soberanía y el modo en que pasa a ser ejercido ese poder monopolístico:

- La soberanía va a ser ejercida por el Estado cuando adopta la decisión de integrarse, desprendiéndose de una serie de atribuciones, competencias o poderes que antes serían exclusivos.
- Una vez se produce la integración adoptando políticas o normas jurídicas que se pasan a compartir, vinculando a los Estados.
- Y, este ejercicio compartido de la soberanía se mantendrá hasta que el Estado Miembro no adopte la decisión soberana de dejar la organización

internacional. Lo que demuestra que el ejercicio compartido de la soberanía no supone un desprendimiento *sine die* de la misma.

La integración supone una cesión de poder, partiendo de una posibilidad otorgada por el propio texto constitucional. El ente supranacional pasa a ejercer poderes estatales con su consecuencia natural de poder llevar a cabo actuaciones normativas, ejecutivas y judiciales que antes residían exclusivamente en el Estado como forma de organización política. Esa es la consecuencia básica de la integración supranacional, según PÉREZ TREMPES.

Sus características son:

- En cierta medida, el interés nacional pasa a ser compartido con el de la organización supranacional que se instituye.
- Existen instituciones propias que pueden hacer vinculante la normativa frente a los Estados Miembros.
- Las decisiones no deberán adoptarse necesariamente de forma unánime.
- Primacía del Derecho de Integración, con eficacia directa, que también vincula a los ciudadanos y no sólo a los Estados.

Todo ello se sustenta en torno al concepto de atribución competencia, como técnica jurídica autónoma a la transferencia. No atribuyéndose en ningún caso la titularidad, sino su ejercicio. De lo contrario habría una supresión de la soberanía y no sería posible la salida del Estado Miembro de la organización supranacional.

PEREIRA COUTINHO se refiere a la supranacionalidad aludiendo a que esta "significa hablar algo más que de internacionalidad". Más allá de las clásicas organizaciones intergubernamentales:

- La adopción de decisiones vinculantes en el ámbito de las instituciones supranacionales no depende del consentimiento continuamente expresado por parte de los Estados Miembros.
- Se trata de organizaciones cuyos órganos suponen representatividad de la ciudadanía y no sólo de los Estados, que con mayor frecuencia se vincularán a ese interés supranacional.

La Unión Europea es el paradigma más identificado por parte de la doctrina a la hora de abordar las organizaciones supranacionales y sus respectivas instituciones. Sin embargo, la supranacionalidad no ha sustituido por completo la necesidad de coordinar intereses a veces yuxtapuestos o confrontados. De hecho, el surgimiento de populismos en Europa, con ciertos tintes euroescépticos, ha propiciado un cuestionamiento del proyecto de integración Europea y, el Reino Unido, materializó a través del llamado *Brexit* su salida del proyecto común que representa la Unión.

En otras regiones como Latinoamérica ha existido un estancamiento a la hora de propiciar proyectos regionales de integración, en términos propios de la supranacionalidad, debido al fracaso evidente en la consecución de sus objetivos. La supranacionalidad no ha sido posible debido a la divergencia entre modelos nacionales contrapuestos, que impiden adoptar claras agendas en materia de política exterior que sean comunes.

2. Integración cooperativa, colaborativa o intergubernamental

Se dispone de órganos de cooperación o colaboración a nivel supranacional limitados por las decisiones y la eventual aceptación de las autoridades nacionales de los Estados miembros. No se ceden competencias ni atribuciones.

Es un proceso de integración mucho más limitado que la supranacionalidad. Aquí las estructuras de la organización que se coloca a un nivel por encima del Estado: son de cooperación. Esto supone que se dirigen al desarrollo de una actividad predefinida, con unos fines claros a modo de objetivos, sin que implique una incidencia en la soberanía más allá de las obligaciones propias de la subjetividad internacional determinada por normas de Derecho Internacional Público. No hay pues una autonomía supranacional (ALVEAR PEÑA).

Son los Estados quienes determinan, a través de la colaboración y la cooperación, coordinando sus respectivas soberanías nacionales, aunque llegados al límite siempre serán preeminentes los intereses nacionales y no los supranacionales. La visión respecto al ejercicio de la soberanía es mucho más rígida.

PIZZOLO determina a través de estas características la integración intergubernamental:

- Prima el interés nacional de cada Estado Miembro.
- Existen órganos diplomáticos o de representación ante la organización internacional.
- Las decisiones sólo serán vinculantes adoptadas por unanimidad, de lo contrario solo podrán tener un contenido de recomendación.
- El Derecho de integración intergubernamental no prima sobre el Derecho Nacional y no tiene aplicación directa e inmediata, si no hay una manifestación del consentimiento y ratificación en los términos del Derecho Internacional Público.

Lo intergubernamental, a diferencia de lo supranacional, supone que los órganos de representación de los Estados dependen del poder gubernamental de los mismos, por lo que las organizaciones internacionales no actúan con la autonomía propia de la supranacionalidad.

Hay una representación del Estado que se mantiene a orientar la política de la organización a sus intereses. Por lo tanto, las instituciones de las organizaciones supranacionales tienen un poder más limitado, menos facultades y, en suma, no cuentan con esa autonomía. Siempre existirá dependencia inter-gubernamental.

2.2. Dinámicas ad intra: tendencias en torno al unitarismo o a la diversidad: centralismo vs. descentralización

Frente a la existencia de una pluralidad de intereses diversos y, en concreto, ante el pluralismo social y político presente en la comunidad política, el Estado puede adoptar una cierta empatía o no: reconociendo o negando ese pluralismo (FERRANDO BADÍA). La imposición del poder, tras el surgimiento del Estado-nación, será consustancial a este proyecto, vinculando el bien común al interés de construir un interés nacional homogéneo y uniforme. La subordinación a un poder único se entendió como necesaria para cumplir con la unidad jurídico-política. Esto es: para satisfacer esa homogeneidad, por otra parte, buscada, deben conectarse la unidad del Derecho y la unidad del poder, centralizando todas las prerrogativas inherentes al poder público.

Ello se traducirá en que la unidad de poder estatal realiza o pretende realizar en una voluntad única en relación con cualesquiera de las pretensiones de otras voluntades particulares, a las que se superpone. Sustentado sobre las teorías de la soberanía nacional, de la representación general surge un Estado unitario centralizado que, en un momento anterior ha sido centralizador por haber procurado una expansiva centralización.

El modelo formalmente típico de la centralización que se da tras la Revolución Francesa responderá a la eliminación de privilegios en torno a la Nación, ente soberano por encima de los ciudadanos individualmente considerados. Entonces, se pasará de una sociedad estamental, diversa, hacia un Estado unitario y centralista que busca precisamente, aunque pueda parecer contradictorio, imponer el individualismo respondiendo a un claro interés de clase: el de la burguesía. Y, se sustentó en el sufragio censitario.

Cuando grupos diversos se organicen en torno a la defensa de sus intereses, diversos y, en ocasiones, además contrapuestos, el Estado se ve obligado a reconocer la existencia de estos para mantener su propia existencia. La descentralización administrativa y, también, el reconocimiento de funciones políticas se abrirán paso, previas reformas normativas. Y es que una democracia pluralista exige reconocer una pluralidad de grupos sociales y políticos que crean comunidades intermedias entre el individuo y el Estado. Ese cuerpo social buscará satisfacer sus intereses y, el Estado, para mantener su *status quo* y, primordialmente, el de las clases políticas gobernantes, apostará por recurrir a la descentralización de funciones para realizar la democracia pluralista.

Así, la tendencia originaria en la ordenación territorial del Estado es el unitarismo. Se hablará de democracias individualistas, en las que se dan esas notas de

homogeneidad y uniformidad. Sin embargo, en ciertos momentos históricos y unido al principio democrático, el pluralismo reclama la descentralización del poder. Por lo que la lógica centralizadora no es compatible con la lógica en torno al pluralismo inherente a las democracias pluralistas. Será entonces cuando se apueste por la descentralización.

A grandes rasgos, hemos presentado dos conceptos dicotómicos, centralización y descentralización:

1. Centralización

Significa que hay un único centro de decisión y acción política. En función de las actividades fundamentales que desarrolle un determinado órgano, si este es único, la centralización se traduce en una unidad del Estado que resulte de tal atribución exclusiva. La integración de centros de poder político supone su sometimiento y absorción por parte de un aparato central que los coordinará, al que se subordinarán y que sustituirá en esencia a esas expresiones de poder local o particular. El poder central domina otros poderes periféricos, hasta llegar a sustituirlo. PRELOT define esto como “la primacía del Estado-sujeto sobre el Estado-sociedad”.

La centralización es, pues, un proceso que responde a la pretensión de la formación de un Estado. El Estado moderno surge a través de procesos centralizadores en los que bajo lógicas imperiales y conquistadoras se pretenderá poner fin a la diversidad de centros de poder acabando con la sociedad sin Estado propia del feudalismo. La primera manifestación del Estado, por tanto, responderá a la pretensión de que se aúnen en torno a una autoridad única de todo poder temporal para reunirlos en una unidad política en plenitud: con potestades legislativas, judiciales, diplomáticas, militares, económicas y de ordenación jurídica.

Lo relevante es que la centralización no aplica hoy un modelo único, sino que responde a una puridad de manifestaciones:

- a) En función de la intensidad de la centralización, distinguimos:
 - Centralización pura: implicará el ejercicio de una actividad de forma exclusiva y en su totalidad, por un órgano u órganos centrales, por lo que toda decisión se imputa a un centro de poder único.
 - Centralización relativa: el órgano central dirige la actividad, aunque existirán órganos no centrales sobre los que el órgano central ejercerá una autoridad en relación de jerarquía.

- b) En función de la unidad de la colectividad:
 - Centralización personal: no existirá una división gubernamental de la colectividad sobre la base de criterios subjetivos tales como la nacionalidad, la raza, la clase social, la religión, etc.

- Centralización territorial: se rechaza cualquier criterio de división en torno al criterio espacial o territorial. No se reconocerán unidades periféricas que vayan delimitando el territorio del Estado.
- c) Atendiendo a las funciones estatales que se reconozcan: centralización constitucional, administrativa, legislativa, etc.

Por consiguiente, centralización implica centralización administrativa, lo que refuerza el principio de unidad del Estado. Esa Administración será unificada y jerarquizada, facilitando la unidad política o procurándola. El poder administrativo centralizado supondrá:

- Concentración del poder desde tres ópticas: fuerza pública, competencia técnica y facultad decisoria.
- Superposición de unas autoridades sobre otras, jerárquicamente y, también, de los agentes ejecutivos.
- Atribución a los superiores de poderes jerárquicos sobre los inferiores.

Centralización es concentrar el poder en una unidad de acción: primero, el monarca absolutista que es el soberano y, más tarde, en una serie de instituciones en las que se racionaliza y organiza el poder en torno a la idea de la soberanía nacional con el objetivo político de realizar y mantener unidad en torno a la comunidad política, sea cual sea. Jurídicamente, se traduciría en la concentración funcional en un cuerpo jerárquico.

Unidad del poder y jerarquización de funciones son los dos rasgos típicos de esa tendencia unificadora del poder. Un monopolio en torno a la articulación normativa de los medios materiales y humanos que llevarán a cabo las funciones propias del Estado, bajo la dependencia de un poder central.

2. Descentralización

Implica que hay centros múltiples o una pluralidad de centros de decisión y acción política. Órganos no centrales y que comienzan a darse por la expansión en la intensidad del poder que ejercen los órganos centrales, que requieren de una fuerza descentralizadora, separando el gobierno central en una serie de atribuciones concretas. Esto se da porque, llegados a un cierto nivel de control del poder, existe un riesgo de ineficiencia para ejercer las funciones propias del Estado y, consecuentemente, a través de reivindicaciones políticas o por la vía de la revolución social se procede a reformas jurídicas, dando respuesta a esas fuerzas descentralizadoras.

El Estado descentralizado tiene las siguientes características:

- Una pluralidad de órganos de decisión y centros de interés particular.

- Una dirección de las instituciones por parte de autoridades propias, con independencia o semi-independencia del aparato central, en función de la forma en que sean designadas las mismas.
- Sujeción de las autoridades anteriores a un control cualificado, sobre los que ejerce una tutela alguna instancia de poder del aparato central.

La descentralización se explica por el propio pluralismo social y político y se sustenta en la búsqueda por parte del Estado de cauces efectivos de participación y actuación. La democracia individual que se abre paso a la democracia de grupos, entendida desde la óptica económica, social y política. Aunque para que exista esa democracia de grupos, esta no podrá ser sustentada sin reconocer un cierto nivel de autogobierno que transforme la organización jurídico-constitucional del Estado. Esa reivindicación de intereses y, en suma, del pluralismo, hará que el Estado unitario centralizado pase a ser transformado en Estados unitarios, políticamente descentralizados o Estados federales.

2.3. El Estado unitario y el centralismo

La principal distinción que se ha hecho a lo largo de la historia por parte de la doctrina más cualificada nos lleva a presentar dicotómicamente la noción de Estado Unitario frente a la del Estado Compuesto. Sin embargo, equiparar esas nociones a las de Estado Centralizado y Estado Descentralizado no es del todo correcto. De hecho, como ya apuntaba GONZÁLEZ ENCINAR, todo Estado será unitario ya que la unidad es la esencia del Estado, concebido como forma de organización política. Todo Estado buscará la unidad de acción y de decisión y, por ende, una unidad de poder que respalde las mismas (HELLER).

Contraponer Estado Unitario con Estado Federal (y otras formas de descentralización del poder político) o asumir que Estado Unitario es un sinónimo del Estado centralista o centralizado *per se* es un planteamiento anacrónico. Además de ser un concepto anacrónico por razones históricas evidentes, es un concepto no muy válido desde el punto de vista jurídico-político. La razón fundamental estriba en que todo Estado es unitario: la unidad es la esencia de la forma de organización política denominada Estado (GONZÁLEZ ENCINAR). El Estado es una unidad organizada de decisión y acción.

FERRANDO BADÍA define al Estado Unitario en base a la constatación de que esta forma política es una expresión única de poder en torno a su estructura, población y límites territoriales. Estado Unitario implica:

- Organización política sustentada en un aparato gubernamental que abarca todas las funciones estatales, en el marco de un ordenamiento constitucional que también es único.
- No se tendrán en cuenta diferencias individuales o corporativas, sino que la organización política abarca toda la colectividad. Hay una homogeneidad

del poder, en el sentido de que todos los ciudadanos se someten a un mismo régimen en igualdad.

- La organización política abarca idénticamente todo el territorio del Estado, las entidades locales periféricas no tienen reconocidas y amparadas diferencias entre sí.

Unidad no es lo mismo que uniformidad. Sin unidad no puede existir el Estado como forma de organización política, en el sentido de que no puede asegurarse la unidad en su organización.

Podemos distinguir clases o tipologías concretas de Estado Unitario:

1. El Estado Unitario simple: totalmente centralizado. Implica unidad en la estructura administrativa y en la estructura política. Sigue un esquema piramidal: las directrices políticas y las decisiones se adoptan en el centro, que es el vértice, hasta la base.

2. El Estado Unitario complejo: descentralizado administrativamente. En base a las técnicas de la desconcentración y la descentralización administrativa se va a alterar esa concepción fisionómica del Estado Unitario, en una gran variedad de formas y tipologías oscilantes. Si se fuese más allá, propiciando una descentralización constitucional o legislativa hablaríamos de Estados políticamente descentralizados.

Cuando hablamos de un aparato central nos referimos a que es el centro jurídico-político de referencia que se irradia a todos los individuos y a todo el ámbito espacial donde se ejerce un determinado poder político, que es el territorio. Por ende, la distinción centralización vs. descentralización implicará lo siguiente:

- Centralización significa que hay un único centro de decisión y acción política. El órgano central se extiende a todos los miembros de la comunidad política.
- Descentralización implica que hay centros múltiples o una pluralidad de centros de decisión y acción política. Los órganos de decisión y acción política no son únicos y se proyectan sobre una fracción de la comunidad política, al tiempo que son múltiples y plurales.

El prototipo de Estado Unitario lo encontraremos en Francia tras la Revolución Francesa, donde se impone una democracia individualista a raíz de que la burguesía pasa a ser la clase social dominante. De la soberanía absolutista del rey se pasa a configurar la soberanía nacional, residente en la Nación. La Nación será la expresión de todo poder y de todo Derecho y en ella reside su exclusiva titularidad.

La legitimidad de dicho sistema descansa sobre la instauración del sufragio censitario, por lo que la capacidad electiva se restringe por cuestiones económicas. Sólo los burgueses serán electores y elegibles: es, por tanto, una función más que

un derecho subjetivo, impuesta por una clase social sobre el resto. La burguesía se transformaría en la nobleza explotadora y feudal y, los que componían el campesinado, serán la nueva clase proletaria. Antes hubo descentralización, basada en la existencia de la sociedad estamental y los privilegios que esta descentralización del poder, por ejemplo, a través de los señoríos, mantenía; posteriormente, la centralización, buscada por los revolucionarios franceses, llegará a ser una necesidad para legitimar y mantener el proyecto liberal burgués.

Descentralizar sería un peligro para el Estado y para mantener la unidad de acción. En el Estado radicaban todos los poderes, sin que individuos y grupos tuvieran participación en la vida institucional ni tampoco pudiesen ejercer una cierta resistencia frente a dicho poder centralizador.

Descentralizar se veía como un peligro para la unidad del Estado y también de la nación y, por ende, la centralización servía a mantener esos intereses de la burguesía indemnes. Progresivamente, las reivindicaciones de otros intereses locales, económicos o sociales llevarán a conformar grupos de interés contrarios al de la Nación. Esta no integraba a todos los ciudadanos a pesar de que el proyecto representado por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y en el que se sustentaba el Estado Liberal de Derecho hablara de la igualdad de todos ante la ley. Sobre todo, el movimiento obrero pondrá en duda la democracia individualista y será el punto inflexivo para poner fin a la superestructura estatal unitaria.

2.4. La “Devolution”

La *devolution* ha sido el proceso de descentralización en el que se ha visto reflejado el Reino Unido en los últimos años. Abarca tanto el poder Ejecutivo como el poder legislativo y que, a pesar de haber sido realizado el intento de reconducirla conceptualmente a los procesos de regionalización y federalización, representa un mecanismo *ad hoc* de descentralizar el poder. Como es sabido, el Reino Unido es un Estado unitario que comprende cuatro naciones constitutivas: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte. La forma de Gobierno en el Reino Unido respondió tradicionalmente a una organización del poder de tipo centralizado, que se sustituyó en las últimas décadas por una descentralización singular. Además, no se ha hecho de forma única, sino en varios procesos que han intentado responder a peculiaridades políticas, culturales e históricas de cada uno de estos territorios.

HAZEL y RAWLINGS caracterizan este proceso de descentralización en torno a los siguientes elementos:

- La existencia de dos entes políticos.
- La base territorial de carácter regional diferenciada de uno de esos entes políticos.

- La realización de un trasvase del poder político desde el ente central hacia los entes regionales.

Reino Unido no cuenta con una constitución escrita, lo que permite reformar el régimen constitucional sin convocar un poder constituyente ad hoc, puesto que salvo el núcleo irreformable contenido en determinados actos legales y jurisprudenciales (por ello, se habla de constitución codificada), en base a la doctrina de la soberanía parlamentaria esta constitución es flexible. Aquellos estatutos aprobados por el Parlamento son la fuente suprema y última de su ley y, dentro de ellos, la consideración de la unidad del Estado es irreformable: no es posible ni la federación ni la confederación, el Estado es único. De esta forma, el Estatuto de Westminster que regula las relaciones entre el Reino Unido y los dominios territoriales que le corresponden. Las competencias delegadas, en última instancia, corresponderán a la instancia central de poder *de iure*: la legislación que permite los parlamentos subordinados se puede derogar o ser modificada a través del Parlamento de Westminster. Es en ejercicio de esa soberanía parlamentaria como se produce la delegación del poder, pero ese poder sigue perteneciendo, en cuanto a su titularidad, a la instancia de poder central.

Por tanto, la *devolution* representa una delegación de poderes sin desprenderse o renunciar a la soberanía. Esto es, a diferencia de lo que ocurre con el federalismo, no hay para nada un reparto o compartición de la soberanía.

- Consiste en una transferencia o delegación de competencias de un poder central a poderes regionales.
- Conlleva la creación de un Parlamento, democráticamente elegido, en que el poder regional ejerce las potestades que se transfieren.
- Existe una subordinación del poder parlamentario regional al gobierno central en aras de preservar la soberanía parlamentaria inherente al Reino Unido.

Las diferencias con el federalismo o procesos de regionalización ahondan en que en el federalismo la división o participación en determinadas competencias por parte de los gobiernos regionales se justifica en la propia Constitución. En palabras de CANTERO MARTÍNEZ: aquí la Constitución es unitaria, no federal y la soberanía radica en el poder central. Las competencias ni se dividen ni se diversifican, sino que se transfieren o delegan y por ello existe una supremacía del Gobierno central.

La *devolution* supone así una delegación del poder por parte de un ente territorial y jerárquicamente superior, desde el punto de vista jurídico-constitucional. En un sentido político, sin embargo, supone la atribución de un poder real y efectivo a los entes políticos a favor de los que se hace la descentralización.

Llegados a este punto, conviene destacar la falta de uniformidad de la devolución realizada. ¿Por qué? Precisamente porque los poderes de las instancias

parlamentarias no son idénticas: Gales a través de su asamblea posee un estatuto diferente que Escocia o Irlanda del Norte.

La descentralización es más evidente y tiene un mayor grado de intensidad en el parlamento escocés, sin que suponga en ningún caso una insubordinación al Parlamento del Reino Unido. La devolución es una pretensión propia de la voluntad política escocesa, por las arraigadas pretensiones nacionalistas de Escocia. Y, también, de Gales. Estos dos países celebraron sendos referéndums para la autonomía en el año 1997, trayendo consigo una respuesta del Parlamento británico en el año 1998:

- El *Scotland Act* para Escocia, que instituía un parlamento escocés.
- El *Government of Wales*, con un parlamento para Gales.
- La *Northern Ireland Assembly* verá la luz tras el *Good Friday Agreement*.

RUSSO por su parte asume la *devolution* como una forma muy intensa de descentralización territorial. Como un regionalismo asimétrico que hace pasar al Reino Unido de ser caracterizado como Estado multinacional centralizado hacia otro marco constitucional que tiene cierta flexibilidad con el límite de dejar indemne el principio de soberanía parlamentaria.

Aunque, el Reino Unido sigue siendo un Estado unitario. Pero, descentralizado políticamente y, además, asimétrico: cada región contará con un determinado Estatuto que queda diferenciado respecto de otras.

Es un fenómeno relativamente reciente que impide que la *devolution* sea entendida como uno de los llamados principios seculares en la Gran Bretaña (FONDEVILLA MARÓN). Anteriormente el contexto estaba caracterizado precisamente por ser un sistema de autonomías locales sin un claro poder de dirección política (PEGORARO).

El sistema se reajusta entonces, logrando un Estado asimétrico. Mientras que Inglaterra sigue dependiendo plenamente de Westminster, otras regiones ampliarán sus competencias y potestades de decisión:

Escocia e Irlanda del Norte (quizá en menor intensidad) cuentan con competencias legislativas. Además la primera cuenta con competencias de imposición tributaria, tras los *Scotland Acts* del año 2012 y 2016. Gales fue revestida de competencias meramente administrativas, hasta el año 2006. Pero hoy tiene competencias de organización y tributarias (*Wales Act*, 2014).

Aunque las posiciones de la doctrina difieren, debemos entender que al no estar revestidas estas potestades de la garantía que supone una Constitución formal, se puede llegar a precisar que el Parlamento de Londres puede proceder a la eliminación de esas potestades, recuperándolas. Aunque, como expresa PEGORARO, se da la paradoja de que en Westminster quedan representados

diputados de “naciones” distintas a Inglaterra, mientras que en los parlamentos regionales no participan representantes ingleses. Entonces, podríamos plantarnos lo siguiente: ¿hasta qué punto el legislador ordinario puede desdeñar la capacidad legislativa sobre materias transferidas o delegadas a las otras “naciones”?

Formalmente, si cabe la supresión definitiva de esas autonomías territoriales con claras competencias políticas y autogobierno. La *devolution* es un proceso singular, no entra dentro de la regionalización ni del federalismo. En función de determinadas características específicas que explican la identidad de las entidades, se determinan estructuras diferenciadas respondiendo a crisis políticas.

Así, por tanto, la garantía de la descentralización es más política que jurídica.

RUSSO expresa esa asimetría a través de su elasticidad y flexibilidad. La *devolution* se realiza de forma diferente en torno a dos cuestiones que son básicas: la estructura institucional y el alcance de las competencias territoriales.

- Escocia:

El *Scottish Parliament* tiene una potestad legislativa primaria que ejerce, en manera residual, sobre asuntos que no estén expresamente reservados a la competencia legislativa central, entre las que destacan sectores de especial importancia como la salud, educación, desarrollo económico y agricultura. Sus competencias se extienden a través de la aprobación dual del Parlamento escocés y de las dos cámaras de Westminster y, en otro sentido muy distinto, pueden ser limitadas por el legislador de Londres, que puede invadir incluso las competencias transferidas.

La *Sewel Convention* determina cuando el parlamento británico puede intervenir en los asuntos materiales propios de las conferencias transferidas, con el concurso del Parlamento escocés.

Se trata de una *devolution* que distingue una esfera vertical y otra horizontal. AGUILERA DE PRAT asume que dicha instancia parlamentaria dispone de competencias legislativas en las materias que se han transferido, por lo que se iría más allá de una mera delegación, o mediante la asunción plena de competencias en materias tales como las del Derecho civil y penal escocés. Los criterios de competencia legislativa serían el territorial y el material. No obstante, el Parlamento central siempre podrá aprobar leyes sobre cualquier materia y para cualquier parte del Reino Unido. Aunque, con un matiz; siempre se articulará a través de una exigencia política, más que jurídica: a través del principio de cooperación entre Administraciones.

Conclusivamente, la legislación escocesa puede incidir en la regulación de materias no otorgadas al parlamento periférico, siempre que el parlamento central así lo decida. Por ende, tiene una posición preeminente este último.

- Gales:

En este caso se han traspasado funciones y tareas administrativas a las instituciones periféricas. Se habla de *executive devolution*. Tras 2006, el ámbito competencial asignado al Parlamento supone un poder legislativo principal que ejerce en el catálogo de los asuntos ya transferidos con el “Welsh Act” de 1998, previa aprobación por el Secretario de Estado galés y el consenso de ambas las Cámaras de Londres.

Se trata en palabras de AGUILERA DE PRAT de una *devolution* de tipo horizontal: la Asamblea Galesa ejerce algunas atribuciones ejecutivas y de integración legislativa dentro del marco fijado por Westminster, caso por caso.

- Irlanda del Norte:

Motivos tales como las pretensiones de independencia, incluso con un gran componente de terror como era el IRA, ha caracterizado una mayor regionalización de esta área del Reino Unido.

El “*Northern Ireland Act*” de 1998 que implementa el “*Good Friday Agreement*”, crea una Asamblea monocameral que, como el modelo escocés, tiene potestad legislativa primaria en todas las materias no atribuidas expresamente al Parlamento nacional.

Además, en otras materias que, aunque objeto de reserva, pueden ser transferidos con la aprobación previa del Secretario de Estado y el consenso sucesivo de Westminster.

Como vemos es un sistema de descentralización con una fuerte capacidad de injerencia por parte del poder central, tanto en términos de dirección y decisión política como en lo que se refiere a los recursos económico-financieros.

- Inglaterra:

La *devolution* se realiza a nivel claramente interno, en Inglaterra, creando las *Regional Development Agencies* que son independientes del Gobierno y tienen el carácter de autoridades administrativas. Son controladas por cámaras regionales competentes y asambleas locales de tipo electivo.

2.5. La confederación

Según PEGORARO, la confederación implica una organización de Derecho Internacional, formada por más de un Estado, que toma sus decisiones por unanimidad y que por eso contempla el poder de secesión en cualquier momento. No supone entonces una afectación de la soberanía de los Estados ni la disminuye.

HEIDELBERG la define como una unión de Estados independientes que descansa en un pacto político, a través del cual los Estados se unen para proteger el territorio confederal del Exterior, contribuyendo entre ellos a asegurar la paz en el interior

de los Estados. La Confederación, dice el autor, cuenta con órganos permanentes que no afectan a la soberanía del Estado, pero obliga a este a colaborar mutuamente con sus homólogos para conservar su soberanía actuando conforme a un interés común en determinadas circunstancias, sustentado sobre la base de un determinado establecimiento normativo, regido por las reglas del Derecho Internacional Público.

Debe ser distinguida de fórmulas más actuales como la Unión Europea que supone, más que integración internacional, una verdadera integración supranacional. PÉREZ TREMP. La integración supranacional comporta casi siempre, necesariamente, la cesión de poder o soberanía.

Sus características son las siguientes:

- Supone la vinculación de Estados, creada a través de las lógicas propias del Derecho Internacional Público y, por ende, da lugar a un nuevo poder ejercido sobre los Estados Miembros y, no inmediatamente sobre el *corpus* social. Por tanto, la responsabilidad es del Estado y este responde ante la Confederación.
- Aunque tienen un propósito de perpetuidad, en torno a unos fines comunes, que requiere la institución de órganos permanentes y estables. Normalmente suponen la creación de una instancia compuesta por autoridades designadas por los órganos del Estado Miembro (Congreso/Asamblea), que actúan en función de instrucciones recibidas por parte de sus gobiernos. Su nombramiento y cese, también.
- Más que suponer una cuestión de Derecho Constitucional suponen una clara cuestión internacionalista, pues será el nuevo Derecho Internacional que la instituye el que vincule las Constituciones de los Estados. Su fundamento jurídico es un Tratado Internacional y no una Constitución.
- Sus recursos económicos serán los cedidos por los Estados Miembros.

No debe ser confundida esta forma de organización territorial con el Estado Federal: la Confederación Internacional es una organización internacional formada por un conjunto de Estados soberanos. Mientras que en el Estado Federal hablamos de un único Estado, aunque este sea compuesto y con dos órdenes institucionales y jurídicos diferenciados, órganos federales y autónomos, Derecho de los estados miembros y Derecho de la Federación; la Confederación no es expresión de poder constituyente, sino de poder constituido.

El Estado Federal representa un acuerdo constitucional entre ciudadanos y no entre territorios (DE CARRERAS).

2.6. Descentralización de abajo a arriba o de arriba hacia abajo: federalismo y regionalismo

2.6.1. Federalismo y Federación: El Estado Federal

El federalismo es una herencia de un singular proceso revolucionario de corte liberal. La palabra federalismo hace referencia a una teoría política, a una técnica política, filosófica o, simplemente una ideología. Nosotros nos referiremos a él como un proceso que se cristaliza bajo la forma de Estado Federal (FERRANDO BADÍA): supone la construcción de un sistema político de abajo arriba al tiempo que se crea y consolida una unidad superior.

Desde la óptica de la Teoría del Estado, supone pues una solución a la dialéctica entre uniformidad y diversidad. Su objetivo es conseguir la unidad respetando el pluralismo. Entendiendo el federalismo como un proyecto unitario, dentro de lo múltiple, en respeto al pluralismo. Defiende la unidad en la diversidad, respondiendo a la dialéctica que supone.

La forma territorial del Estado es relevante de cara a delimitar la forma de ejercicio del poder político (legitimidad derivada), sin embargo, ello no afecta a la fundación democrática del poder del Estado residente en la soberanía (legitimidad originaria). Dentro del Estado políticamente descentralizado, su manifestación particular es el Estado Federal. El Estado Federal es una creación rompedora de los Estados Unidos de América frente al Estado unitario de tradición europea (el Estado centralista), que influirá como modelo para los primeros procesos de descentralización político-territorial.

Surge como respuesta a un Estado unitario que tiene influencia sobre formas políticas preestatales (colonias norteamericanas) a las que explota económicamente y obliga a reorganizarse de tal modo de que aspiran a su conversión en un Estado propio, con la Guerra de la Independencia americana (1775-1783) frente a Inglaterra. Estos Estados, que empiezan a independizarse, se constituirán en Estados independientes que, a su vez, se confederan formando un Estado único, pero descentralizado: El Estado Federal, que puede describirse mediante una serie de elementos estructurales característicos e inherentes al mismo (BOTHE):

- Un Estado Federal es un Estado único, no varios Estados, sino articulado en unidades territoriales diferenciadas.
- Estas unidades poseen cierta autonomía.
- Participan a través de una Segunda Cámara del Parlamento Federal en la formación de la voluntad de la Federación. Una cámara, la *House of Representatives* representa a los ciudadanos; la segunda, el Senado, representa a los estados de forma equitativa (con el mismo número de senadores por Estado).

- Todos los elementos anteriores están previstos en una Constitución rígida.
- Existencia de un mecanismo de solución de conflictos entre la Federación y los Estados, a través de un cierto orden jurisdiccional ad hoc.

Con esa unión de las trece colonias inglesas de América del Norte se constituyen los Estados Unidos de América, constituyéndose un Estado genuino que nada tenía que ver con las experiencias llevadas a cabo en ámbito europeo. Es una forma de poder nueva para la historia. De forma primaria, se organizó jurídicamente en torno a una proto-constitución común a todas y cada una de las Colonias en un documento denominado como los Artículos de la Confederación, aprobados en 1777 y vigentes hasta 1788. No obstante, dado que originalmente las colonias no pretendían avanzar hacia una unión entre ellas, sino que la unión viene motivada por aunar fuerzas cerrando filas en la guerra contra Inglaterra. En los Artículos de la Confederación no se prevé más poder que el Congreso Continental que, en realidad, carecía de poder real. Recordemos que la guerra busca la independencia de los abusos del Parlamento de Londres en relación con la regulación y aplicación de los impuestos en las colonias y la regulación del comercio. Entonces, si las colonias buscaban cierta autonomía, ¿por qué iban a ceder a un poder centralizado a un Parlamento único? Todo poder típico de un Estado estaba en manos de las colonias. Pero, pronto se generó un vacío de poder en el centro de tal forma que las colonias comienzan a generar ciertos regímenes jurídicos diferenciados, concentrando el poder en la periferia. Estas dos causas, el vacío de poder en el centro y la concentración del poder en la periferia, provocan una reacción de la opinión pública norteamericana para revisar los Artículos de la Confederación, convocando la Convención de Filadelfia de 1787, de la que es fruto la Constitución de los Estados Unidos de América, cuya versión es la actual. La Constitución, paradójicamente, tomará un giro a la inversa con relación a los Artículos de la Federación.

Primero, el poder se va a concentrar en el centro, sin perjuicio del mantener en cierto grado de autonomía de la periferia y cada uno de los Estados que irán conformando las colonias y, segundo, un Estado con una auténtica separación de poderes y no un poder legislativo supremo e independiente a cualquier otro poder del Estado. El poder emana de la soberanía popular frente a la soberanía parlamentaria de Inglaterra; afirmándose, por tanto, la soberanía popular por primera vez en la historia: “el poder tanto del gobierno general como el del gobierno de los estados, bajo ese sistema, son otras tantas emanaciones del poder del pueblo”. El principio de la soberanía popular se trasladará a otros Estados europeos, propiciando el fundamento sobre el que se asentará el Estado en todo el mundo, frente a la soberanía parlamentaria inglesa, una soberanía del pueblo, del que emana toda expresión de poder.

GARCÍA PELAYO ha conceptualizado el Estado Federal como la unidad dialéctica de tendencias contradictorias: a caballo entre lo que tiende a la unidad y lo que tiende a la diversidad. Esto es lo común entre las experiencias federales.

El federalismo estadounidense, según PEGORARO, es un proceso instituyente agregativo, basándose en la atribución de competencias sobre el poder residual de los estados (refiriéndonos a las unidades políticas de descentralización); en la representación territorial al modo tradicional de un Parlamento; o, en la capacidad de participación en el proceso de revisión constitucional.

Otras experiencias federales en Europa han sido Suiza y Alemania.

La engañosamente llamada Confederación Helvética es la herencia de una unión territorial a través de pactos federativos entre los denominados cantones, en el que se preveía una verdadera Confederación. El marco institucional vendrá dado por una Dieta, como poder legislativo con un diputado-representativo y, un poder ejecutivo con un diputado-ejecutivo; por cantón. Tras un proceso revolucionario, la Dieta y los cantones, con el concurso de la población a través de referéndum, atribuirá al centro una serie de competencias mínimas y, el resto, a los cantones. En 1874 ve la luz una nueva Constitución con una clara pretensión económica: eliminación de aranceles y, por ende, a través de un mercado único se apoyaron las actividades productivas, de intercambio y monetarias.

El proceso ha ido perfeccionándose hasta la Constitución del año 1999, introduciendo el principio de subsidiariedad, plenamente vigente desde 2008. Este principio hace posible diseminar entre competencias legislativas y administrativas por cada materia, sin que en todo caso haya un paralelismo cierto. Actualmente, existen dos cámaras en el que el bicameralismo es paritario: una cámara baja o Asamblea Federal, elegida en función de la población y una cámara alta o Consejo de los Estados que cuenta con dos representantes por cantón. El poder ejecutivo es colegial (Consejo Federal). Además de un Tribunal Federal que impone la superioridad de la Constitución Federal sobre las de los cantones.

Hay una gran autonomía para determinar materias relativas al sistema electoral o a la forma de gobierno cantonal o de revisión constitucional (en las materias dadas), sin embargo, no corresponde igual autonomía decisoria a los cantones en las materias propias de los derechos y libertades.

Otro modelo federal típico es el alemán. Centrándonos en la actual República Federal Alemana, pero también en su evolución histórica, antes del III Reich. Hoy existe un reparto competencial entre el centro, el *Bund* y, la periferia, los *Länder*. Su Ley Fundamental en el art. 30 establece que las funciones estatales competarán a los *Länder* siempre y cuando no disponga o admita una disposición en contrario. El poder legislativo, sin embargo, recae principalmente en el centro, mientras que la periferia es preferente en las funciones ejecutivas. Dos cámaras: una baja y una cámara alta, siendo esta última la que representa a los *Länder*, aunque de forma no uniforme ni proporcional; en función de la población se asignarán de tres a seis representantes. Ambas cámaras participan del proceso de revisión constitucional.

Es un federalismo más ejecutivo que parlamentario, se asimila a Austria. Genera pocos conflictos y se basa en un principio cooperativo. El Bundesrat tiene poder de

veto, aunque limitado. En 2006 una reforma propiciará que los *Länder* tengan capacidad de adaptar la legislación federal a sus propias necesidades y exigencias.

En base a todo lo expuesto, puede decirse que es la sociedad diversa la que unifica el Estado, aunque posteriormente lo articule de forma centralizada en lo que a organización político-territorial se refiere. Por consiguiente, hay que dejar claro lo siguiente:

- En el Estado federal la titularidad del poder es única y, por tanto, los Estados federales como los Estados Unidos de América son la experiencia de Estados unitarios, que se transforman desde la Confederación a la Federación (dejando a salvo algunas experiencias históricas en Alemania).
- No obstante, el ejercicio de dicho poder se lleva a cabo de forma descentralizada.

En torno a estos dos ejes caminan la titularidad y el ejercicio del poder en los Estados Federales, a raíz de la experiencia americana, fundados en la idea de soberanía popular. Pronto la fórmula federal se extenderá por Europa, pasando de confederaciones de Estados a un Estado Federal unitario con Suiza (aunque siga denominándose Confederación Helvética) y Alemania como ejemplos destacados. El Estado Federal es, por tanto, un estado intermedio, en relación a la Confederación de Estados (sobre la que se constituye) y el Estado Unitario (motivado por un impulso unificador).

El Estado Federal es una forma de Estado muy importante. Es, originalmente, una unión de Estados que no pierden su naturaleza diferenciada integrándose en torno a un ente estatal organizado en el que se integran mediante una Constitución específica (Constitución Federal) bajo un poder central denominado poder federal, pero poseyendo autonomía en torno al ejercicio de ciertos poderes en sus territorios.

Esto es, en el Estado Federal confluyen elementos unitarios y elementos diferenciadores:

a) Principios unitarios o de titularidad del poder:

- Constitución Federal. Documento por el que se constituye políticamente y se ordena jurídicamente el Estado Federal. Esto supone que el poder constituyente es único de tal manera que el derecho federal se aplica sobre toda la población y todo el territorio, sin intermediaciones.
- Ciudadanía Federal. El poder es único porque reside en un pueblo único y soberano que es titular originario del poder estatal, sin que existan diferencias entre los ciudadanos de uno u otro territorio. El concepto de ciudadano está enmarcado desde una perspectiva federal: los derechos fundamentales están formulados de forma federal sin que existan

diferencias en el ejercicio de los mismos por razón de la unidad territorial en que se llevan a cabo.

- Homogeneidad político-constitucional. Las unidades territoriales que lo integran tienen la misma naturaleza respondiendo a los mismos principios de organización social y política.

b) Principios diferenciadores o de ejercicio del poder:

- Existencia política de las unidades territoriales. El territorio no es un mero fundamento de organización administrativa sino el soporte físico de la voluntad política autónoma de sus ciudadanos respecto a la voluntad política general de la Federación.
- Poder legislativo propio. Los territorios tienen un poder legislativo autónomo que funciona, por voluntad de la ciudadanía expresada por vía del sufragio, a través de una Asamblea Legislativa. De tal forma que la creación del derecho es pluralista y no única.
- Autonomía económica. Existencia de un poder tributario propio y autónomo junto a una fuente de recursos constitucionalmente garantizada, con independencia de la voluntad política general de la Federación.

En definitiva, el Estado federal es un Estado unitario desde el punto de vista de la titularidad del poder; mientras que, en lo relativo al ejercicio del poder, es un Estado políticamente descentralizado. Es decir, el poder reside en el pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos de todos los territorios integrados en la Federación y, por otra parte, el poder no se ejerce de forma uniforme sobre toda la población, sino que se distribuye entre la Federación y las unidades territoriales constituidas. Ambos extremos, titularidad y ejercicio del poder vienen predeterminados por el poder popular constituyente plasmado en la Constitución Federal. Como vemos, en el Estado Federal coinciden dos poderes y ello requiere de articularlos de tal forma que se determine qué ámbito de actuación tiene cada uno de ellos y, también, adoptar mecanismos de coordinación entre el poder federal y el poder autónomo de cada una de las unidades territoriales.

Esto determina la existencia de problemas político-constitucionales que siguen generando controversia en la actualidad en los Estados de corte federal, como son:

- La distribución de competencias legislativas entre la Federación y los estados.
- La distribución de los recursos económicos entre la Federación y los estados, de tal forma que uno y otro poder mantengan su autonomía económica.
- La participación de los estados en la formación de la voluntad de la Federación.

- Vigilancia federal sobre los territorios autónomos, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de estos para con la Federación. En casos extremos, puede llevar a la Ejecución Federal por notorio incumplimiento de los estados de la Constitución o las leyes federales.
- Rigidez constitucional. Esto es importantísimo, de tal forma que la Constitución es suprema y sus previsiones normativas no son disponibles por el poder de las unidades territoriales sino a través de la reforma constitucional de la Federación cuya articulación está prevista en el texto constitucional.
- Existencia de una instancia de resolución de conflictos surgidos entre la Federación y las unidades territoriales o las que se produzcan entre las mismas.

Tanto Estados Unidos, como Suiza y Alemania se basan en un federalismo simétrico (aunque quizás más en los dos primeros se da esa característica): parten de una sociedad homogénea con representación, poderes y funciones homogéneas (PEGORARO). Otros federalismos son asimétricos, aunque también en estos se reivindica el federalismo con el ánimo de conseguir más libertad en la periferia; pero, esta no es su vocación originaria.

La experiencia federalista será imitada por sistemas tanto influencia del *common law* como del *civil law*. Destacando a Canadá, Australia, India, Sudáfrica o Nigeria; por la influencia anglosajona. Y, del lado del *civil law*: México, Brasil o Argentina. Y, también, por otros sistemas que la doctrina a referido como pseudo-federalismos (PEGORARO Y RINELLA) como Rusia o China.

2.6.2. Regionalismo, Estado Regional y expresiones relacionadas

KOTZUR parte de la Ciencia Política y, en torno al concepto de región; “un espacio entre el micro ámbito del municipio y el macro ámbito del Estado, un nivel intermedio de carácter político-administrativo”. Hace referencia a una comunidad humana no uniforme que, dentro de un país, se distingue de otra por su homogeneidad en torno a una identidad cultural, histórica, geográfica y económica o una combinación de ellas hace que dicha población busque la consecución de objetivos e intereses que le son comunes. Aunque más que la geografía es la historia y la cultura comunes con otras regiones las que vinculan y fundan la unidad inherente a lo regional: estas regiones buscan cooperar entre sí también para realizar un determinado interés compartido.

Por tanto, el regionalismo o la regionalización es otra forma más de descentralización del Estado constitucional, con un marcado carácter cooperativo.

La región es, por tanto, un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural que se vive en comunidad. Hay una personalidad o identidad compartida que explica el regionalismo como movimiento que defiende la idea regional como una fuerza actuante, que también es posible entender como ideología o, simplemente, como una base teórica que apuesta por una planificación regional del Estado en cuanto a su organización. El regionalismo parte de posiciones (FERRANDO BADÍA):

- Asegurar una mejor adecuación de la acción estatal a las necesidades y características locales.
- Realizar un mejor y mayor acercamiento de los miembros de la comunidad política al Estado, haciéndolos partícipes de la administración de comunidades que asumen como parte de su propio interés vital.
- Promover una justa distribución de recursos económicos, mejorando sus condiciones económicas, sociales y culturales. Y, buscando, por tanto, un mejor desarrollo.

Además, trata de preservar al Estado frente a la opción de la independencia y a las pretensiones de secesión respecto de él. Trasladando a la ciudadanía que el poder es más cercano a sus intereses. Es por estas razones por las que se le da relevancia constitucional a la región y, es en la Constitución donde se fundamentan sus poderes y su propia existencia.

El regionalismo debe entenderse como un proceso dinámico, en el que las regiones dentro de un Estado son vistas como resultado de fuerzas centrífugas y centrípetas que se determinan en procesos de integración o disgregación precedentes. Tienen relevancia constitucional, pero no por ello constituciones independientes ni naturaleza constitucional. O, dicho de otro modo, no son una expresión de poder constituyente que creen el Estado desde abajo; sino, todo lo contrario. Para procurar la unidad del Estado se entiende que a este y sólo a este se reconoce la soberanía. No obstante, las regiones pueden tener potestades de autogobierno, autoorganización normativa; y, ya sea desde el punto de vista legislativo o ejecutivo, tienen autonomía político-participativa.

Hay tres modelos en Europa: Italia (que se denomina claramente como Estado regional), España (donde la experiencia es la del Estado Autonómico o de las Autonomías) y Bélgica (a pesar de definirse “federal”). Aunque, dentro del Estado regional, hay tantas transformaciones y divergencias que se dificulta el hablar de un modelo.

Cierta parte de la doctrina identifica una experiencia regional en la breve experiencia constitucional de 1931 en España, cuando se define al Estado como integral en el que se reconoce la autonomía de regiones y municipios (arts. 1 y 8 de la Constitución Española de 1931).

AMBROSINI caracteriza al Estado regional como intermedio entre experiencias federales y unitarias y plenamente marcado por la existencia de autonomías regionales. El poder de los entes periféricos es mucho más limitado que en el federalismo: se habla de autonomía en el marco de la soberanía nacional, con una menor participación en la conformación de la voluntad estatal por parte de las regiones o de cara a proceder a la reforma constitucional. Esto último quedará en manos del Estado, del aparato central.

FERRANDO BADÍA distingue tres tipologías de Estado Regional:

- Estados en los que en que el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio estatal, que se subdivide en regiones autónomas.
- Estados en los que el ordenamiento regional es una excepción que se aplica limitadamente a algunas regiones.
- Estados en los que coexisten dos ordenamientos regionales, uno común para la mayoría de las regiones y, otro especial, específico de algunas regiones concretas.

Por tanto, en el Estado regional se comparten horizontalmente potestades legislativas, en función de un reparto de competencias sobre ellas, de tipo material; aunque puede haber sectores materiales de actuación compartidos. El reparto de competencias, por tanto, puede ser de dos tipos: vertical u horizontal. Pero siempre vendrá dada por el marco constitucional de referencia o a través de decisiones plasmadas en la legislación estatal. La soberanía es única, no compartida y, por ende, se habla de exclusividad en torno al Estado, que es unitario.

El reparto de competencias es horizontal, con tres especies (FERRANDO BADÍA, PEGORARO y RINELLA):

- Competencias exclusivas del Estado en aquellas materias que se consideran más importantes para preservar la unidad: derechos y libertades, defensa, política monetaria, etc. Representan un límite a la acción legislativa de las regiones.
- Competencias complementarias (o concurrentes): el Estado y la Región comparten actuaciones en una serie de materias, en las que normalmente el aparato central define principios y directrices y, por otra parte, las regiones llevan a cabo una regulación detallada.
- Competencias integrativas (o residuales). De forma residual, la región o el Estado legislan las materias no expresamente atribuidas ni a uno ni a otro ente, en función de a quién se otorgue esa cláusula residual. Normalmente la jurisdicción constitucional limita la autonomía para integrar, a través de la labor de interpretación, en aras de la preservación del "interés nacional".

Las regiones se dan su propio Estatuto, regulando la estructura y el funcionamiento de la región; aunque en su elaboración también participa el aparato central por vía

de una norma estatal, normalmente en forma de ley. Estos tienen un límite: no transgredir los principios constitucionales. Pero, además, tienen la facultad de darse su propio ordenamiento jurídico; lo que impide hablar de subordinación propiamente dicha desde la óptica de la región en relación con el Estado.

La mayor diferencia respecto a un modelo federal está en la ausencia de representación territorial real en el ámbito nacional. Ni participan en la elaboración de legislación estatal ni tampoco intervienen en la revisión de la Constitución. A pesar de que en España e Italia el Senado sea referido como una cámara de representación territorial, lo cierto es que esta cámara no representa ni la autonomía de las regiones ni la autonomía local: son cámaras de segunda lectura, sin exclusiva representación territorial de las regiones (o, Comunidades Autónomas en el caso español). Esto precisamente es lo que hace que Bélgica no sea calificado por parte de la doctrina como un auténtico Estado Federal.

Su estructura parlamentaria y ejecutiva se interrelacionan. En Italia, el Consejo es el órgano de representación popular y, junto a la Junta regional y al presidente suponen su marco institucional. Un sistema similar al español.

Además, tienen autonomía administrativa. La autonomía financiera es discutida, ya que incorporan recursos transferidos por el Estado

El Estado regional se caracteriza por su asimetría, tanto a nivel identitario como institucional. Multitud de elementos identitarios, sobre todo la lengua, justifican movimientos políticos tendentes a la diferenciación y promotores de la división y la disgregación, aunque la secesión siempre será el límite frente a estas estrategias.

Conocido es el caso español y, a él, nos referiremos posteriormente. Pero también es significativo el ánimo de reconocer la diversidad lingüística en Bélgica, por ejemplo.

Algunos países centralistas como Perú, Colombia o Francia parecen tener tendencias reivindicativas en aras de la regionalización. De hecho, este último reconoce una cierta autonomía, con fuertes límites, a sus territorios de ultramar. En Portugal, aunque se hable de regiones, para casi la totalidad del territorio esa regionalización es meramente administrativa, aunque la Constitución de la República Portuguesa de 1976 permitió crear dos regiones autónomas insulares, correspondientes a los archipiélagos de las Azores y de Madeira; estas tienen capacidad legislativa en algunas materias y un marco institucional caracterizador de cierta autonomía política.

Llegados a este punto conviene señalar algunas diferencias, entonces, del Estado Regional respecto al Estado Federal. En el primero de los casos, se habla de una atribución de autonomía por parte del poder constituyente que instituye al Estado (de arriba hacia abajo); mientras que los Estados Federales surgen por la fusión de otros Estados, independientes y soberanos (de abajo hacia arriba) con la pretensión de crear unidad en torno a un aparato central. Esa es la dicotomía conceptual: por un lado, se adopta la decisión de descentralizar el Estado Unitario; por otro, se

trataba de crear un Estado, para garantizar una centralidad respecto a la idea de soberanía.

Algunos autores se refieren, equivocadamente, a la diferencia en torno a las competencias residuales. Diciendo que en los modelos federales lo residual compete a los Estados y no a las entidades políticas de descentralización (con el claro ejemplo canadiense). Sin embargo, esto puede variar otorgando las competencias residuales a los entes periféricos (EE. UU. e Italia hoy, por ejemplo).

Las diferencias reales son estas, respecto al Estado Federal:

- La estructura parlamentaria: en los Estados Federales es inherente a ellos bicameralismo, con una cámara que representa a los territorios autónomos, que puede ser proporcional o no. Pero, en exclusiva, la representatividad es territorial.
- La capacidad de revisión constitucional: los entes autónomos tienen capacidad para participar del proceso de reforma constitucional. No es posible afectar sus competencias sin darles voz en la segunda cámara o con el concurso de su respectivo sustrato social.

2.6.3. Autonomía, entidad e identidad territorial

Como hemos visto, la identidad traducida en un sentimiento que se identifica con la idea de pertenencia o identificación nos lleva a un sentimiento de territorialidad o, si se quiere, a la conformación de una identidad territorial. A diferentes escalas, se puede hablar de un sentimiento de identificación nacional, regional o local. El territorio delimitado políticamente acaba por definir a la gente, según GAYASTEGUI.

Para el Derecho Constitucional, la identidad puede ser individual o colectiva. La identidad, desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, debe ser concebida como colectiva. GRANADO HIGELMO la define como “la creencia, sentimiento y voluntad socialmente compartidos y reconocidos que un grupo social organizado manifiesta de existir como una comunidad territorial, diacrónica y titular de un propio acervo económico y cultural”. Este autor nos habla de una “sociedad de comunidades institucionalizadas cuya convivencia pacífica está ordenada por el Derecho en los distintos círculos concéntricos en que distribuye el poder humano y, singularmente, en el círculo estatal”.

En torno a ese acervo común, se desencadena un proceso de construcción de identidades: cualquier agrupamiento humano en torno a un determinado territorio tiene que ver con la preexistencia de una serie de vínculos identitarios que los distinguen de otros semejantes y les hace diferentes. En el Estado-Nación, será la noción de la ciudadanía lo que diferencia lo propio y lo extraño: lo nacional de lo extranjero vinculando la población y el territorio al Estado nacional, reconociéndole derechos e imputándole responsabilidades, en torno a una estructura de poder. La Nación será la comunidad política de referencia, en ocasiones de manera forzada, por la vigencia de fronteras físico-espaciales, que

pretenderá homogeneizar el corpus social en torno a una serie de rasgos distintivos conformadores de una identidad: historia, lengua, etnia, religión o una combinación de ambos.

La Historia, sin embargo, demuestra como la idea de identificar el binomio Nación-Estado en torno a una identidad unificada se irá difuminando. Aunque la entidad política de referencia siga siendo el Estado, entendido como aquella forma política que despliega una jurisdicción en exclusiva sobre un determinado territorio, definido geográficamente por fronteras físicas, se irán disociando las nociones de ciudadanía y nacionalidad. El principio de territorialidad, por tanto, se irá concibiendo de forma diferente.

En un primer momento la idea de autonomía se identificará con la idea de soberanía (monopolio de poder hacia dentro y respecto de fuera por parte de un Estado soberano). Después será entendido, producto de una reivindicación política en aras del autogobierno, como independencia respecto de un ente de referencia (o aparato central). Esto sucederá con las trece colonias británicas precursoras de los actuales Estados Unidos; pero, además, también puede otorgarse esa autonomía como una forma de integrar y promover la unidad (si recordamos, unidad en la diversidad).

Como apunta MÁIZ, “la supresión del concepto de nación de los valores compartidos, en un sentido fuerte” y su “radical politización” en torno a una “cultura nacional”, desaparecerán. La comunidad nacional, cada vez será más frecuente y por diversas razones, dejará de ser homogénea o, simplemente no podrá imponerse. Será necesario construir una dimensión identitaria articulada en torno a una lengua, cultura e historia comunes que no exija renunciar, dice el autor, a las plurales concepciones del bien de la ciudadanía. Dentro de esas experiencias descentralizadas, MÁIZ dirá que la nación pasa a ser una nación policéntrica o pluralista.

Algunos territorios dentro de un estado expondrán su deseo de ser concebidos singularmente, por razones políticas, étnicas, culturales, sociales o económicas, etc.

En términos jurídicos la autonomía puede ser definida como la capacidad que tienen algunas comunidades políticas identificadas en torno a un territorio para organizarse jurídicamente, creando un Derecho propio; un Derecho no sólo reconocido como tal por el Estado, sino además integrándolo como parte de su Derecho. Entonces, autonomía implicará necesariamente capacidad legislativa, pero dentro del ordenamiento jurídico estatal. Por tanto, la autonomía no es soberanía. Esa soberanía implica un super-ente desde el punto de vista territorial, que se identifica con una colectividad más grande, tanto en extensión territorial (elemento físico-espacial del Estado) como en número de personas (elemento humano-subjetivo del Estado). Trasciende, por tanto, a la mera autonomía administrativa.

A la idea de autonomía es inherente su carácter político. La autonomía administrativa es descentralización, pero no descentralización política: las

decisiones de los órganos descentralizados pueden ser revocadas por órganos jerárquicamente superiores.

La organización del Estado, en ocasiones, trata de combinar centralización y descentralización, de tipo territorial. En ocasiones y, a pesar de que un mínimo de centralización es imprescindible para garantizar la unidad, la descentralización como técnica política es la solución buscada: integrar en torno al reconocimiento de la pluralidad y la diversidad territorial. Una función del Estado es integrar políticamente a la comunidad y lo hace a través de la descentralización (GONZÁLEZ ENCINAR).

Desde el punto de vista territorial, la democracia es una democracia de grupos. Esos grupos reclaman el autogobierno y esto se traduce en una organización jurídico-constitucional novedosa: ya sea el Estado unitario descentralizado administrativamente, el Estado regional o el Estado federal.

El objetivo de este apartado es destacar cómo se entrecruzan y conectan las experiencias a la hora de aunar dos perfiles, el de la descentralización territorial y el de la protección de las minorías (PEGORARO). Esto tiene que ver con lo siguiente: cuando hay una minoría étnica, lingüística religiosa, etc. y, además, se concentran en torno a un determinado espacio geográfico, estas características inciden en cómo se adopta la organización territorial del Estado.

PARTE 2ª

MODELOS COMPARADOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. ALGUNAS CLAVES PARA SU CONSTRUCCIÓN.

TEMA 1

Soberanía y autonomía: los entes subnacionales

1.1. Soberanía exclusiva y soberanía compartida

BODIN se refiere a la potestad soberana del Estado como exclusiva de un ente al que corresponde un poder absoluto y perpetuo. En El Estado moderno, que surge tras la Paz de Westfalia, se hacía residir la soberanía en el monarca absolutista, por lo que la soberanía se ejerce de forma exclusiva. Esa idea de soberanía choca con las experiencias de integración supranacional y las necesidades que plantea la descentralización. En este sentido, la soberanía del Estado colisiona con la necesidad de articular comunidades regionales por encima del Estado. Soberanía, adherida a la idea exclusiva del Estado como forma de organización política en la cúspide, choca con la idea de supranacionalidad. Como apunta KELSEN, las experiencias descentralizadoras también conllevarán una nueva transformación del concepto de soberanía, relativizándolo. Surge la doctrina de la soberanía compartida, sustentada sobre la realidad que supone el reparto y distribución de competencia entre el poder central y el poder local o, lo que es lo mismo, la distribución entre Federación y estados (a la hora de hablar del Estado Federal).

Así pues, la idea de soberanía se relativiza, reinterpreta y reorienta por la incidencia de la organización territorial del poder político y la evolución respecto a esta cuestión.

Soberanía se circunscribe en un primer momento a la idea de autoridad suprema y soberana: fundamenta el poder el Estado-nación frente a aquellos que dentro y fuera del territorio puedan llegar a reclamar poder. Supremacía e independencia frente a otras posibles instancias de poder. Para BODIN es la fuente primaria de Derecho y no se somete a él. Esta idea se transforma con las formulaciones que conlleva el Estado liberal, basado en la soberanía de la Nación o cuando se postula la soberanía popular de las colonias inglesas reivindicada frente a Inglaterra, donde la soberanía ya se compartía entre el Parlamento y el Rey.

HELLER, por eso, refiere la soberanía como un todo (el poder) que se debe distribuir entre sus diferentes detentadores. Esto debemos destacarlo, por lo que expresamos a continuación.

¿Qué ocurre entonces, en relación con el concepto de soberanía cuando hablamos de descentralización dentro del Estado?

- Que concebimos la idea de soberanía en torno al Estado, como ente abstracto.
- Que concebimos la idea de soberanía en torno a la suma de los poderes presentes que se ejercen dentro de las fronteras de un Estado: todas las competencias posibles, dentro del mismo.

Eso nos permite llegar a la doctrina de la soberanía compartida. Esa suma de poderes y competencias se puede distribuir, lo que separa cada vez más el binomio Estado-soberanía. La idea de soberanía integrará una pluralidad de formas jurídico-políticas singulares en torno a una unidad, entendida como comunidad política con carácter universal.

Se comparte en el ejercicio, pero no en su titularidad. Fuerzas centrifugas y disgregadoras se imponen, con mayor o menor éxito, a la hora de configurar político-territorialmente los Estados reclamando un papel de autogobierno.

1.2. Descentralización administrativa vs. descentralización política

Competencia y descentralización, descentralización y competencia se interrelacionan recíprocamente. La descentralización política implica una forma de derivación de competencias que residen originalmente en una persona jurídico-estatal hacia otras personas jurídico-estatales distintas. O, si se prefiere, jurídico-públicas. Como de esto ya hablamos al principio, lo abordaremos de forma muy breve.

BREWER-CARÍAS distingue entre la descentralización política y la mera descentralización administrativa, en torno a la distribución competencial:

- La delegación y desconcentración administrativas suponen distribución competencial pero dentro de una misma organización o ente jurídico-publico.
- La descentralización política implica una traslación de competencias desde un ente jurídico-publico hacia otro, diferente y no integrado jerárquicamente en su organización. El Estado (central) y los institutos autónomos gozan de diferente personalidad jurídico-publica.

Así, la descentralización política debe ser entendida como una distribución competencial entre entes político-territoriales diversos. Lo que supone la distribución vertical del poder político.

Tanto el poder central como el periférico pueden, a su vez, distribuir competencias dentro de su jurisdicción a favor de entes enmarcados dentro de su organización jurídico-administrativa.

Descentralización política implica autonomía, entendida como no sujeción o no subordinación a un ente matriz. El grado de autonomía es inversamente proporcional al grado de control que se ejerza sobre el ente descentralizado.

El ente descentralizado siempre gozará de autonomía. Pero la cuestión de fondo estriba en cómo se descentraliza: ¿sólo la Administración se descentraliza territorialmente o, también, se otorga la posibilidad de que entes descentralizados creen su propio ordenamiento? Si existe la capacidad para dictar normas por parte de los institutos de descentralización, existirá autonomía política. Y, en función de la capacidad de control de ese autogobierno traducido en auto-normación por parte del aparato central, la autonomía será mayor o menor en grado en función de su intensidad.

PEGORARO expresa que eso se percibe en la dicotomía conceptual entre el modelo federal y el regional. Sin bien, en ambos, los entes periféricos gozan casi siempre de un grado de autonomía constitucional, legislativa y administrativa y, se sobreentiende que es mayor en los modelos federales que en los regionales; contradictoriamente, el efecto es inverso. ¿En qué sentido? La Federación supone una tendencia que refuerza el aparato central en materias importantes, como lo es la tutela de los derechos y libertades de ciudadanía; pero, en los modelos regionales se está percibiendo lo contrario: surgen con frecuencia tendencias centrífugas que reclaman mucho más autogobierno, en todas las materias.

1.3. Autogobierno y gobierno compartido: sistemas duales y sistemas cooperativos

TAJADURA TEJADA hace una distinción conceptual a partir de las nociones de federalismo clásico o dual (*dual federalism*) y federalismo cooperativo (*new federalism*):

- En el federalismo dual, hay dos espacios de actuación claramente delimitados: el del aparato o gobierno central y el de los gobiernos periféricos (o de los estados). Desde el punto de vista formal, las competencias quedarán claramente delimitadas. Su nota característica es la independencia.
- En el federalismo cooperativo esa distinción no es tan nítida, existe una fuerte interdependencia e influencia del gobierno central sobre los gobiernos periféricos y viceversa. Aquí habla el autor de interdependencia.

ALBERTI ROVIRA incide en las causas de la evolución de los sistemas duales hacia los sistemas cooperativos. La evolución histórica explica, según este autor, cómo el

federalismo nace como proyecto liberal, pero, la irrupción del principio de igualdad material, propio del Estado Social hará que la dimensión de la igualdad se traslade a la esfera territorial. El Estado deberá entonces propiciar la interdicción de la discriminación interterritorial y procurar una cierta solidaridad.

Así, el poder pasa a ser distribuido desde una perspectiva territorial basándose en la colaboración entre el poder central y los entes federados. El objetivo no es otro que promover, de un lado, la unidad y, de otro, procurar una mayor participación de los Estados en la consecución de la voluntad de la Federación. La cuestión de fondo, unido a la cláusula social que comenzará a adquirir el Estado, es procurar la igualdad en los aspectos básicos de la ciudadanía, desde un punto de vista social y económico. Se busca así acabar con ciertas asimetrías peyorativas que ocasionan disparidad y tensiones dentro del Estado que se concibe como plural. O, como ya hemos dicho: único, pero en la diversidad.

La cooperación requiere, en torno al sistema constitucional de distribución de competencias, un ejercicio simultáneo (en palabras de TAJADURA TEJADA: co-ejercicio o ejercicio mancomunado) de algunas de ellas.

Supone, por tanto, la configuración de dicho sistema de distribución en torno a materias que, dentro de la acción pública, requieren de un papel simultáneo entre la Federación y los estados. De lo contrario, no se ejercerán de forma eficaz o se generarán conflictos políticos o colisiones normativas.

El sistema busca una interdependencia entre el poder central y el poder periférico. De esta forma, la cooperación implicará la vinculación recíproca entre las partes y que, a la hora de adoptar decisiones, se haga de forma conjunta en un único proceso de decisión (aunque este conlleve unas fases). Pero, la cooperación es algo consustancialmente voluntario; no es una simple coordinación que vincula de forma obligatoria a las partes, manteniendo la separación de sus ámbitos decisorios y, por ende, posibilitando que, a falta de acuerdo, Federación y estados sigan actuando dentro de su ámbito de forma independiente; aquí no será posible llevar a cabo una determinada actuación si no se adopta un acuerdo.

En ocasiones se habla de cooperación leal, por la vinculación del principio de cooperación con el principio de lealtad constitucional (o institucional):

- Desde un enfoque positivo implica que toda instancia de gobierno deberá prestarse auxilio mutuo y la debida asistencia, buscando la eficacia en el ejercicio de las competencias que se tengan atribuidas tanto por parte de la Federación como por parte de los estados.
- En negativo, implicará que tanto la Federación como los entes periféricos deben respetar el interés general de la unidad que conforman, atendiendo a sus intereses particulares y no invadiendo el papel propio de la otra instancia de poder, recíprocamente. Si no, procedería apreciar un vicio de inconstitucionalidad: una invasión competencial.

1.4. La autonomía de los entes subnacionales y sus límites

A) *Federalismo multinacional y límites a la afirmación de la identidad*

El federalismo aspira a que, dentro de la conformación de unidades amplias se reconozca la diversidad identitaria de otras unidades menores que forman parte de su origen. También otros modelos como los Estados regionales aspiran a dar una respuesta a la pluralidad inherente a los mismos.

FERRANDO BADÍA señala como principios del federalismo la autonomía y la participación, por eso le es propio un cierto elemento negociador que se podrá encontrar en su génesis. La expresión de negociación es evidente, a la hora de que se fijen los vínculos entre ciertas “nacionalidades” dentro del Estado central y se reconozca ciertamente esa diversidad.

Por tanto, lo federal se concreta en múltiples concepciones identitarias respondiendo a un desafío doble: reconocer la pluralidad y, a su vez, garantizar la unidad, que no debe ser entendida como uniformidad.

MÁIZ califica al federalismo como “respuesta a desafíos de varia índole: plurinacionalidad, multietnicidad, pluralismo religioso, desarrollo desigual, etc.”; por lo que el federalismo supone una clave ante las prácticas deslegitimadoras del Estado nacionalizador, que responde a la lógica del surgimiento del Estado-Nación.

Se habla así de federalismo multinacional o plurinacional, que comporta una alternativa al nacionalismo impuesto desde el Estado o dirigido contra el Estado. Que MÁIZ desde la Ciencia Política define así: parte de una concepción que “se fundamenta en una idea de nación como proceso abierto y plural de construcción política, así como en una perspectiva de gobierno multinivel de soberanías compartidas” (entiéndase esto desde un punto de vista funcional, a la hora de ser abordado desde el Derecho Constitucional).

Los movimientos independentistas en ocasiones ganan una gran influencia y más adeptos, lo que hace evidente la tensión entre dichos nacionalismos independentistas o secesionistas que se traducen en la defensa de un proyecto nacional que se basa en crear un Estado propio. Como bien ha referido BOU I NOVENSÀ, el federalismo no ha logrado paliar todo afán de autodeterminación, traduciéndose en reivindicaciones y amenazas de secesión.

Aunque, dentro de Estados unitarios, la afirmación de la identidad encuentra el límite en la preservación de la unidad.

Pero entonces, ¿en qué consisten esos riesgos contra la unidad estatal? Al mostrarse favorable a dar una respuesta frente a las minorías nacionales de tipo nacionalista-secesionista, por ejemplo, otorgándoles grandes márgenes para el autogobierno; se puede desencadenar un cierto efecto *boomerang*. La secesión puede ser buscada y anhelada desde ese amplio autogobierno, por lo que se puede decir que el federalismo multinacional refuerza estas tendencias.

Las demandas de más autonomía pueden traducirse en pretensiones de independencia. Se traducen pues, en una desconexión del poder central.

Dentro de un Estado, por tanto, pueden existir varias “naciones culturales” o “nacionalidades” sustentadas sobre la base de elementos identitarios, normalmente culturales, que justifican su propia autonomía y diferenciación respecto del resto del territorio del Estado. El reconocimiento de su identidad no puede implicar, no obstante, la autodeterminación.

Esto está claro, la existencia de la Federación o del aparato central del Estado, haciendo residir la titularidad soberana en el mismo, supone una cierta idea de justicia, con dos claras implicaciones:

- Conlleva la imposibilidad de reconocer un derecho de autodeterminación, en el que se abarque también la posibilidad de la secesión.
- Implica mantener la capacidad del poder central para proteger a las minorías dentro del territorio que quiere emprender una sucesión, garantizando así la solidaridad interterritorial.

El derecho de autodeterminación reconocido en los arts. 1.2 y 55 de la Carta de la ONU queda limitado por el principio de no injerencia en los asuntos internos y por el de integridad territorial del Estado del art. 2.7. En consonancia con la Resolución 1514 de la Asamblea General de la ONU la autodeterminación se dirige a la descolonización. No es aplicable, por tanto, fuera de ese ámbito.

No existe por tanto un derecho a la autodeterminación externa. Dicho de otro modo, no cabe una sucesión unilateral por parte de un ente subestatal dentro de un Estado políticamente descentralizado.

B) Constitución Federal y secesionismo

La Constitución es la garantía última del pacto territorial. Dentro de ella se contienen principios e instituciones jurídicas que salvaguardan el pacto político que representa, de cara a mantener este vigente y estable ese pacto desde el punto de vista territorial. Llegando a limitar las acciones de las entidades federadas si llegan a desencadenar conductas contrarias a la unidad territorial.

RUIZ MIGUEL hace una distinción entre el “derecho de secesión” y el “derecho de autodeterminación”. El primero implicaría que la entidad subestatal procede a emprender un proyecto en solitario, separándose de un Estado en el que originalmente se integra y reivindica su autodeterminación separándose del mismo. Lo que no se debe confundir con el “derecho de autodeterminación” de pueblos que nunca tuvieron una organización política independiente, sino que se subordinaban a otros. El fundamento del primero sería el Derecho Constitucional, el del segundo el Derecho Internacional ya mencionado.

SÁIZ ARNÁIZ asume que las Constituciones nacen con vocación de permanencia y estabilidad. Y, por tanto, si una Constitución contuviera previsiones normativas en torno a la secesión, el poder constituyente emprendería un proyecto con una voluntad mermada en torno a la existencia sine día del Estado. Es decir, nacería el Estado con un ánimo temporal en cuanto a su identidad y organización jurídico-política. Secesión implicaría “un acto revolucionario contrario al ordenamiento fundamental del Estado del que la entidad en cuestión busca separarse”. CUENCA MIRANDA por su parte expresa: “la tónica general en el Derecho Comparado es el no reconocimiento del derecho de secesión en los textos constitucionales. Si bien en algunos de ellos cabría su articulación como reforma constitucional, en otros se excluye que el poder constituyente derivado pueda reformar la Constitución en dicho sentido”.

La posición común entre los constitucionalistas es que cualquier alteración territorial de los límites físico-espaciales del Estado requiere una reforma de la *Norma Normarum*. La Constitución puede adoptar diversas posiciones respecto a la secesión (CUENCA MIRANDA):

- Se requiere una reforma previa de la Constitución, admitiendo que el voto expresado en referéndum activa el proceso de desconexión (Canadá, por ejemplo).
- De forma expresa o implícita se desecha la secesión (cláusulas de intangibilidad). Una reforma que afecte a la integridad territorial del Estado será imposible (Italia, por ejemplo).
- Se rechaza la secesión unilateral, aunque la Constitución no establece de forma expresa la integridad territorial como una cláusula limitativa de la revisión constitucional (Alemania, por ejemplo).

Sea como fuere, GARMENDIA MADARIAGA expresa que la unidad es fundamento y límite del Estado federal refiriendo la “paradoja del principio de unidad de los Estados federales”. Ni el autogobierno que materializa la descentralización puede atentar contra el mismo ni puede oponerse a la continuidad de su existencia.

En cualquier caso, esa unidad se mantiene proyectando dicha facultad y haciéndola residir en el poder constituyente sin que los entes subnacionales en ningún caso puedan culminar dicho proyecto.

1.5. Estructuras de gobierno local

Tanto los Estados centralistas como los Estados descentralizados políticamente reconocen otras formas de articulación territorial en torno a entes menores, que en el caso de la descentralización estarán situados inmediatamente por debajo de los entes denominados “intermedios” que suelen identificarse con el poder periférico o los denominados entes subnacionales o subestatales.

El gobierno local se identifica con un ámbito municipal. Se les reconoce cierta autonomía, normalmente de carácter administrativo puesto que, aunque tengan ciertas opciones de auto-normación, esta se preverá en la legislación del Estado con carácter previo.

La autonomía local suele quedar restringida en torno al principio de libre administración. Dicha autonomía, sobre todo en los Estados descentralizados políticamente, se traducirá en la inserción de esta, dentro de ordenamientos que le quedan por encima y que se interrelacionan. Sin embargo, como esta es una cuestión más propia del Derecho Administrativo y, su gran implantación en este Plan de Estudios es evidente, no nos detendremos en ello.

TEMA 2

Participación de las entidades subnacionales en la formación de la voluntad estatal

En este tema, porque ya se han abordado suficientemente las cuestiones a tratar, al estudiar modelos concretos, exponemos lo siguiente: la participación de las entidades subnacionales en la formación de la voluntad del Estado, que este manifestará en exclusiva en el ámbito de las relaciones internacionales, se puede analizar a través de tres dimensiones de la descentralización:

- LEGISLATIVA
- ADMINISTRATIVA
- JUDICIAL

Además, la participación de esas entidades subnacionales en la formación de la voluntad estatal puede darse a través de dos mecanismos:

- INSTITUCIONALES y,
- PROCEDIMENTALES.

Una indagación tan exhaustiva, requiere abordar la cuestión con mucho detenimiento y requiere de un tiempo amplio modelo por modelo concretos. Por eso, se abordará por parte del alumnado, en la parte práctica de la asignatura.

[...]

PARTE 3ª

EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMO MODELO DE ESTADO POLÍTICAMENTE DESCENTRALIZADO

TEMA 1

Organización territorial y forma de Estado

1.1. El Estado Autonómico

Hay que comenzar diciendo que la Constitución Española de 1978 prevé la articulación territorial del Estado a través de varios niveles político-institucionales: las Comunidades Autónomas, la provincia y el municipio, que gozan del reconocimiento de cierto grado de autonomía para la consecución de sus intereses respectivos.

El constituyente de 1978 opera sobre los presupuestos de la Constitución Republicana de 1931, enfrentándose a dos grandes problemas: primero, pasar de la dictadura franquista a la democracia, es decir, de un régimen no constitucional a uno constitucional y, además, transformar el Estado unitario centralista instaurado en una articulación político-territorial de carácter descentralizado. Es decir, el paso de un Estado dictatorial y centralizado a un Estado democrático y descentralizado (ARAGÓN REYES).

“Sin democracia no habría descentralización política y sin descentralización política no habría democracia” (PÉREZ ROYO). Esto es, la cuestión regional en España, que notó su influencia más destacada en el periodo republicano iniciado en 1931, con el Estado integral que se pretendía instaurar, volvía a resurgir tras su difuminación durante la dictadura del General Franco. En la II República se elaboraron varios Estatutos de Autonomía, por vía de referéndum en tres regiones de España: Cataluña, País Vasco y Galicia. No obstante, sólo Cataluña y País Vasco gozaron de la posibilidad de poner en marcha verdaderas instituciones de autogobierno regional.

Por consiguiente, la muerte del dictador y la llegada de la democracia, aún en etapa preconstitucional, propicia la reivindicación de autogobierno por parte de estas regiones históricas que reclaman el reconocimiento de la autonomía, un derecho a ejercer por parte de estos territorios.

Es por eso por lo que la Constitución Española de 1978 aborda el tema de la descentralización política con voluntad de transformar un Estado férreamente

centralizado en un Estado en el que existieran unidades político-territoriales dotados de autonomía. Por ello, a partir del reconocimiento de un “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones” que integran la Nación española (art. 2 CE), el constituyente pretende dar respuesta al problema territorial de algunas zonas concretas.

A su vez, deja la puerta abierta a la autonomía de otros territorios.

Se comienza a tejer así un Estado compuesto, unitario, pero políticamente descentralizado, el Estado de las Autonomías, que permitirá una distribución del poder en base a un principio dispositivo, ya que las nacionalidades y regiones había de hacer uso del derecho a la autonomía reconocido. Sin embargo, la cuestión territorial en España no está aún cerrada, desde la Constitución no se deja cerrado el modelo de organización político-territorial, sino que se abre la puerta a su conformación.

La realidad actual es que el mapa autonómico se ha generalizado en todo el territorio nacional con la constitución de las Comunidades Autónomas en todo el territorio nacional. Sin embargo, la estructura territorial no está cerrada por el proceso de reformas estatutarias sucesivas que van dotando cada vez más de un mayor número competencias a las autonomías. Además, se siguen reclamando nuevas demandas en torno al autogobierno. La Constitución permite reformas en este sentido, pues deja la puerta abierta tanto a la adopción de los Estatutos de Autonomía como a su reforma.

Posteriormente, vamos a comenzar a definir el Estado Autonómico, su realidad actual y el proceso que llevó a hablar de la España de las Autonomías. No obstante, como el constituyente dejó tan abierto el asunto de la cuestión territorial, la Constitución por sí misma no puede explicarlo. Es condición necesaria acudir al proceso histórico llevado a cabo y a la experiencia legal y jurisprudencial a la que hemos venido asistiendo.

A. El derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2 CE).

El punto de partida de la conformación del Estado Autonómico es el art. 2 CE, pues sólo del reconocimiento del derecho a la autonomía, un principio dispositivo, las nacionalidades y regiones, titulares de este, pueden acceder a un cierto grado de autogobierno. Este es un derecho con límites también previstos constitucionalmente, ya que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” y la “solidaridad” entre todas las regiones y nacionalidades que la integran. El principio de unidad es el primero de los límites, conlleva la imposibilidad de que un territorio autónomo se desligue del Estado: autonomía sí, independencia no. Aunque, sobre los principios constitucionales de ordenación del Estado autonómico volvemos más adelante.

Sobre el derecho a la autonomía, son relevantes los siguientes extremos:

- Se trata de un derecho y, por tanto, está a disposición de sus titulares: las nacionalidades y regiones, que pueden hacer uno de él (principio dispositivo). Es decir, la autonomía no es algo impuesto por el constituyente, sino que se “dispone” del mismo.

- En esencia, posibilita que cada territorio acceda, dentro de las diversas formas previstas en la Constitución, a la autonomía, asumiendo cierto nivel de competencias ejercidas a modo de autogobierno.

B. El proceso autonómico.

Si la Constitución reconoce el derecho a la autonomía, también impone determinadas condiciones a su ejercicio. El constituyente era consciente de que el sentimiento autonómico no es el mismo en todo el territorio español, prevé diversas formas y procedimientos para acceder a la autonomía. No todo estaba cerrado y, además, debido a la existencia de diversas posibilidades para acceder a la autonomía, puede decirse que la Constitución no contiene más previsión que la iniciativa del proceso autonómico, por lo que vamos a estudiar el mismo con cierto enfoque histórico.

Las características del proceso autonómico son las siguientes (según PÉREZ ROLLO y RUIPEREZ):

a. Proceso general y voluntario:

- General: en tanto que el art. 143.1 CE reconoce a todas las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, a los territorios insulares y a las provincias con entidad regional histórica, el derecho a constituirse en Comunidades Autónomas.

- Voluntario: es un derecho que responde al principio dispositivo, como ya se ha expresado (art. 2 CE).

b. Proceso unánime. La experiencia histórica es que todo el territorio español está articulado en torno a 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas, de manera que todos los territorios han ido asumiendo un mayor número de competencias.

c. Proceso no uniforme. Todas las autonomías no se han constituido al mismo tiempo ni tan siquiera han accedido a la autonomía de la misma forma, de tal forma que la iniciativa del proceso autonómico puede llevarse a cabo por diversas vías de acceso a la autonomía previstas en la Constitución y que pasamos a estudiar a continuación. La Constitución dedica varios preceptos a los procedimientos o vías a través de los cuales se puede constituir una Comunidad Autónoma: arts. 143, 144 y 145, D.A. 1ª y D.T. 1ª Y 2ª.

d. Proceso periódico y flexible. Se ha constituido de forma gradual, no inmediata; por otra parte, no todas las comunidades autónomas han asumido ni las mismas competencias ni al mismo tiempo.

C. Vías de acceso a la autonomía.

El constituyente español piensa en un Estado descentralizado políticamente, pero partiendo de asimetrías.

a. VÍA ORDINARIA O LENTA del art. 143 CE:

El art. 143 CE es la referencia general al procedimiento de constitución de Comunidades Autónomas, identificando lo siguiente (1 y 2):

1) Los titulares del derecho a la autonomía del artículo segundo de la Constitución (art. 143.1):

- Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- Los territorios insulares.
- Las provincias con identidad regional histórica.

El reconocimiento de este modo de titularidad supone que la Constitución Española de 1978 permite la creación de autonomías uniprovinciales y pluriprovinciales.

2) Ejercicio del derecho a la autonomía del artículo segundo de la Constitución (art. 143.2):

El ejercicio debe entenderse en relación con lo siguiente: quién y cómo ha de ejercerse el derecho. En primer lugar, la Constitución prevé en el artículo 143.2 que la iniciativa del proceso autonómico corresponde a las Diputaciones Provinciales interesadas o al órgano interinsular correspondiente, y también, a dos terceras partes de los municipios que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Esto es, se requiere el acuerdo conjunto de Diputaciones y Municipios, en el plazo de seis meses.

Esta previsión debe completarse con lo previsto en la D.T. 1ª CE, en tanto que los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía (preautonomía) pueden tomar la iniciativa autonómica a través sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, en sustitución de lo previsto en el artículo 143.2 CE. Así, los entes preautonómicos, constituidos con anterioridad a la aprobación de la Norma Fundamental y que representaban instituciones eminentemente administrativas en relación a meras competencias de gestión una vez transferidas las mismas, tanto por parte de las Diputaciones Provinciales como de la Administración General del Estado. El constituyente pensó en la D.T. 1ª en aras de facilitar la instauración del mapa autonómico en la España postconstitucional.

Los entes preautonómicos o la preautonomía se adoptaron desde el Gobierno, tras las primeras elecciones democráticas por vía de Decreto-Ley. Primero, como era lógico, las nacionalidades históricas que ambicionaban la autonomía: Cataluña, País Vasco y Galicia. Luego, otras comunidades autónomas. Entre esas normas dictadas por el Gobierno estaba el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León. No obstante, la aplicabilidad de la D.T. 1ª fue interpretada por el Tribunal Constitucional en la STC 89/1984, de 28 de septiembre, aclarando que la disposición “sólo operará para las diputaciones de aquellas provincias que pertenezcan al ente preautonómico cuyo órgano colegiado adopte el acuerdo a que alude la citada disposición transitoria” (F.J. 3º).

El caso de Castilla y León es paradigmático en relación con la vía ordinaria de acceso a la autonomía, ya que fue esta Comunidad como, por ejemplo, también Murcia y Extremadura, una de las que echaron a andar hacia la autonomía a través de los entes preautonómicos constituidos por Real Decreto-Ley y, en concreto, sus órganos colegiados superiores. Centrándonos en Castilla y León, que hace uso de la D.T. 1ª, la adopción del acuerdo del órgano preautonómico sustituyó a las Diputaciones Provinciales (art. 143.2 CE), pues, por ejemplo, la Diputación Provincial de Segovia, se oponía a la iniciativa autonómica acordando expresamente no sumarse a la misma. Una controversia superada por la aplicación del art. 144 c) CE, aprobándose la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de incorporación de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León.

Por otra parte, Santander y Logroño, como provincias, quedaban provisionalmente encuadradas en el régimen preautonómico castellanoleonés, sin embargo, el RD-ley 20/1978, de 13 de junio, en su artículo segundo preveía: “ello no prejuzga la futura organización de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca”. Por eso, finalmente Castilla y León no incluiría a Santander ni a Logroño, que se constituyeron en las Comunidades Autónomas de Cantabria y La Rioja, respectivamente.

Por último, el art. 143.2 CE dispone que el cumplimiento de los requisitos anteriores deberá darse en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por parte de alguna de las Corporaciones Locales interesadas; sin que pudiera ser retomada la iniciativa si no prosperase hasta pasados cinco años (art. 143.3 CE).

b. VÍA RÁPIDA del art. 151 CE (y la D.T. 2ª CE):

La doctrina ha venido en denominar vía rápida de acceso a la autonomía al procedimiento de constitución de Comunidades Autónomas previsto en el art. 151 CE. Esta vía, ello si exige unos requisitos de acceso más difíciles de cumplir que los previstos en la vía ordinaria del art. 143 CE o vía lenta.

Los requisitos son los siguientes (art. 151.1 CE):

1. Aquí se exige, no solo la adopción de acuerdos por parte de las Diputaciones Provinciales o los órganos insulares correspondientes, sino además, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.

2. Ratificación de la iniciativa por referéndum en los términos previstos en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum:

- Con el resultado del voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

- Con la participación de la mayoría de los electores.

Un canon bastante reforzado de mayoría si tenemos en cuenta que la constitución y la Ley Orgánica hacen referencia a electores y no de votantes, es decir, sobre el total de la ciudadanía con derecho a voto, lo ejerzan o no.

Este es el camino que emprendió Andalucía que, superado el inconveniente de la provincia de Almería, a lo que se atenderá después, se constituirá como Comunidad Autónoma, la única que accedió a la autonomía por vía del art. 151 CE.

No obstante, hay una excepción al art. 151.1 CE pensada por el constituyente para las tres Comunidades Autónomas denominadas como Comunidades Históricas. Estas, al aprobarse la Constitución, tenían ya un régimen preautonómico, pero, además, en la II República en Cataluña se aprobó Estatuto de Autonomía en 1932, en el País Vasco en 1936 y en Galicia se plebiscitó en 1936 sin llegar a aprobarse por las Cortes. Para ellas, parece estar diseñada la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución:

“Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico” (D.T. 2ª).

Es decir: podían acceder a la autonomía de mayor nivel competencial sin esperar el transcurso del plazo de cinco años previsto en el art. 148.2 CE, impuesto para todos los demás procedimientos previstos para el acceso a la autonomía a la hora de acceder a un mayor grado de autogobierno, asumiendo más competencias.

c. VÍA EXTRAORDINARIA DEL ART. 144 CE:

Hay una excepcionalidad al proceso de acceso a la autonomía prevista en el art. 143 CE, entendido por la doctrina como una anticipación del constituyente a la posibilidad de que

quedaran territorios excluidos del mapa autonómico que se iría conformando. Por ello, se prevé en el art. 144 un régimen de creación de Comunidades Autónomas mediante decisión adoptada por una las Cortes Generales que debe tomar la forma de Ley Orgánica.

Se piensa en tres supuestos muy concretos:

(1) - El art. 144 a) CE establece la posibilidad de que se constituyan comunidades autónomas “cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia” y no reúna las condiciones del art. 143.1 CE, mediante autorización de las Cortes Generales. Este fue el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, creada mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio. Mediante la misma se constituía en Comunidad Autónoma la provincia de Madrid, por razones de interés general. Estas razones de interés general estaban en que Madrid albergaba la capital del Reino de España y, además, en ella se hallaban sitas las instituciones del Estado.

(2) - Por autorización o acuerdo de las Cortes Generales se podía adoptar un Estatuto de Autonomía para territorios que queden fuera de la organización territorial provincial establecida [art. 144 b) CE]. Puesto en relación con la D.T. 5ª, responde a la preocupación del Constituyente por las ciudades de Ceuta y Melilla que se constituyen en Ciudades Autónomas por vía de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla Requería acuerdo de sus Ayuntamientos por mayoría absoluta de la Corporación Local y mediante autorización por vía de Ley Orgánica de las Cortes Generales.

(3) Por otra parte, se prevé la opción de sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales prevista en el art. 143.1 CE, esto es, una excepción a la voluntariedad propia del principio dispositivo que constituye el libre ejercicio del derecho a la autonomía del art. 2 CE. Es decir, se impondría la autonomía a algunos territorios.

En el artículo 144 c), se habilita a las Cortes Generales para tal fin. Las provincias de Almería y Segovia se integraron en el mapa autonómico de este modo, aunque los supuestos son distintos:

Por un lado, Andalucía, siguió originalmente el procedimiento de vía rápida de acceso a la autonomía (art. 151 CE) que, a continuación, se desarrollará. Este particular procedimiento de acceso exige el respaldo de la iniciativa autonómica en referéndum por voto a favor de la mayoría absoluta de los electores de cada una de las provincias. Dicho referéndum tuvo lugar en la fecha histórica del 28 de febrero de 1980, a pesar de tener el respaldo de casi todas las provincias andaluzas, Almería fue la excepción. Por ello, se procedió a la modificación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de Referéndum, para posibilitar la continuación del procedimiento previsto en el art. 151 CE. En virtud de esta modificación “previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán

sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151". Así, los Diputados y Senadores almerienses sustituyeron la iniciativa autonómica, aprobándose la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica.

Y, como se recordará, la Diputación Provincial había manifestado mediante acuerdo su decisión de no incorporarse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, imposibilitando la asunción de la iniciativa por parte de los órganos preautonómicos en ejercicio de lo previsto en la D.T. 1ª CE. Para no quedarla fuera del mapa autonómico en construcción, las Cortes Generales procedieron a la aplicación del art. 144 c): se aprobó la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de incorporación de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, posibilitando la creación de la Comunidad Autónoma.

D. Evolución y desarrollo del Estado Autonómico.

Antes de promulgarse la Constitución, e incluso con anterioridad a la celebración de las primeras elecciones democráticas de 1977, comienza a gestarse el modelo territorial que se preverá en la Constitución hacia la autonomía regional. Por vía de sucesivos decretos leyes, primero, se derogan normas franquistas que habían despojado a los Cataluña y a los territorios vascos de sus peculiares instituciones de autogobierno:

- El Real Decreto-ley de 30 de octubre de 1976, que derogó el Decreto-ley de 1937 que había despojado a Guipúzcoa y Vizcaya de su régimen económico-administrativo peculiar.

- Los Reales Decretos de 4 de marzo y 2 de junio de 1977, reguladores de las Juntas Generales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava.

- Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, que «restablecía» provisionalmente la Generalidad de Cataluña, y del Real Decreto de 17 de octubre de 1977, por el que se nombraba Presidente de la Generalidad a quien lo era (de la republicana) en el exilio, Josep Tarradellas.

Poco después, por Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978, se aprobó el régimen "preautonómico" para el País Vasco, y por sucesivos Reales Decretos-leyes dictados en ese mismo año se extendió la "preautonomía" a todas las regiones españolas. Comienza a echar a andar, por tanto, un Estado basado en la autonomía regional, un principio de organización pública que hará extender ese afán descentralizador a todo el territorio. No obstante, al principio, la autonomía era reclamada con más intensidad desde algunas partes del territorio. De hecho, por esto, se da respuesta las demandas de autonomía, pero, también se opta así por una mejor integración territorial.

La autonomía, por tanto, es la respuesta a las reivindicaciones provenientes de pretensiones históricas o culturales. Esa es una de las razones de posibilitar desde la Constitución el Estado de las Autonomías, la otra es la siguiente: la

descentralización territorial como fórmula de organización territorial democrática, frente a un régimen dictatorial y fuertemente centralizado. Sin embargo, la autonomía no se generalizará con la misma intensidad y efectos en todo el territorio español.

Una vez analizado el estado de la cuestión en un momento anterior a la Constitución, procedemos a analizar las etapas de construcción progresiva del Estado de las Autonomías, una vez ya aprobada la constitución.

a. Etapa primera: 1979-1981. Primeras autonomías.

La primera etapa responde a la instauración de la nueva organización territorial del Estado español prevista por la Constitución: el Estado Autonómico. La interpretación de la autonomía responde, en una primera etapa, en torno a la diferenciación entre “nacionalidades” y “regiones”. Como se ha visto, hay distintos procedimientos de ejercicio del derecho a la autonomía; el más privilegiado, la conjunción del art. 151 CE con la D.T. 2ª para los casos catalán, vasco y gallego, procediendo a la asunción de competencias de forma casi directa (art. 148.2 CE).

Ven la luz los Estatutos de Autonomía catalán y vasco (LL.OO. 3 y 4/1979, de 18 de diciembre) y se comienza a tramitar la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia que se aprobará posteriormente (L.O. 1/1981, de 1 de abril). En esta etapa se pretende iniciar el proceso autonómico en Andalucía, que quería una autonomía plena como las vasca y catalana, pero debía hacerlo por vía del art. 151 CE al no estar respaldada por la D.T. 2ª, no obstante, el gobierno preconstitucional de la UCD abogaba por que siguiera la vía ordinaria del art. 143 CE. Se siguió finalmente la vía del art. 151, pero la falta de unos pocos miles de votos en el referéndum frustró la continuación de la vía rápida para Andalucía. Por ello, se procedió a la modificación de la Ley Orgánica de referéndum para continuar con los resultados obtenidos en el referéndum del 28 de diciembre de 1981 y, por ende, con el proceso de articulación de la Comunidad Autónoma de Andalucía por vía del art. 151 CE, en conjunción con el art. 144 c), como anteriormente hemos visto.

Con la experiencia andaluza, las primeras autonomías quedan diferenciadas, se acaba así con una primera etapa de interpretación diferenciadora del derecho a la autonomía (PÉREZ ROYO), procediendo a una interpretación homogeneizadora asentada sobre los Pactos de 1981.

b. Etapa segunda: 1981-1992. Homogeneización de las CCAA.

Las dos formaciones políticas hegemónicamente representativas, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), adoptaron acuerdos políticos en torno al desarrollo y articulación del modelo territorial a través de los Pactos Autonómicos de 1981, con la intención de dividir todo el territorio en Comunidades Autónomas con la fecha límite de febrero de 1983. Estos pactos, tenían los siguientes objetivos:

- Diseñar las bases operativas del proceso autonómico.

- Generalizar el proceso autonómico. Se pretendía que, en España, hubiera a futuro una distribución del poder homogénea, sin dejar de reconocer las particularidades de las nacionalidades y regiones “históricas”.
- Armonizar el desarrollo legislativo e institucional de las Comunidades Autónomas, en aras de la seguridad jurídica.

En definitiva, dibujar el mapa que conocemos todos hoy.

De alguna manera, podemos afirmar que se logra generalizar el proceso autonómico, conformándose más o menos una estructura político-territorial del Estado español que reafirma y armoniza cierto “reparto de poder”, logrando, además, reconocer la autonomía, en el sentido de identificación social y cultural.

Por el contrario, no se consigue armonizar un desarrollo en torno al nivel competencial autonómico, sino que este se llevará a cabo de forma muy dispar y diversa por parte de los distintos entes autonómicos.

Y, llegados aquí, es referencia obligada el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del proceso autonómico (LOAPA), aprobado el 30 de julio de 1982 y que plasmará los compromisos adoptados en los Pactos de 1981, desarrollándolos.

Principalmente, con el fin de transferir competencias y dotarlas de un nivel competencial próximo al de las comunidades históricas. La LOAPA pretendía equiparar el nivel competencial. Pero los nacionalistas recurren la ley, por considerar que los Estatutos (constituciones de una CCAA) no podían estar limitados por una ley dictada por el Estado. En agosto de 1983, la STC 76/1983 invalida 14 de los 38 artículos de la Ley, por no respetar el principio dispositivo del art. 2 CE, entre otros motivos. Tras este incidente, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, ve la luz.

Se adoptarán Estatutos de Autonomía para todas las Comunidades Autónomas que aún no habían iniciado sus respectivas experiencias de autogobierno. Sin embargo, estas no habían ido asumiendo competencias de forma uniforme y al mismo tiempo. Cataluña, País Vasco y Andalucía podían asumirlas directamente en atención a lo ya estudiado (art. 148.2 y D.T. 2ª). Progresivamente se irían equiparando las autonomías del art. 143 CE al nivel competencial previsto para las de “vía rápida”, con los pactos de 1992, donde una vez todo el territorio estaba conformado por Comunidades Autónomas de naturaleza idéntica, respondiendo a la misma forma organizativa y con un nivel competencial distinto, pero en vías de equipararse. Por ello, el PSOE y el Partido Popular (PP) acuerdan ahora incrementar el número de competencias asumidas por parte de las autonomías del art. 143 CE.

Así, se aprueba la L.O. 9/1992, en virtud de lo dispuesto en el art. 150.2 CE, que transfiere competencias a estas autonomías de “segundo grado” frente a las de “primer grado” que ya habían asumido las mismas (RODRÍGUEZ ZAPATA). El contenido de la norma se incorpora a los Estatutos de Autonomía por vía de las

leyes de reforma 1 a 11/1994. Es lo que conocemos como los Pactos de 1992 que ponen fin a una segunda etapa: pretenden homogeneizar en competencias a las demás CCAA con las Comunidades históricas que ya habían asumido todas las competencias sin esperar plazo alguno (art. 148.2 CE).

Lo característico de esta etapa es la homogeneización de las Comunidades Autónomas en tanto que se conforma el mapa autonómico y, por otra parte, se van asumiendo competencias de una forma cada vez más equiparada entre los distintos territorios. Sin embargo, ahora, la política dará un giro que supone un punto de inflexión, pues la pérdida del consenso entre los dos principales partidos derivará en una dependencia parlamentaria del gobierno de la nación en los partidos nacionalistas, que volverán a modo de *boomerang*, intentando reclamar el pago del apoyo parlamentario a modo de diferenciación competencial, de nuevo.

c. Etapa tercera: 1992-2006. El nuevo “café para todos”.

Tras una primera equiparación progresiva fructificada tras los pactos de 1981 y 1992 por los dos principales partidos del momento, primero PSOE y UCD y PSOE y PP luego, se inicia un proceso de homogeneización del nivel competencial de las distintas autonomías. No obstante, ese proceso homogeneizador no estaba terminado.

Por esto, en 1996, se extiende la intención homogeneizadora y en el periodo 1996-1999, se incorporarán más competencias a las Comunidades Autónomas con el fin de equipararlas, definitivamente, a las Comunidades que desde las primeras fases del proceso de instauración del Estado Autonómico en España asumieron el mayor nivel competencial posible (art. 148.2 CE). Así, comienzan a transferirse competencias entre las que destacan las relativas a la educación y a la sanidad, reclamaciones de las Comunidades genéricas frente a las históricas, que ya las habían asumido. El período 1992-1996, se caracteriza por una serie de reformas estatutarias que comportan:

- Incremento y redefinición de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas tenían competencias.
- Reconocimiento de la “nacionalidad histórica” para otras Comunidades Autónomas fuera de Cataluña, País Vasco y Galicia. Por ejemplo, Aragón y Canarias. Mientras que Comunidad Valenciana o Asturias incorporan el término “comunidad histórica” a sus estatutos.
- Los presidentes autonómicos podrían disolver los parlamentos autonómicos y convocar elecciones, como en País Vasco y Cataluña.

Es la etapa del incremento del autogobierno: un vaciado de poder del Estado central a las Comunidades Autónomas, por vía de reformas estatutarias que ven la luz, todas ellas, en 1993. No obstante, aquí queda el camino del consenso, ya no se verán pactos entre los principales partidos nacionales. Quedan reformas pendientes y no menos importantes, como la financiación autonómica, la asunción

de más competencias y otros asuntos tales como la participación de las CCAA en la UE o el asunto del Senado.

En 2002, durante el segundo gobierno del PP con José María Aznar a la cabeza, ya con mayoría y sin depender tanto de los nacionalistas catalanes como en la legislatura anterior, se empieza con las transferencias de sanidad y educación, entre otras, para las CCAA.

Con las reformas de financiación hasta la fecha, las CCAA no estaban conformes, pues el gasto sanitario y educativo requiere de un gran desembolso público. De ahí, y sobre todo por la financiación de la sanidad, comienza una lucha constante de las autonomías en torno al sistema de financiación. El gasto sanitario crece en todas las autonomías a unos niveles muy por encima de la financiación global en torno a esta materia que ejercía, hasta ahora, el propio Estado, con la salvedad de algunas autonomías.

Surgen ahora las aspiraciones diferenciadoras de algunas CCAA, más allá del reconocimiento de sus hechos diferenciales. Esto se intensifica, pero la razón está, en primer orden, en la D.A. 1ª CE que ampara los privilegios de los territorios forales en torno a una bifurcación de regímenes de financiación, que posibilita una mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio de las competencias. Es decir, con la mera titularidad no se conseguiría la equiparación, sino con la adecuada financiación.

En 2006, se inicia una nueva oleada de reformas estatutarias que nos enlaza con el momento actual y, en concreto, por la reforma del *Estatut Català* y la STC 31/2010 al respecto, lo que hace posible hacer una lectura en torno a la siguiente expresión:

“La dialéctica de la liebre nacionalista que se resiste a ser alcanzada por la tortuga regionalista es la imagen plástica a la que suele recurrirse para aludir a ese conflicto que nunca nos ha abandonado” (AGUDO ZAMORA).

d. Etapa actual: a partir de 2006, crisis catalana y consolidación del Estado asimétrico.

El proceso de reformas iniciado en 2006, con la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, nos marca el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del Estado Autonómico. También, en este momento, otras Comunidades Autónomas reformarán sus respectivos estatutos de autonomía.

La reforma del Estatuto gestada por el tripartito catalán en el que el PSC y ERC lideran una afrenta frente al Estado. La promesa de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), como Presidente del Gobierno de que aceptarían “cualquier Estatuto que proviniese del *Parlament*”, obviando las exigencias de tramitación parlamentaria, provocan en la población y en la política catalana que hacen crecer el respaldo al nacionalismo tornándose en independentismo. Las Cortes Generales no aprueban el *Estatut* original proveniente del *Parlament* sino que se “recortó y pulió”, como expresaba Alfonso Guerra, en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, ello si reconociendo la “*nació catalana*” en el preámbulo estatutario,

aunque sin valor normativo. Se incrementa la desafección frente al Estado y crece el respaldo ciudadano a la independencia.

Además, provocó la interposición de hasta siete recursos de inconstitucionalidad (por parte del PP) contra un gran número de preceptos de ese Estatuto, tras prolongados debates y una procelosa tramitación, ha hecho que el Tribunal Constitucional emita distintas sentencias en las que ha declarado nulos varios artículos e incisos estatutarios y ha acudido a la técnica de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de otros muchos preceptos. Con sus Sentencias 31/2010, de 28 de junio, 46/2010 y 47/2010, de 8 de septiembre, 48/2010, de 9 de septiembre, y 49/2010, de 29 de septiembre, el Tribunal Constitucional ha resuelto algunos de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Así, se ha endurecido el conflicto político entre el Estado español y la CCAA de Cataluña, desde la Sentencia del *Estatut* (STC 31/2010). Muchos de estos preceptos eran similares al Estatuto que se reformaría para la Comunidad Valenciana, que siguen vigentes.

Ello, se traducirá, años más tardes, en el conflicto del *procés*, con una consulta y un referéndum ilegal que han provocado la intervención del Estado en Cataluña, suspendiendo su autonomía además del conflicto penal que, en sede del Tribunal Supremo, ha acabado con un gran número de políticos catalanes condenados por sedición al no respetar las previsiones constitucionales. Posteriormente, esto será signo de negociación con el Gobierno estatal, pasando por una serie de indultos y, finalmente, la aprobación de la tan cuestionable Ley de Amnistía.

Por estos conflictos recorre el desarrollo actual del Estado de las Autonomías: la cuestión territorial, de nuevo sobre la mesa.

1.2. Comunidades Autónomas y Estatutos de Autonomía

La estructura político-territorial del Estado responde a lo previsto en la Constitución, pero también a lo que establecen los distintos Estatutos de Autonomía. Por tanto, la relación Constitución-Estatutos de Autonomía es necesaria para definir el mapa autonómico y, también, cada Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas son entes de descentralización política del Estado, predefinidos por la Constitución en tanto que sus elementos orgánicos y funcionales y su proyección sobre el derecho a la autonomía están previstos en la Constitución. La Constitución marca posibilidades y límites en que ha de operar esa autonomía (art. 2 CE), que hace que los Estatutos de Autonomía sean normas de desarrollo, complementarias de la Constitución.

Con la Constitución, sólo estudiamos la posibilidad de aplicarla: posible creación de Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Estatuto es la norma que ordena jurídicamente la organización, estructura interna, competencias, financiación, etc. Esto es, el Estatuto

de Autonomía no representa una mera posibilidad, sino que, al hablar de Estatuto de Autonomía, hablamos de Comunidades Autónomas ya creadas y, por tanto, estudiamos a las Comunidades Autónomas ya constituidas. Dicho de otro modo, la Constitución Española de 1978 representa el punto de llegada a los Estatutos de Autonomía; y estos, a su vez, representan el punto de partida en la ordenación jurídica de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, vamos a centrarnos en el Estatuto de Autonomía como contenido de desarrollo de las previsiones constitucionales. Es decir, no el Estatuto de cada autonomía por separado sino el Estatuto de Autonomía en tanto expresión de las previsiones constitucionales. Y, por tanto, estudiaremos el Estatuto de Autonomía como norma complementaria de la Constitución.

A. Naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico. Principio de competencia y principio de jerarquía.

Los Estatutos de Autonomía son “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, además, “el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (art. 147.1 CE). Y aquí, hay que tener en cuenta el principio de unidad del ordenamiento jurídico:

- No existen dos ordenamientos aislados, el jurídico-constitucional estatal y el jurídico-estatutario autonómico. Es un único ordenamiento jurídico, el español.
- Doctrinalmente se habla de dos sub-ordenamientos, el estatal y el autonómico, donde el Estatuto de Autonomía es la norma que relaciona ambos.
- El Estatuto de Autonomía tiene naturaleza de Ley Orgánica (art. 81.1 y 147.3 CE), por tanto, emanado del Parlamento Estatal y forma parte del ordenamiento del Estado. Sin embargo, al ser una “norma institucional básica” puede hablarse de una naturaleza híbrida, puesto que funciona a modo de constitución para la autonomía (GARCÍA DE ENTERRÍA).

No obstante, es una diferenciación doctrinal, no puede hablarse de Constitución propiamente dicha, pues no hay un poder constituyente ad hoc, sino que es el legislador estatal quien, finalmente, aprueba los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, el Estatuto de autonomía es la norma que fija la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, que determina las materias sobre las que asume competencia y que establece los procedimientos a través de los cuales los órganos de la comunidad van a desarrollar su actividad. Es, por tanto, desde un punto de vista funcional la Constitución de una determinada comunidad autónoma (PÉREZ ROYO).

Sin embargo, su naturaleza jurídico-formal es la de una ley orgánica (cfr. art. 81.1 CE). El Estatuto de Autonomía está subordinado jerárquicamente a la Constitución, pero se coloca en un nivel jerárquico-lógico superior a las leyes autonómicas:

a. CARÁCTER SUBORDINADO FRENTE A LA CONSTITUCIÓN

Así lo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional: “el Estatuto de Autonomía no es expresión de soberanía sino de autonomía” (STC 4/1981), que hace referencia a un poder limitado. En efecto, “autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 CE”.

Por ello, el Estatuto de Autonomía conforme al artículo 147. 1 de la Constitución es la norma institucional básica dentro de los términos de la presente Constitución: “el Estatuto de autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma” (STC 18/1982).

Por otra parte, es una norma complementaria de la CE en tanto que sin su vigencia no se desarrollaría el articulado correspondiente a las Comunidades Autónomas.

Recordemos que la existencia de una Comunidad Autónoma requiere de la aprobación de un Estatuto de Autonomía por las Cortes Generales.

B. CARÁCTER DE SUPERIORIDAD JERÁRQUICA (LÓGICO-FUNCIONAL) FRENTE A LAS LEYES AUTONÓMICAS

Sin embargo, la posición del Estatuto de Autonomía con relación a las leyes autonómicas es de superioridad (STC 36/1981). Es decir, la relación entre las leyes autonómicas y el Estatuto de Autonomía está marcada por el principio de jerarquía exclusivamente, de la misma manera que lo está la relación entre la Constitución y las leyes del Estado. El Estatuto de Autonomía es una norma superior tanto lógica como normativamente, en la medida en que determina el órgano y el procedimiento a través del cual se aprobará una ley de la Comunidad Autónoma, así como las materias a las que puede extenderse la actividad del legislador autonómico.

De otro lado, está la rigidez estatutaria, en tanto que la reforma estatutaria se rige por cláusulas de reforma estatutaria que requieren, normalmente, quórum de mayoría reforzados en las Asambleas Legislativas.

B. Estructura y Contenido del Estatuto de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía cuenta normalmente con el siguiente contenido:

1. Denominación de la Comunidad Autónoma. Normalmente, al igual que en la Constitución, se releja en el artículo primero, normalmente se hace referencia a la razón histórica o se incluye, por ejemplo, el término “nacionalidad histórica”.
2. Delimitación del territorio. Se hace en el artículo segundo, normalmente, numerando las provincias que constituyen la Comunidad Autónoma.
3. Denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas.
4. Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Lo analizaremos con detenimiento en el tema de distribución competencial.

C. Aprobación del Estatuto de Autonomía.

La dualidad marcada por las vías rápida (art. 151 CE) y lenta (art. 143.2 CE) se extiende al procedimiento de aprobación del Estatuto de Autonomía. Vamos a diferenciar dos regímenes, por tanto:

a. Arts. 143.2 y 146 CE. ESTADOS DE AUTONOMÍA FUERA DEL SUPUESTO DEL ART. 151.1 CE:

La iniciativa correspondió a una asamblea compuesta por: los miembros de las Diputaciones Provinciales u órganos insulares homólogos de las provincias o islas afectadas, así como por los Diputados y Senadores que han sido elegidos en las mismas. Esta asamblea redactará un proyecto de Estatuto que se remitirá a las Cortes Generales para su tramitación y aprobación parlamentaria como Ley Orgánica.

- Arts. 151.2 y D.T. 2ª CE. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS CCAA DE “PRIMER GRADO”:

La asamblea que elaborará el Estatuto de Autonomía está formada por parlamentarios nacionales elegidos por las provincias afectadas que pretenden constituirse en Comunidad Autónoma, Diputados y Senadores. Estos habrán de aprobar un proyecto de Estatuto de Autonomía y remitirlo al Congreso de los Diputados.

La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, en el plazo de dos meses, con el concurso y aceptación de una delegación de parlamentarios de la asamblea constituida al efecto, examinará el texto aprobando su redacción final.

Posteriormente, el Estatuto debía someterse a referéndum en dichas provincias, requiriéndose para su aprobación la mayoría de los votos emitidos en cada una de las mismas.

Finalmente, el Estatuto, superado este último trámite, se elevará a las Cortes Generales, para la ratificación final de las cámaras. Resultando, por tanto, un Estatuto de Autonomía con rango de ley orgánica.

D. Reforma Estatutaria.

Los Estatutos de Autonomía regulan el régimen jurídico a que deben ser sometidas sus reformas (cfr. arts. 147.3 y 152.2 CE).

No obstante, la Constitución prevé dos procedimientos de reforma distintos:

- Uno para las comunidades del art. 143.2 CE: el previsto en el art. 147.3 CE:

"La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica".

- Otro para las comunidades del art. 151.1 CE: el previsto en el art. 152.2 CE:

"Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

El Estatuto de la Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, también contempla la ratificación por referéndum de las reformas estatutarias, a pesar de no ser la Comunidad Valenciana una de las de la vía del artículo 151. Entonces, los Estatutos, por lo general, prevén una fase autonómica y una fase estatal, que se inicia con la remisión a las Cortes Generales del proyecto de reforma para su aprobación mediante Ley Orgánica (art. 81.1 y 147.3 CE), por lo que intervienen ambos legisladores: el autonómico, primero y, el estatal, después.

En este sentido, reformas estatutarias sucesivas pueden modificar el régimen de la reforma, lo que no deviene incompatible con la Constitución.

El proceso de reforma puede tener distintos regímenes de iniciativa y procedimentales:

a. INICIATIVA DE REFORMA. No queda claro ni uniforme quien tiene iniciativa de reforma del Estatuto, pues se prevé en ellos. Normalmente, corresponde al Gobierno autonómico, a la Asamblea Legislativa (con determinados quórum de mayoría) y, también, a los Municipios (que representen una mayoría determinada del total autonómico). Sin embargo, otros estatutos contemplan iniciativa reformadora a las Cortes Generales o, incluso, al Gobierno de la Nación, como el de Asturias o Murcia.

b. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA. También hay diversidad, ya que algunos diferencian el asunto de los títulos competenciales del resto de reformas (exigiendo quórum cualificados de mayoría), como el Estatuto de la Comunidad Valenciana o Murcia. Sin embargo, otros como el castellanoleonés o el de

Extremadura no diferencian procedimientos de reforma. El Estatuto de Cataluña también contempla dos procedimientos de reforma, en función de la materia afectada por la misma: así, el Estatuto de 2006 distingue entre la reforma de los Títulos del Estatuto que no afectan a las relaciones con el Estado (Títulos I y II) y la reforma del resto de Títulos. En cuanto a la tramitación en las Cortes Generales de este tipo de iniciativas, el silencio de los Reglamentos de ambas Cámaras hizo necesaria la aprobación de dos Resoluciones, una de la Presidencia del Congreso de los Diputados y otra de la Presidencia del Senado, de 16 de marzo y de 30 de septiembre de 1993, respectivamente.

Regulan de modo interno en las Cortes Generales el Procedimiento de Reforma.

Como hemos dicho, diferenciamos dos procedimientos (con carácter general, aunque esto puede variar con la evolución del Estado Autonómico):

- Art. 147.3 CE. ESTADOS DE AUTONOMÍA FUERA DEL SUPUESTO DEL ART. 151.1 CE (SALVO QUE SE HAYAN IDO EQUIPARANDO A ESTAS).

1. Iniciativa de Reforma, en sede de la Asamblea Legislativa de la CCAA, según el ámbito subjetivo contemplado en el Estatuto en relación con las propuestas de iniciativa.

2. Tramitación y aprobación de la iniciativa, en sede de las cámaras autonómicas, mediante procedimiento legislativo de los parlamentos autonómicos contemplado en sus respectivos reglamentos de funcionamiento. La tramitación parlamentaria en terreno autonómico finaliza con la Proposición de Reforma. Remisión de la Proposición de Reforma a las Cortes Generales.

4. Tramitación parlamentaria por el procedimiento legislativo previsto para las leyes orgánicas hasta su definitiva aprobación. Salvo que dicha tramitación traiga consigo enmiendas que desvirtúen el texto original, desnaturalizándolo, caso en el que la Comunidad Autónoma tendría la opción de retirar la propuesta. Se permite así no efectuar reformas no queridas por las CCAA por parte de las cortes generales.

- Art. 152.2 CE. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE PAÍS VASCO, CATALUÑA, PAÍS VASCO Y GALICIA (Y OTRAS COMUNIDADES QUE ASÍ LO CONTEMPLAN).

A lo anterior, se añade una nueva fase: 5. Referéndum popular de ratificación. Posterior a la aprobación de las Cortes Generales de la L.O. de reforma. Conlleva la ratificación poblacional de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, hay una excepción, la reforma de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma que no implique alteraciones en la relación CCAA-Estado.

En estos casos, el referéndum popular de ratificación tendrá lugar en un momento anterior a la remisión de la propuesta de reforma a las Cortes Generales. Por tanto, las fases quedarían del siguiente modo:

1) iniciativa de reforma, 2) tramitación y aprobación autonómica de la iniciativa, 3) referéndum popular de ratificación, 4) remisión de la propuesta de reforma a las Cortes Generales y, 5) tramitación parlamentaria en las Cortes Generales y aprobación de la reforma.

En un último orden de cosas, cabe decir:

- El Estatuto de autonomía es indisponible por parte del legislador estatal una vez aprobado, en tanto que la Constitución prevé un límite a la iniciativa legislativa de las Cortes Generales. Es decir, si la reforma la marca el Estatuto de Autonomía, según la Constitución, no puede alterarse sino por el procedimiento previsto en la norma estatutaria. 2)
- Estado no puede alterar el Estado Autonómico sin que haya un respaldo legislativo de las Comunidades Autónomas y por sus Asambleas Legislativas, pues los Estatutos de Autonomía no son modificables una vez aprobados sino mediante consentimiento de las CCAA expresado en los términos procedimentales arriba expresados.

1.3. La autonomía local: municipios y provincias

La Constitución proclama: “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE). Como expresa su propio tenor literal, el Estado ya está organizado en municipios y provincias al aprobarse la Constitución, sin embargo, quedaban por constituirse las Comunidades Autónomas, tal como venimos estudiando.

En el Capítulo II del Título VIII, De la Administración Local, la Constitución se refiere a los municipios y provincias, de forma distinta a las Comunidades Autónomas, como Entidades Locales:

- Los municipios tienen reconocida autonomía y plena personalidad jurídica (art. 140 CE). Su órgano de Gobierno es el Ayuntamiento o el de Concejo Abierto.
- La provincia tiene personalidad jurídica propia, “determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (art. 141.1 CE).

No obstante, es distinto el grado de autonomía constitucionalmente reconocido a municipios y provincias que a las Comunidades Autónomas. Las CCAA poseen personalidad jurídica propia independiente del Estado, siendo auténticas entidades de Derecho Público y no simples órganos del estado o de su administración. Concretamente:

- Autonomía política. Pueden asumir y ejecutar decisiones políticas propias y diferentes a las del Estado. Es una autonomía superior a la de las entidades

provinciales y municipales, va más allá de una autonomía meramente administrativa, con potestades legislativas y de gobierno.

- Autonomía normativa. Tienen cierta potestad normativa, por ejemplo, en relación con las ordenanzas reguladoras, que son normas cuya naturaleza es reglamentaria.

- Autonomía institucional y de gobierno. Tienen competencias para configurar y estructuras de ordenación institucional y de gobierno.

- Autonomía administrativa. Además de aprobar sus propias normas de ordenación normativa sobre materias de su competencia, están habilitadas para proceder a su ejecución.

- Autonomía financiera. Gozan de esta autonomía para satisfacer sus competencias, asignándoles la constitución los recursos necesarios para la gestión de sus intereses, en coordinación con la hacienda estatal y con la aplicación del principio de solidaridad con el resto de los españoles.

Los municipios y provincias también tienen autonomía para la satisfacción de sus fines, pero diferencia de las comunidades autónomas tan sólo se trata de autonomía administrativa y financiera. No obstante, a tenor del art. 3.1 de la LBRL, una variada tipología de entidades locales.

Los entes locales de derecho necesario absoluto, por estar previstas en la Constitución, son:

a. El Municipio, previsto constitucionalmente.

Es la entidad territorial más básica. Su órgano de gobierno puede ser el Ayuntamiento compuesto por el Alcalde y los Concejales o articularse a través del sistema de concejo abierto (democracia directa), en el que a través de la dirección del Alcalde dirige una asamblea de vecinos. La utilización del concejo se refiere a municipios de menos de cien habitantes, los municipios que, tradicionalmente, se habían venido rigiendo por este sistema u otros cuya situación geográfica lo exige.

El ayuntamiento se elige por vía de elecciones municipales, los concejales eligen al Alcalde y hay un número de alcaldes dependiendo de la población mediante escala legal determinada.

Tal y como marcan la CE y la LRBRL, hay tres elementos en el municipio:

- El término municipal.

- Los vecinos, como población del municipio.

- Los órganos de gobierno. Son el alcalde y el Pleno de la Corporación que le elige compuesto por los concejales y presidido por él. Existen mecanismos como la moción de censura o, la moción de confianza, así como la Junta de Gobierno local.

Su autonomía local implica un derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas: "sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos" (STC 170/1989). "La autonomía local hace referencia a un poder limitado" para la "gestión de sus respectivos intereses" lo que exige que se dote a cada ente "de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo" (STC 4/1981).

Los órganos constitucionales son regulados en el propio texto constitucional. Sin embargo, los Entes Locales se regulan por el legislador ordinario. No obstante, gozan de garantía institucional; lo cual supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra locales en dichos asuntos o materias (SSTC 84/1982). Tal como se plasma en el art. 2 LRBRL.

b. La Provincia, previsto constitucionalmente.

Es el ente local de segundo nivel, por encima del municipio. Solo se pueden modificar mediante L.O. Las provincias se articulan institucionalmente en torno a las Diputaciones Provinciales, integradas por el presidente y el Pleno de la Diputación, compuesto por un número de diputados en relación con la población que integra la provincia.

La elección de estos diputados es indirecta, son elegidos por los concejales de los ayuntamientos de los municipios de la provincia. Los diputados eligen al presidente. No obstante, las CCAA uniprovinciales no tienen administración provincial en torno a la Diputación, sino que lo asume las respectivas CCAA.

La provincia, sin embargo, es relevante porque ha sido la unidad de descentralización administrativa del Estado históricamente. Además, sigue siendo la circunscripción electoral de cara a las elecciones autonómicas y a Cortes Generales.

En algunas ocasiones, como en La Rioja, Cantabria o Madrid, no existe Diputación Provincial, sino que se subsumen en la Comunidad Autónoma, que es uniprovincial.

c. La Isla en los archipiélagos balear y canario, cfr. art. 141.4 CE.

Hay otras, digamos, que potestativas:

a. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de la LBRL.

- b. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, vid. art. 141.3 CE.
- c. Las Áreas Metropolitanas.

- d. Las Mancomunidades de Municipios.

En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, el municipio, la provincia y la isla y, dentro de la esfera de sus competencias, tienen las siguientes potestades:

- a. Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b. Las potestades tributaria y financiera.
- c. La potestad de programación o planificación.
- d. Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e. La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f. Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g. La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h. Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de esta, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes".

Las previsiones constitucionales deben completarse con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (Ley 7/1985), a la que hemos venido haciendo referencia, para determinar el grado de autonomía real del municipio y la provincia. No obstante, queda claro que no tienen potestad legislativa, por eso se habla de una autonomía meramente administrativa.

TEMA 2

Los principios constitucionales de ordenación del Estado Autonómico

2.1. Principios de unidad y autonomía (art. 2 CE)

Ambos principios, el principio de unidad y el de autonomía están previstos en el art. 2 CE y tienen que interpretarse conjuntamente del siguiente modo:

La proclamación de la unidad en el art. 2: "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles"; marca el contexto jurídico-constitucional de ejercicio del principio dispositivo. Es decir, los parámetros en que ha de ejercerse la autonomía:

- Por un lado, estamos ante un Estado políticamente descentralizado, de tal modo que se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Pero, la autonomía es la parte de un todo y, por tanto, constituye un poder limitado.

- Por otro lado, estamos ante un Estado unitario. Autonomía no implica soberanía (STC 4/1981) y, por tanto, soberanía no implica independencia. La soberanía está identificada en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado y, por tanto, el propio texto constitucional. La unidad es inherente al ejercicio de la autonomía y es incuestionable por la misma.

En tanto que la soberanía "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que confiere unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores" (STC 76/1988), en tanto que el principio de unidad queda respaldado por el principio de primacía de la Constitución, de tal forma que las Comunidades Autónomas quedan sometidas por el principio de unidad y el Estado por el principio de autonomía. La unidad nacional "se traduce en una organización- el Estado- para todo el territorio nacional" (STC 4/1981); "que queda colocado en una posición de superioridad tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los entes locales" (SSTC 4/1982 y 76/1983) y es fundamento de la constitución (art. 2 CE).

En suma, el Reino de España es un Estado políticamente descentralizado, resultado de la combinación entre el principio de autonomía y el de unidad (RUIZ-RICO RUIZ).

2.2. Principio de igualdad (arts. 138.2 y 139.1 CE)

El valor fundamental y principio de igualdad presente en los arts. 1.1 y 14 CE, se proyecta sobre el Estado Autonómico. Por tanto, partimos de la proclamación de la igualdad (formal) de todos los ciudadanos ante la ley y del principio de no discriminación, en relación con las causas personal y social previstas por el art. 14 CE.

Esta proyección del principio de igualdad sobre el Estado Autonómico implica:

1. El principio de igualdad en la esfera territorial (art. 138.2 CE): “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

2. La igualdad de derechos y obligaciones en todo el territorio nacional (art. 139.2 CE): “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Sin embargo, no se trata de una igualdad absoluta, pues como sabemos el art. 138.2 prevé la posibilidad de que los distintos Estatutos de Autonomías contemplen diferentes regulaciones entre sí (en ejercicio del principio dispositivo), esto es: no se concibe como una rigurosa uniformidad del ordenamiento jurídico.

Por ello:

- El principio de igualdad no implica la existencia de una obligación general para que todas las Comunidades asuman el mismo nivel competencial ni que del ejercicio de estas se deriven los mismos resultados para todos los territorios. Las Comunidades Autónomas tienen capacidad “para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto” (STC 37/1987).

- No toda desigualdad presente en el Estado de las Autonomías queda en terreno de la discriminación, sino solo aquellas que carezcan de “toda justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada”.

- Es una igualdad propia del Estado Autonómico, ya que este se caracteriza por el equilibrio “entre homogeneidad y diversidad del estatus jurídico público de las entidades territoriales que la integran” (STC 76/1983).

Así, con base en el art. 139.1, en relación con los arts. 1.1 y 14 CE, no puede hablarse de que dichos preceptos prevean una igualdad en el sentido de un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y todo el territorio del Estado. Esto, resultaría contrario a la autonomía. Lo que implica el principio de igualdad en el Estado autonómico ha de ponerse en relación con el art. 149.1. 1ª CE, donde se establece que “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, es competencia exclusiva del Estado. Es decir, la igualdad debe entenderse como

garantía de que, a todos los ciudadanos, en cualquier zona del territorio nacional, les sean garantizadas una serie de condiciones básicas que constituyen un común denominador.

En este sentido, la Constitución prevé una serie de garantías destinadas al mantenimiento de ese mínimo común que debe darse en todos los territorios:

- Atribución al legislador estatal de una serie de competencias para la elaboración de una legislación básica con relación a ciertas materias (art. 149 CE).
- El principio de unidad de mercado y la competencia estatal para el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación económica, así como de la legislación civil (sin perjuicio del derecho civil foral), mercantil, laboral o de seguridad social.

En relación con el principio de igualdad, hay que atender además a los llamados HECHOS DIFERENCIALES:

El Estado debe respetar la asimetría de los hechos diferenciales, tal y como ha denominado la doctrina a las lenguas cooficiales, el derecho civil foral o propio, la organización institucional diferenciada o fórmulas de financiación ad hoc como los sistemas fiscales de País Vasco y Navarra. Aunque se hable de un Estado de las Autonomías asimétrico, está presidido por el principio de igualdad.

Los hechos diferenciales no son anecdóticos rasgos secundarios o peculiaridades del sistema autonómico general sino que son decisivos de cara a la existencia de la propia autonomía. Han sido reconocidos como hechos diferenciales:

- Las lenguas cooficiales. Se reconocen como lenguas cooficiales al catalán, el gallego y el vasco, por los Estatutos respectivos de sus Comunidades Autónomas (art. 3.2 CE).
- El mantenimiento de un Derecho Civil Foral en las comunidades de Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Islas Baleares o la Comunidad Valenciana. Algo que permite la Constitución y que responde a razones eminentemente históricas (D.A. 1ª). O procedimientos especiales (art. 149.1. 18ª CE).
- La existencia de instituciones político-territoriales particulares. Estos son, las Juntas Generales en Euskadi, los Consejos Insulares de Islas Baleares y los Cabildos en Canarias. Permitido sobre la base del art. 141.4 CE.
- La existencia de sistemas fiscales propios que, a su vez, están respaldados por la Constitución: el sistema de concierto y convenio del País Vasco y Navarra (D.A. 1ª) o el régimen económico y fiscal de Canarias (D.A. 3ª CE).

Como se ve, la Constitución ya prevé una relevancia jurídica para estos hechos, en tanto que el constituyente recogió estos caracteres existentes para posibilitar que

los Estatutos de Autonomía reconozcan derechos, competencias, instituciones y procedimientos especiales. Al reconocimiento subyace una identidad regional que sirve como base de creación de estas Comunidades Autónomas. Sin embargo, a pesar del reconocimiento constitucional de estos hechos diferenciales, la Constitución no permite privilegios fundados en tales particularidades (art. 138.2 CE).

Por otra parte, tampoco existe una diferente consideración jurídica de las Comunidades Autónomas “históricas” o “de primer grado” superior a las demás, tampoco una relación singular o privilegiada con el Estado. Sin embargo, los hechos diferenciales acompañan tras de sí, en el terreno político, la existencia de partidos nacionalistas o regionalistas que han servido de apoyo al Gobierno de la Nación, asegurando la mayoría con sus Grupos en el Congreso de los Diputados y han dirigido los ejecutivos autonómicos o han formado parte de los sucesivos Consejos de Gobierno de sus Comunidades Autónomas.

Esta influencia política del nacionalismo ha dotado de un importante grado de asimetría al Estado de las autonomías, ya que dichos partidos políticos iban reclamando, cada vez, la asunción de un mayor número de competencias y han intentado introducir elementos de un sistema federal asimétrico. Hablamos pues de los principales partidos de Euskadi, Cataluña, Galicia o Canarias.

2.3. Principio de solidaridad (art. 138.1 CE)

El principio de solidaridad, previsto en el art. 138.1 CE, tiene una doble concepción a partir del art. 2 que garantiza la solidaridad a la hora de reconocer la autonomía como derecho:

- Negativa, en el sentido de que las Comunidades Autónomas no pueden hacer ejercicio de su autonomía, lesionando o perjudicando los intereses generales.
- Positiva. Es decir, el entendimiento de la solidaridad como deber de auxilio recíproco que deben prestarse los poderes públicos que sirven de estructura al Estado.

En este sentido, el Estado debe garantizar el cumplimiento del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. El art. 138.1 impone esta obligación al Estado en el terreno económico a la vez que prohíbe el establecimiento de privilegios económicos o sociales entre los territorios (art. 138.2 CE). De tal forma que la Constitución mandata proactivamente al Estado para evitarlo y, a su vez, coarta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lo hagan.

El principio de solidaridad se extiende a otros preceptos constitucionales:

1. Cuando se reconoce la autonomía financiera de las CCAA para la ejecución y desarrollo de sus competencias (art. 156.1 CE), pero esta debe enmarcarse en el principio de coordinación con la Hacienda estatal y “de solidaridad entre todos los españoles”.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer, por tanto, efectivo el principio de solidaridad, prevé la Constitución la creación de un Fondo de Compensación interterritorial (art. 158.2 CE), de cara a corregir dichos desequilibrios restaurando la vigencia permanente del principio de solidaridad.

En suma, por tanto, el principio de solidaridad es “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la nación española” (STC 135/1992) y, por tanto, guarda una estrecha relación con los principios de unidad, igualdad y autonomía.

2.4. Principio de cooperación o lealtad constitucional

Es un principio derivado de la doctrina del Tribunal Constitucional, no recogido expresamente por la Constitución Española. El TC entiende que deriva del principio de solidaridad. Implica lo siguiente:

- En su actuación, Estado y CCAA, deben tener como referencia la satisfacción de los intereses generales, es decir, en el ejercicio de sus competencias.
- Las CCAA y el Estado deben guardar una relación de coordinación y de colaboración institucional, pues las relaciones entre las diversas instancias de poder territorializado constituyen un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico. Es decir, un “comportamiento leal” entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 13/2007).

Lealtad implica respeto y fidelidad a la Constitución. Va más allá de la relación entre las CCAA y el Estado, exige el cumplimiento de los fundamentos de nuestro sistema territorial: la soberanía del pueblo español, la unidad de la Nación española y la primacía de la Constitución en tanto que es la Norma Fundamental y suprema.

“La lealtad es un verdadero principio constitucional que impone obligaciones precisas y concretas como la obligación ineludible de la recíproca información y consulta y como el deber de voluntad negociadora, con el que se destierran la imposición y el unilateralismo” (JIMÉNEZ DE PARGA). Por otra parte, el principio de lealtad constitucional va más allá del terreno de lo económico, deriva directamente del principio democrático propio del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE).

2.5. El funcionamiento anormal del Estado Autonómico: art. 155 CE

Si recordamos que al iniciarnos en el estudio del Estado Autonómico, señalábamos como problema jurídico-constitucional de la actualidad la vigilancia federal sobre los territorios autónomos, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de estos para con la Federación. En casos extremos, podía llevar a la Ejecución Federal por el notorio incumplimiento de los Estados de la Constitución o las leyes federales.

Algo parecido a la Ejecución Federal prevé nuestra Carta Magna en su art. 155 CE. El art. 155 CE, por tanto, debe ser entendido como cláusula de ejecución federal o “causa de coerción federal” (PÉREZ SOLÁ). Este artículo solo ha sido puesto en aplicación recientemente, a raíz del conflicto territorial del *procés* en Cataluña.

Por ello, decimos que el art. 155 CE es una cláusula jurídico-constitucional destinada a combatir el funcionamiento excepcional del Estado Autonómico.

Como es sabido, el desafío independentista en Cataluña se intensifica con las consulta del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017, a través de los cuales se pretendía hacer ejercicio de un “derecho a decidir”, para que Cataluña se independizara del Reino de España. Si bien la consulta del 9 de noviembre de 2014 fue declarada ilegal, en el caso del referéndum ilegal del 1 de octubre, se traspasó una barrera difícil de aceptar por parte del Gobierno de la Nación. El 1 de octubre estaba preconcebido para declarar la independencia del territorio nacional, pues fueron aprobadas sendas leyes para dar una cobertura jurídica al *procés*.

Las leyes de referéndum de autodeterminación y de transitoriedad jurídica y fundacional de la República Catalana (Leyes 19 y 20/2017, de 6 y 8 de septiembre). Estas leyes, fueron recurridas al TC, suspendidas y finalmente declaradas inconstitucionales en las SSTC 114/2017 y 124/2017.

La jurisprudencia del TC ha delimitado el significado del artículo 155 de la Constitución, que “opera como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado primero por propia iniciativa y, luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido” (STC 215/2014).

Más adelante veremos las vías ordinarias de control de la actividad de las Comunidades Autónomas (art. 153 CE); en relación con las mismas, el art. 155 CE se coloca como un mecanismo de control excepcional, subsidiario y extremo. Su alcance es coercitivo, está previsto para hacer frente a situaciones excepcionales y extremas consistentes en incumplimientos graves de las obligaciones constitucionales cuando afecten gravemente al interés general de España (art. 155.1 CE).

Deben darse unos requisitos para su aplicación:

a. Requisito objetivo o material:

- Incumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales impuestas a la Comunidad Autónoma.

- O, que de la actuación de las Comunidades Autónomas se derive un perjuicio grave para el interés general de España.

b. Requisito procedimental o formal:

1º) El envío de un requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma para que cese en sus actuaciones, con carácter previo a los siguiente.

2º) Desatendido dicho requerimiento, obtener la aprobación del Senado por mayoría absoluta. Superados estos requisitos, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma para tratar de dar cumplimiento forzoso a dichas obligaciones o para la protección del interés general.

De este último inciso se deduce claramente el carácter coercitivo de este instrumento. Y, por tanto, un límite a la autonomía, el más duro.

Tiene, por tanto, el procedimiento de aplicación del art. 155 CE una fase gubernamental y una fase parlamentaria en sede del Senado:

- El Gobierno y, por tanto, el Consejo de Ministros debe solicitar acordar la adopción de las medidas a adoptar al amparo del art. 155 CE al Senado, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y justificando los requisitos materiales que amparan la aplicación del precepto, describiendo las medidas propuestas por el Gobierno para acabar con la situación de incumplimiento. Habrá de reflejarse en el acuerdo el no atendimiento al requerimiento planteado al presidente.

- El senado, por mayoría absoluta, previa tramitación parlamentaria, aprobará la intervención del Gobierno para restaurar la legalidad y la Constitución. La experiencia del art. 155 CE no tiene antecedentes que permitieran saber cuál era el modo en que había de ser aplicado.

Tan solo se comenzó a activar este mecanismo en fase de requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias por un incumplimiento legal en materia fiscal, en 1989. Sin embargo, al momento del requerimiento, la Comunidad cesó en el incumplimiento. Por tanto, ya sabemos con la experiencia del *procés* que contenido y alcance tiene esta previsión constitucional.

Organización institucional de las Comunidades Autónomas

3.1. El modelo institucional de las Comunidades Autónomas

El modelo institucional de las Comunidades Autónomas viene preestablecido por la Norma Fundamental, aunque se contemplarán en el Estatuto de Autonomía. En su art. 147.2 establece que El Estatuto de Autonomía contendrá la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

En su art. 152 CE: Las CCAA cuyos Estatutos fueron aprobados por vía del art. 151 CE tendrán una organización institucional autonómica que se basará en:

- Una Asamblea, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- Un Presidente, elegido por la asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad Autónoma y representación ordinaria del Estado en aquella.
- Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al TS, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la CCAA.

Esto se traslada tanto a las Comunidades Autónomas que acceden a la autonomía por la vía rápida, como también por la vía lenta, traduciéndose entonces en una casi plena equiparación de su modelo institucional, en lo que a las instituciones básicas se requieren. Aunque, podrán prever otros órganos en ejercicio de su autonomía.

3.2. Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

La asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma tiene naturaleza político-representativa que le es inherente como órgano parlamentario de misma. En tanto órgano representativo, sobre el pivota la legitimidad del sistema de gobierno autonómico: verifica la existencia y mantenimiento de la confianza parlamentaria depositada en el Ejecutivo, elegido por la Asamblea.

Sus funciones son:

I. Dirección política, con carácter genérico, impulsando la acción de gobierno del Ejecutivo y de la Administración Autonómica, según los objetivos políticos que estos tengan.

II. FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO (PARLAMENTARIO) del Gobierno autonómico. Control ordinario de la acción de gobierno: preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Mecanismos usuales: moción de censura y mociones de confianza (como prevé la CE para el ámbito estatal).

III. FUNCIÓN LEGISLATIVA en materias de su competencia, que se traduce en la elaboración y aprobación de las leyes.

IV. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA, aprobando el PG de la CCAA, en tanto función específica dentro de la acción legislativa del Parlamento.

V. DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES AUTONÓMICOS, cfr. Art. 69.5 CE.

VI. OTRAS EN SEDE ESTATAL: iniciativa legislativa en el ámbito estatal, cfr. Art. 87.2 CE, iniciativa de reforma constitucional, cfr. Art. 161.1 a).

VII. Convalidación de RRDD-leyes o facultar al gobierno a la elaboración de normas con rango de ley (legislación delegada).

Suelen tener distintas denominaciones. No siempre se denominan Asambleas, sino que también pueden denominarse Parlamento/*Parlament*, Cortes/*Corts*, etc. Ejemplo: Castilla y León, con las Cortes de Castilla y León.

En la práctica el mandato del art. 152.1 CE, ha sobrerrepresentado a provincias pequeñas e infrarrepresentando a las grandes y más pobladas. Esto tiene que ver con el sistema electoral que las rige.

Se rige por la LOREG y por aquellas normas autonómicas (si es que se han desarrollado) que respeten este régimen, siendo la LOREG siempre de aplicación supletoria. En ocasiones, algunas CCAA, han establecido una ley electoral autonómica para adaptar el mismo a las peculiaridades propias o establecer ciertas opciones políticas de carácter legítimo, como pueden ser la existencia de barreras electorales.

Todas ellas, como en el marco del Estado, siguen un criterio de proporcionalidad, en tanto criterio o directriz constitucional, al igual que, por ejemplo, en la elección del Congreso de los Diputados. Aunque, queda abierto a un amplio “abanico” de posibilidades. Se buscan fórmulas que doten de gobernabilidad al órgano representativo y que no fragmente en exceso las cámaras, en tanto que la discrecionalidad del legislador autonómico no puede llevar a la nada la esencia de la proporcionalidad, que es esta (STC 40/1981 y otras).

La circunscripción electoral normalmente es la provincia, aunque algunas CCAA como Canarias, Asturias, Baleares o Murcia establecen circunscripciones infra-provinciales. En Murcia, tras la reforma de 2015, se ha establecido una circunscripción única (Ley 14/2015, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia). Por lo que puede variar según decisión del legislador autonómico y siempre que se respeten las exigencias (en su caso) del Estatuto. En este último sentido, por ejemplo, el Estatuto de Canarias, reformado en 2018, se establece la opción de que el legislador autonómico opte por una circunscripción autonómica, insular o ambas (de 75 escaños, la circunscripción autonómica cuenta con 9).

Los EE.AA. a veces contemplan mayorías cualificadas para la reforma de las legislaciones electorales autonómicas. Y, algunos EE.AA. o leyes electorales autonómicas han establecido como exigencia el criterio de la igualdad de género a través de la exigencia de la paridad en la elaboración de las listas electorales. Podemos señalar como pionera la ley vasca (2006) y, dentro de los Estatutos, el catalán, el andaluz o el extremeño. Aunque, en todo caso, el art. 44 bis LOREG, introducido por la LOIEMH (L.O. 3/2007) introdujo la paridad como exigencia del régimen electoral general al que ha de someterse toda CCAA.

Otra novedad importante en el asunto electoral, relativo a las campañas, es la existencia de un debate obligatorio en los medios públicos: el art. 150.2 del Estatuto de Andalucía, establece la obligatoriedad ad del debate electoral en medios de titularidad pública (Canal Sur). Tema que está encima de la mesa y genera debate, respeto al ámbito electoral.

La duración de su mandato es de 4 AÑOS, salvo disolución anticipada. La disolución anticipada se ha generalizado progresivamente, pero al inicio solo el País Vasco dispuso de esta opción en su Estatuto. Dos regímenes diferenciados en tal caso:

- Un nuevo mandato y legislatura tras la convocatoria anticipada de elecciones por parte del Presidente Autonómico.
- Otra solución, que sería que la convocatoria de nuevas elecciones supondrá un mandato limitado para la cámara autonómica hasta al término natural de la originaria. Esto se debe a que, en algunos Estatutos, tras sucesivas reformas en 1991, preveían que las elecciones se celebrarían cada cuatro años el cuarto domingo de mayo, inexorablemente. Esta dicotomía la podemos observar tras la convocatoria de las últimas elecciones, respectivamente en Castilla y León y Madrid: mientras que una extiende su mandato por otros cuatro años, la otra sólo mantiene el mandato por lo que reste de la legislatura.

Respecto al estatuto de los parlamentarios, señalaremos lo siguiente: tienen un régimen similar al de los miembros de las Cortes Generales, con algunas salvedades en algún territorio. Así, tienen:

INVOLABILIDAD > Instituto que protege la libertad de expresión, deliberación y voto de los parlamentarios mientras están en su cargo e impide cualquier actuación procesal en su contra dentro de sus funciones, o lo que es lo mismo: en el ejercicio del cargo.

INMUNIDAD > El TC declaró una ley vasca inconstitucional por otorgar la prerrogativa de la inmunidad a los parlamentarios autonómicos (STC 36/1981). Si es válida si está prevista en el estatuto (el diputado autonómico no puede ser detenido por la comisión de un presunto delito flagrante en una CCAA, en su territorio).

AFORAMIENTO ESPECIAL > TSJ Autonómico, conoce de las causas contra ellos. Recientemente suprimido en Canarias (2018), Cantabria y Región de Murcia (2021) e Islas Baleares (2022).

3.3. Órgano de Gobierno de las Comunidades Autónomas

Conforme al art. 152.1 CE y, siguiendo un modelo parlamentario tradicional, el Presidente y el Gobierno autonómicos se someten, como se ha dicho, a control político de la Asamblea, que lleva a cabo su elección mediante investidura.

El Presidente, investido, elige y cesa a los miembros del Consejo Gobierno que dirige. El Consejo de Gobierno tiene funciones ejecutivas y administrativas, de acuerdo con los respectivos Estatutos de Autonomía y las Leyes de Gobierno de las CCAA. Ostenta la facultad de marcar la orientación política de la Comunidad Autónoma, junto al Presidente que lo dirige.

Realiza o implementa el programa político con el que el Presidente se somete a la investidura.

Además:

- Potestad reglamentaria.
- Potestad legislativa a modo de Decretos Leyes o Decretos Legislativos.
- Legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad ante el TC contra el Estado o de otras CCAA que invadan sus títulos competenciales.

3.4. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las Comunidades Autónomas

Los mecanismos de control parlamentario que se ejercen sobre el Gobierno parten de la Asamblea Legislativa, ya que tanto el Consejo de Gobierno como el Presidente tienen responsabilidad política frente a la Asamblea Legislativa.

- 1) MOCIÓN DE CENSURA: Reviste las características de la prevista para el Presidente del Gobierno cfr. art. 113 CE. Exige: carácter constructivo,

presentación de alternativa de gobierno y un candidato. Se exige mayoría absoluta para su aprobación.

- 2) CUESTIÓN DE CONFIANZA: Exige mayoría simple y es facultad exclusiva del Presidente de la CCAA para proponer su presentación a la cámara.
- 3) DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS. El Presidente puede disolver las cámaras y convocar elecciones.

3.5. El poder judicial en las Comunidades Autónomas

Cabe decir que el TSJ no es poder judicial autónomo al del Estado, ni siquiera responde a una institución autonómica, propiamente dicha.

Según el art. 152.1 CE, su existencia debe entenderse “sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”. Sólo “culmina la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma”.

El poder judicial es único y estatal (principio de unidad de la jurisdicción). La relación de las Comunidades Autónomas, por tanto, con el TSJ es una relación territorial, de demarcación, que deriva simplemente del lugar de su sede, tal y como ha resuelto el TC desde temprano (STC 25/1981).

El principio de unidad de la jurisdicción está previsto en el art. 117.5 CE, como base de organización y funcionamiento de los Tribunales de Justicia. Esto trae como implicaciones, lo siguiente:

- La jurisdicción es única: ejercida exclusivamente por jueces y magistrados (arts. 117.1 CE y 1 LOPJ).
- El Estado tiene competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE): deben regularse por LL.OO. materias tales como la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los miembros de la carrera judicial y de los órganos jurisdiccionales que integran aquellos.
- Las CCAA sólo ostentan competencias de organización administrativa, si las han adquirido. Las competencias del TSJ están reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, por tanto, no es un poder autónomo.

Las CCAA sólo podrán entonces llevar a cabo funciones de gestión y presupuesto de la Administración de Justicia. Esto es, dotación de medios materiales y personales (no jurisdiccionales) de que dispone la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma es una decisión ya asumida por aquellas CCAA que tienen dicha competencia transferida. Podrían, sin embargo, delimitar demarcaciones judiciales mediante la presentación de propuestas al Estado y al CGPJ, ya que es una competencia exclusiva del Estado. Solo son vinculantes en la determinación del capital presupuestario que corresponde a los determinados partidos judiciales en que se divide la demarcación y planta judicial en la Comunidad Autónoma.

2.5. Otros órganos de las Comunidades Autónomas

Las CCAA han tenido un desarrollo institucional dispar, aunque de manera homogénea, se ha tendido a imitar el modelo de estructura orgánico-institucional del Estado. Además de la organización institucional básica que procede, cfr. arts. 147.2 c) y 148.1.1ª CE, las CC podrían prever en sus respectivos Estatutos una serie de órganos que constituirían fuera de la organización institucional obligada por la Constitución, otros órganos.

Destacamos, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:

- DEFENSOR DEL PUEBLO, autonómico. Puede tener otras denominaciones, en Aragón, el Justicia de Aragón (institución histórica) o en Castilla y León (Procurador del Común). Es relevante de cara a defender ante la administración autonómica la defensa de los derechos constitucionales de ciudadanía. Es un comisionado parlamentario elegido por las Asambleas Legislativas mediante mayoría cualificada (normalmente). Se suele mantener el cargo durante más de lo que dura una legislatura, de cara a salvaguardar su autonomía funcional. La Ley 36/1985: establece procedimientos y pautas de coordinación con el Defensor del Pueblo estatal, constitucionalmente reconocido.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL de las CCAA.
- CONSEJO CONSULTIVO (hace las veces de Consejo de Estado de la Comunidad Autónoma).
- TRIBUNALES DE CUENTAS u otros órganos de control de las CCAA, como los TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS (que examinan la contratación pública).
- CONSEJO AUDIOVISUAL (autoridad independiente que busca garantizar la neutralidad de los medios públicos de comunicación social).
- Etc.

La distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales: Estado y Comunidades Autónomas

4.1. Los arts. 148 y 149 CE

El sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas encuentra su referencia jurídico-constitucional en los arts. 148 y 149 CE, pero a ello hay que unir para su estudio las previsiones de los Estatutos de Autonomía, pues estos indican las competencias asumidas sobre la base constitucional (J. Pérez Royo) y, la doctrina del Tribunal Constitucional vertida durante estos 40 años de Estado Autonómico.

Como es sabido, las CCAA requieren de un reparto de atribuciones y funciones para el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía. El Estado no atrae para sí todo el poder público, sino que hay una distribución vertical del mismo (STC 24/2007). Entendemos por competencia la potestad o el conjunto de potestades atribuidas a un poder público para que lo ejerza sobre unas determinadas materias.

A) El art. 149 CE: delimitación competencial del Estado: competencias exclusivas y excluyentes, competencia del Estado sobre las bases y competencia del Estado sobre la legislación.

El art. 149 CE, a la vez que indica que el Estado es competente en determinadas materias, admite la asunción de competencias por las CCAA. Sin embargo, sobre algunas, se reserva la competencia al Estado, de forma “exclusiva”, aunque, en ocasiones, la exclusividad solo se refiere al establecimiento de la legislación básica, sin perjuicio de que las CCAA regulen sobre dicha legislación básica, sin sobrepasarla.

Es decir, competencia exclusiva no siempre implica competencia excluyente del Estado en relación a todo el monto de materias previstas en el art. 149 CE. Se permite la asunción de competencias sobre algunas de estas materias por parte de las CCAA y, por ello, hay que deslindar los tipos de competencia en relación a lo siguiente, para ver si el Estatuto de Autonomía puede prever dichas competencias, desde un punto de vista de respeto al orden constitucional, sin que se invada lo “reservado al Estado”:

1) Competencias exclusivas y excluyentes. Hablamos de competencias exclusivas cuando el Estado tiene una reserva absoluta sobre la materia desde un punto de vista competencial, de tal forma que las CCAA no pueden ejercer ninguna competencia sobre las mismas. Esto es, la reserva de toda una materia para el Estado. En este caso, las CCAA no pueden asumir la competencia, ni siquiera orientar su autogobierno en relación con las materias previstas en el título

competencial en el desarrollo de políticas propias de dicha materia, de tal modo que resultan excluyentes para la CCAA.

Por otra parte, se habla de la reserva de potestades concretas para el Estado, sobre lo que es la “legislación básica” o sobre toda la legislación.

2) Competencia del Estado sobre las bases. La CE reserva al Estado la competencia sobre “las bases” (art. 149.1.8ª, 13ª, 16ª CE), o sobre las “normas básicas” (art. 149.1.27ª y 30ª CE), también sobre la legislación básica (art. 149.1.17ª, 28ª CE).

¿Qué quiere decir ello? Acudiendo a la jurisprudencia del TC, lo siguiente:

- Bases, normas y legislación básica son términos sinónimos (STC 32/1981).

- Esta reserva constitucional permite al Estado fijar un común denominador normativo para todas las CCAA, que viene predeterminada por la importancia de la materia, ya que tales bases contemplarán una regulación normativa uniforme en todo el territorio nacional, en aras del interés general estatal, superior al de las CCAA (STC 1/1982).

- Son las Cortes Generales las facultadas para dictar “leyes de bases” o “leyes-marco” en virtud del art. 149.1 CE, en aquellos títulos de competencia material en los que se atribuyan esas reservas al Estado. - La regulación normativa básica o la legislación básica no puede conducir a una regulación detallada y exhaustiva que vacíe de contenido el nivel competencial previsto en el art. 149.1 CE para las CCAA (STC 95/1986),

- La regulación normativa básica o la legislación básica no puede conducir a una regulación detallada y exhaustiva que vacíe de contenido el nivel competencial previsto en el art. 149.1 CE para las CCAA (STC 95/1986).

Quedamos así obligados a distinguir, entre principios y normas, en una relación de complementariedad (lo básico y lo complementario):

- LO BÁSICO: aquello que regula una disciplina a nivel de principios.
- LO COMPLEMENTARIO: desarrollo normativo que materializa directrices y principios.

El art. 149.1 CE se refiere a la “legislación básica”, las “normas básicas” o “las bases”, que quedan atribuidas al Estado. Según sea uno u otro el caso, las CCAA podrán asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia de desarrollo legislativo y/o ejecución sobre esas materias.

El TC no ha distinguido claramente “definición” y “regulación” de “lo básico”. Pero, es preciso asumir un diferente *status* entre lo básico y su regulación. Lo básico vendrá delimitado a través de las disposiciones que delimitan las competencias del Estado y de las CCAA. Estas normas afectan a la capacidad de producción

normativa de Estado y CCAA, ya que también definen el ámbito en que puede existir normación de uno y otras. Esto es, hasta dónde pueden extenderse las potestades normativas, con carácter general, del Estado y de las CCAA.

Se puede resumir en lo siguiente:

- Las CCAA no limitan su actividad normativa a desarrollar meras directrices normativas dictadas por las instituciones generales del Estado. No es, por tanto, una mera competencia de ejecución, sino que pueden a través de sus competencias de producción normativa diseñar una política propia y autónoma, que respete los límites materiales y formales fijados por el Constituyente o lo que el Estado considera “básico”, destinada a expresar el propio ejercicio de su autonomía.
- La relación entre lo “básico” y las normas de desarrollo normativo autonómicas deben ser asumidas como una relación de complemento respecto a la normativa estatal (García de Enterría). Lo que no implica una dependencia en todo caso necesaria entre la actividad normativa estatal y la autonómica.
- Se trata de una relación armónica, que refleja la unidad y el pluralismo normativo. La unidad, expresada en el respeto a “lo básico” y el pluralismo diferenciador que supone per se el ejercicio del autogobierno.

3) Competencia del Estado sobre legislación. Cuando hablamos de reserva sobre “la legislación” (art. 149.1. 7ª, 8ª, 9ª...).

¿Qué implica? Según el TC, lo siguiente:

- Competencia sobre la legislación incluye las normas legales y las reglamentarias, desde un punto de vista material, concretamente, la reserva se extiende a los reglamentos ejecutivos dictados en desarrollo de la ley y, por ende, complementarios de aquella (STC 18/1982). Un ejemplo sería la legislación laboral.
- Las CCAA quedan reducida su competencia a la ejecución de la legislación, una potestad meramente normativa: aprobación de reglamentos internos o de organización, es decir, destinados a estructurar la organización de los servicios públicos establecidos para la ejecución de dicha legislación (STC 18/1982).

B) El art. 148 CE. Delimitación competencial de las CCAA: delegación de competencia, transferencia de competencias y armonización de competencias.

El art. 148 CE establece un conjunto de materias a las cuales se limitan las competencias que las CCAA podrían asumir y contemplar en sus Estatutos de Autonomía. Además, por 4 otra parte, podrían ampliar sus competencias en relación al marco competencial del Estado (art. 149.1 CE), transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de sus Estatutos (art. 148.2 CE).

No obstante, el art. 151 en relación con el art. 149.3, permite la asunción directa sin el transcurso de dicho plazo. Son previsiones normativas de carácter transitorio, ya que, hoy todas las CCAA han asumido competencias vid. art. 148 CE. Sin embargo, el conflicto perdura en relación con el art. 149 CE.

El art. 150 prevé una excepción al marco fijado por los arts. 148 y 149 CE, que puede ser alterado por el legislador estatal en virtud de tres leyes: leyes de delegación, de transferencia o autorización de competencias.

1) Delegación de competencias. Leyes-marco de delegación de competencias (art. 150.1 CE), para delegar en las CCAA materias de titularidad estatal vid. art. 149.3 CE. Se trata de una delegación del legislador estatal a la Asamblea Legislativa, legislador autonómico.

2) Transferencia de competencias. “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”, cfr. art. 150.2 CE.

La diferencia entre leyes de transferencia y leyes de delegación se encuentra en el grado de independencia funcional que adquiere la Comunidad Autónoma. Habrá transferencia cuando se establezca una relación de descentralización entre Estado y Comunidad Autónoma. Habrá delegación cuando la relación creada sea de desconcentración. Estas leyes se utilizaron para ir homogeneizando el nivel competencial de las CCAA en la construcción del Estado Autonómico, en materias como la sanidad y la educación.

3) Armonización de competencias. Las leyes de armonización previstas en el art. 150.3 CE, son leyes que establecen los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.

Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad. Esto se concreta en lo siguiente:

- Fijan principios necesarios para armonizar las disposiciones autonómicas sobre una determinada materia.

- Se trata de una intervención legislativa sobre materias propias de las CCAA, en tanto que son su competencia exclusiva.
- Debe existir una afectación del “interés general” producida por las disposiciones autonómicas.
- Requiere de la aprobación por mayoría absoluta del Senado y del Congreso de los Diputados.

Este no ha sido un mecanismo utilizado nunca con la excepción de la polémica LOAPA, declarada en gran parte inconstitucional por la STC 76/1983 al invadir el principio dispositivo de la autonomía de las CCAA. Ya que el art. 150.3 CE en tanto excepción al régimen general previsto en los arts. 148 y 149 debe ser interpretado de forma restrictiva.

Por tanto, diferenciaremos los siguientes tipos de leyes, conforme a lo que hemos expuesto:

a. LEYES MARCO:

No se trata de un tipo específico de ley, sino una condición normativa exigida a la ley de descentralización (delegación), en el sentido de contener los principios, directrices y bases a que se somete la legislación autonómica habilitada por el legislador estatal. Se trata de “leyes de principios” orientados a los poderes normativos de las CCAA (MUÑOZ MACHADO).

El límite está en la reserva de Ley Orgánica, puesto que no pueden regularse por las CCAA materias reservadas a las misma por la CE (art. 81 CE). Y, también, cuando entren en ámbitos materiales que se entienden como límites en favor de la “unidad de la nación”, cfr. art. 2 CE.

b. LEYES DE TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN:

Distinción de transferencia y delegación: reside en la titularidad y el ejercicio, respectivamente. Se basan en actos unilaterales del Estado a través de las Cortes Generales, tanto en su articulación como en su revocación.

Competencias que cabe transferir o delegar: competencias residuales no asumidas en los Estatutos de Autonomía, así como aquellas que no excedan de los límites impuestos por la Constitución –es decir, las que contradigan preceptos o principios constitucionales- (GARCÍA DE ENTERRÍA).

c. LEYES DE ARMONIZACIÓN:

Suponen leyes excepcionales al marco representado por los arts. 148 y 149 CE respecto a la distribución vertical del poder político: representa la cláusula de cierre del sistema de distribución constitucional dispuesto por la CE. El

presupuesto habilitante estaría en la justificación por parte del legislador de que sirven al interés general, su adopción se basa en que este “lo exige” (ELISEO AJA).

Hay una concordancia entre la apreciación de la necesidad del interés general y el procedimiento de aprobación: exige su aprobación por mayoría absoluta, de ambas Cámaras.

C) Principios de prevalencia y supletoriedad

Respecto de la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas hay que atender a dos principios:

- **SUPLETORIEDAD:** el Derecho estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las CCAA (vid. art. 149.3 CE).

El principio de supletoriedad está dispuesto en favor de la plenitud y unidad del ordenamiento jurídico: por un lado, intenta evitar lagunas que no pudieran cubrirse –lo que es previsible debido a un proceso de descentralización progresivo en favor de la mayor asunción de competencias por parte de las CCAA y el posible tiempo que haya transcurrido hasta que estas las ejerzan de manera efectiva-; por otro, se obliga a las CCAA a recurrir al Derecho Estatal, como mecanismo de heterointegración.

Sin embargo, hay una evolución en la jurisprudencia del TC sobre la interpretación que ha de darse a dicho principio:

- Ello no va a suponer que el Derecho estatal sea el aplicable en el supuesto de existir un vacío normativo en los ordenamientos autonómicos: habrá que tener en cuenta la competencia de las CCAA sobre una determinada materia, ya que existe la posibilidad de regular en mayor o menor medida estas materias, de acuerdo con los principios y previsiones constitucionales: no todo vacío normativo debe ser considerado una laguna a colmar por los ordenamientos jurídicos.
- El Tribunal Constitucional, en sus primeras interpretaciones interpretó, en este sentido, el principio de supletoriedad como una aplicación automática del Derecho Estatal. Lo que supondrá una lesión del ámbito competencial autonómico: ello obligaba a las CCAA a regular la materia, incluso contra la propia decisión del autogobierno y sus pretensiones de ordenación política en la misma forma e intensidad que el Derecho del Estado. De lo contrario, este vendría a aplicarse de forma supletoria ante la no regulación de determinadas materias por parte de las CCAA.
- Por tanto, si existen lagunas, lo procedente será recurrir a procedimientos de autointegración (Derecho Autonómico) antes de recurrir a esa heterointegración (Derecho Estatal).

Se puede decir que hay una evidente evolución jurisprudencial:

La STC 5/1981 interpreta la regla de la supletoriedad como una competencia general e ilimitada de regulación por parte del Estado, que generará normas válidas en cualquier parte del territorio nacional. La STC 15/1989 establece que no deberá entenderse como una cláusula universal de atribución de competencias sobre cualquier materia en favor del Estado.

Esto ha generado una serie de críticas por parte de la doctrina, con dos posiciones contradictorias:

- Hay una voluntad “federalizante” del TC respecto al Estado Autonómico.
- Esta interpretación no es contraria a la lógica constitucional, es absolutamente congruente con la consolidación del Estado Autonómico.

Como conclusión, extraemos que la regla de la supletoriedad no supone ya una relación internormativa para cuya aplicación sea suficiente la inexistencia de regulación en un ámbito material concreto por parte del Derecho autonómico para la aplicación del ordenamiento jurídico-estatal en dicho ámbito. La regla, se dirige pues al aplicador del Derecho, que deberá valorar si el vacío es una laguna real y, en un segundo paso, deberá comprobar cómo procede colmarla si con Derecho autonómico (autointegración) -que es lo que procedería en primer término y de forma preferente- o con Derecho del Estado -si no es posible lo anterior-.

Esto tiene una serie de consecuencias prácticas para las CCAA. Van a quedar sujetas a su propia responsabilidad, obligándose a regular las materias objeto de su competencia. La jurisprudencia del TC obliga a las autonomías a regular las materias objeto de su competencia sin que resulte posible remitirse en todo ámbito competencial al Derecho Estatal. La función del principio de supletoriedad, por tanto, es hoy que los poderes públicos autonómicos y los estatales ejerzan su responsabilidad normativa en el ámbito que les corresponda.

Se concreta, en los siguientes efectos prácticos:

1. Respecto al concepto material de las “bases”: la determinación de las bases es competencia del legislador estatal y su responsabilidad, pero su inactividad no puede impedir el ejercicio de competencias autonómicas. Por otro lado, la CCAA debe legislar sobre sus competencias normativas propias, no pudiéndose amparar en la supletoriedad como pretexto para no ejercerlas.

2. En relación a la reserva de ley orgánica: la inexistencia de una ley orgánica no impide al legislador autonómico ejercitar sus competencias fuera del ámbito de la reserva (“intocable”), por más que el control sobre esa normativa sea dificultoso al no existir dicha Ley Orgánica.

3. Por tanto, la regla de la supletoriedad como técnica de integración normativa se reduce a casos en los que exista una regulación estatal y, a la vez, autonómica sobre la misma materia.

4. Así, la regla del art. 149.3, con la evolución jurisprudencial del TC, al respecto, ha quedado prácticamente anulado. Convirtiendo el “en todo caso” del tenor literal del mismo casi en un “en ningún caso”, como expresa el profesor BALAGUER CALLEJÓN. O, dicho de otro modo, no es posible establecer ni negar la atribución de una competencia en una determinada materia sobre el fundamento del principio de supletoriedad: la regla de la supletoriedad es neutra a efectos competenciales.

- **PREVALENCIA:** conforme al art. 149.3, “el Derecho estatal prevalecerá en caso de conflicto, sobre el autonómico, en todo lo no atribuido en exclusiva a la competencia de las Comunidades Autónomas.

Es una regla doble:

- A favor del Derecho Autonómico, en el ámbito de las competencias exclusivas de las CCAA.
- A favor del Derecho Estatal, cuando hablemos de competencias no exclusivas de las CCAA.

Sus consecuencias prácticas se traducen en lo siguiente:

1. Se podrá acudir a la regla de la prevalencia siempre y cuando no exista conflicto de competencias, caso en el cual deberá promoverse un conflicto de competencias (cuestión de inconstitucionalidad).
2. No se trata de un criterio general de solución de conflictos normativos, sólo va a determinar de manera definitiva la norma aplicable cuando no interviene el criterio de competencia. Uso limitado a la aplicación del Derecho, no a la determinación del juicio de legitimidad constitucional.

4.2. La financiación de las Comunidades Autónomas

La descentralización del poder político exige una descentralización del poder tributario o, al menos, de los recursos financieros del Estado hacia las CCAA (PÉREZ ROYO). Es decir, a las CCAA o bien se les dota de fuentes propias de ingresos o se les transfiere un monto económico del Estado para que puedan llevar a cabo el ejercicio de sus competencias y puedan prestarse los servicios públicos.

A) Principio de autonomía financiera

Previsto en el art. 156.1 CE: “las CCAA 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”.

Representa una concreción en términos financieros del principio dispositivo del art. 2 CE. Los límites vuelven a ser el principio de unidad (coordinación de la

Hacienda del Estado y de las CCAA) y el de solidaridad (no entre las “nacionalidades y regiones”, si entre los ciudadanos). El art. 156 junto al art. 157 representan el marco jurídico-constitucional de financiación de las CCAA, que debe completarse con las previsiones de la L.O. de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), reformada en numerosas ocasiones.

La CE prevé en el art. 157 CE un conjunto de recursos financieros para las CCAA:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. En el marco de las competencias atribuidas por la Constitución y el respectivo Estatuto, tienen autonomía financiera para crear impuestos, tasas y contribuciones especiales. Un límite claro es la prohibición de doble imposición, de tal forma que los hechos impositivos no resulten idénticos a los fijados para los tributos estatales y locales. Ello se reduce al territorio de la Comunidad Autónoma, de tal forma que elementos patrimoniales gravados fuera de aquella no tiene cabida en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, no pueden atentar contra el principio de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Sobre todo, las tasas son importantes, en relación al uso del dominio público, la prestación de servicios públicos y otras actividades de derecho público, en las que tenga competencia de acuerdo con la LOFCA.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El fondo de compensación interterritorial es fundamental de cara a la consecución del principio de solidaridad interterritorial, se concreta por las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. También pueden participar en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. O, el llamado Fondo de Liquidez Autonómica, que generó tanta polémica respecto al pago de la deuda pública soportada por las administraciones autonómicas.

Corresponde a las Cortes Generales fijar las cuantías y distribución por CCAA. Normalmente, debieran dedicarse estos activos a los gastos de inversión en aquellos territorios menos desarrollados, en pro de reducir diferencias de renta y riqueza subsistentes en el territorio español, por ejemplo por el efecto de la despoblación en gran parte del territorio español.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. Rendimientos procedentes de bienes sobre los que recae la propiedad de la Administración autonómica, los derechos reales personales que recaigan en su titularidad y los rendimientos procedentes de aquellos. Inclusive adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

e) El producto de las operaciones de crédito. Sujetas a autorización del Estado si se constatará un posible “incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria” (recordemos la reforma del art. 135 CE), y requiere de la coordinación de las CCAA

y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de acuerdo con la política de endeudamiento del Estado.

B) Modelos de financiación autonómica

Hay dos modelos de financiación autonómica, que suponen de nuevo una asimetría entre CCAA: el régimen común y el régimen foral.

- **RÉGIMEN COMÚN.** Hay Comunidades Autónomas enmarcadas en el modelo de financiación de la LOFCA (L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), que responde a lo previsto constitucionalmente y ha tenido sucesivas reformas.

Así se han cedido impuestos a las comunidades autónomas de régimen común: IRPF, al 50%, Impuesto sobre el Patrimonio, ITPyAJD, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, IVA al 50% máximo (carácter parcial), Impuestos Especiales de Fabricación, Impuesto sobre Electricidad, etc. Por otra parte, la LOFCA permite a las CCAA y a las Ciudades de Ceuta y Melilla, pueden ser titulares de otras formas de participar en los ingresos del Estado, a través de fondos y mecanismos establecidos en las leyes.

- **RÉGIMEN FORAL.** Otras comunidades, en concreto Navarra y País Vasco, se someten a un régimen especial de financiación.

El régimen foral, articulado por dos leyes:

- Ley 12/1981, por la que se aprueba el Concierto Económico Vasco (vigente hasta el 25 de mayo de 2002), sustituida por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico Vasco que, a su vez, se modifica por la Ley 10/2007, de 28 de diciembre (y otras normas sucesivas que lo van actualizando este régimen especial).

El Estatuto de Euskadi, además, prevé la competencia de los “territorios históricos” de cara a mantener, establecer y regular el régimen tributario. Estos territorios forales se articulan a través de la Diputación Foral (Guipúzcoa, Álava y Vizcaya), elegidas por una Junta General con el mismo nombre de la provincia, que hace las veces de órgano legislativo, elegidas por sufragio universal coincidente con las elecciones municipales. Tienen competencias para la gestión, exacción, recaudación, liquidación e inspección de impuestos.

- Ley 28/1990, por la que se aprueba el Convenio Económico Estado-Comunidad Foral de Navarra (y normas sucesivas concordantes).

Aquí se invierte el orden lógico de la LOFCA, de tal forma que son las CCAA las que aportarán al Estado un “cupo” (Euskadi) o una “cuota” (Navarra) al Estado, quedándose para sí el resto. El resto de CCAA es el camino inverso, remiten toda la recaudación al Estado y este les transfiere una asignación presupuestaria anual.

Responde a cuestiones históricas amparadas constitucionalmente por la D.T. 1ª CE que reivindicaron algunos sectores nacionalistas y, concretamente, el Partido Nacionalista Vasco; ello fue necesario para posibilitar el pacto constitucional.

La aportación al Estado se realiza por vía de contribución al Estado respecto de aquellas cargas no asumidas de forma efectiva por la Comunidad Autónoma. No queremos, sin embargo, detenernos en un apartado que es estudio del programa de Derecho Financiero y Tributario. Pero, hay que saber esos dos regímenes de financiación.

4.3. Conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional

El art. 161.1 CE deposita en manos del Máximo Intérprete de la Constitución la resolución de conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA o de aquellas entre sí: El TC conocerá “de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de las de éstas entre sí”.

En su desarrollo legislativo, el art. 59 LOTC establece que el Tribunal Constitucional conocerá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán:

- Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.
- A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.

El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o frente a una Comunidad Autónoma.

Así, en nuestro sistema constitucional, se concibe al TC como tribunal de conflictos en relación con el control de la división vertical del poder.

A. Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (Capítulo II, LOCT)

En la práctica es hoy la función más importante de cuantas tiene asignadas el Tribunal Constitucional respecto a la preservación del principio de unidad y el de autonomía, ya que son conflictos delicados y parten de claras situaciones de tensión política. El Tribunal Constitucional, al resolver los diversos conflictos, lejos de sentenciar en forma casuística, ha procurado hacerlo en sentando una doctrina sobre el Estado compuesto autonómico, que él mismo ha elaborado.

En los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, el objeto cuestionado pueden ser las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos.

Estos conflictos se pueden plantear de forma positiva o negativa:

1) El conflicto positivo (arts. 66 y ss. LOCT): es el proceso conflictual más importante, por el número de suscitados y por la relevancia de la doctrina jurisprudencial a que ha dado lugar.

¿Cuándo se produce?

Cuando el Gobierno considere que una disposición o una resolución de una CA no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución Española, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas correspondientes (art. 62 LOTC). O bien, cuando es el órgano ejecutivo superior de una CA el que estima que una disposición, resolución o acto de otra CA o del Estado no respeta dicho orden competencial, y siempre que afecte a su propio ámbito, en cuyo caso requerirá a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión. Su última ratio es garantizar el respeto al bloque de constitucionalidad y consiguientemente el orden jurídicamente establecido de competencias.

El procedimiento a seguir es el siguiente:

El Gobierno puede formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia o hacer uso del previo requerimiento de incompetencia a la Comunidad Autónoma para que derogue o anule el acto o disposición que considera que vulnera las competencias estatales. El plazo para formalizar directamente el conflicto o hacer uso del requerimiento de incompetencia es el de dos meses desde la publicación o comunicación del acto o disposición viciado de incompetencia.

En el caso de que la Comunidad Autónoma requerida no atienda el requerimiento de incompetencia en el plazo de un mes, el Gobierno dispone del plazo de un mes, a contar desde la notificación del rechazo del requerimiento o desde el término del plazo del que dispone la Comunidad Autónoma requerida para contestarlo, para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso de requerimiento de incompetencia y alegando los fundamentos jurídicos en los que sustenta su pretensión.

Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, antes de formalizar el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, deben requerir motivadamente, en el plazo de dos meses, al Estado o a la Comunidad Autónoma autora del acto o de la disposición viciado de incompetencia para que lo derogue o anule. De no ser atendido el requerimiento de incompetencia en el plazo de un mes, el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma dispone del plazo de un mes, a contar desde la notificación del rechazo del requerimiento o desde el término del plazo de que dispone el órgano requerido para contestarlo, para plantear conflicto ante el Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso del requerimiento y alegando los fundamentos jurídicos en los que sustenta su pretensión. El Tribunal Constitucional en el plazo de diez días ha de comunicar al

Gobierno o al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma la iniciación del conflicto, señalándole plazo, que no podrá ser superior a veinte días, para que formule las alegaciones que tuviera por conveniente.

La sentencia que resuelva el conflicto declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará en su caso la anulación de la disposición, resolución o acto que originó el conflicto si estuviera viciado de incompetencia. El Gobierno, en uso de la facultad que le confiere el artículo 161.2 de la Constitución, puede instar en el momento de la formalización del conflicto la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del mismo, lo que determinará la inmediata suspensión de su vigencia, debiendo de pronunciarse el Tribunal Constitucional en el plazo de cinco meses, previa audiencia de las partes, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión. En los demás casos, el órgano promotor del conflicto de competencia puede solicitar la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de este invocando perjuicios de imposible o difícil reparación y el Tribunal Constitucional libremente puede acordar o denegar la suspensión interesada.

2) El conflicto negativo (arts. 68 y ss. LOCT). Los conflictos negativos de competencias son residuales y no responden a la misma lógica subyacente que los conflictos positivos, como se desprende del dato de que frente a la actitud omisiva del Estado no se reconoce legitimación activa a las Comunidades Autónomas. La legitimación es así un dato crucial para comprender la distancia que separa al conflicto positivo del negativo y para entender la razón de ser de éste.

¿Cuándo se produce?

Los conflictos negativos de competencia pueden ser planteados por una persona física o jurídica y por el Gobierno frente al órgano ejecutivo de una Comunidad Autónoma, cuando un órgano estatal o de una Comunidad Autónoma decline su competencia para resolver cualquier pretensión deducida por una persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma o al Estado o a otra Comunidad Autónoma distinta ante la que se ha formulado dicha pretensión.

Respecto al procedimiento, señalaremos lo siguiente: desde el ángulo de la legitimación activa, el conflicto negativo invita a distinguir dos subtipos:

A. El conflicto negativo instado por persona física o jurídica.

Una vez agotada la vía administrativa, puede deducir su pretensión ante el Gobierno o el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma que la resolución dictada declara competente. Si la Administración solicitada en segundo lugar se inhibe, declina su competencia o no pronuncia decisión afirmativa en el plazo de un mes, el interesado en el plazo de un mes desde la notificación de la declinatoria o si hubiera transcurrido aquel plazo sin haberse dictado resolución expresa, puede acudir al Tribunal Constitucional, solicitando el planteamiento del conflicto. Si el Tribunal entiende que la negativa de las Administraciones implicadas se basa en

una interpretación de los preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de las leyes orgánicas u ordinarias que delimitan los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas declarará mediante Auto planteado el conflicto y, tras dar traslado de dicho Auto al solicitante y a las Administraciones implicadas para que formulen alegaciones, ha de dictar sentencia en la que declarará cuál es la Administración competente.

B. El conflicto negativo instado por el Gobierno.

El Gobierno puede plantear conflicto negativo de competencia cuando habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite atribuciones de su competencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido o éste continúe con su inactividad. Dentro del mes siguiente al día en que de manera expresa o tácita se haya rechazado el requerimiento del Gobierno, éste puede plantear ante el Tribunal Constitucional el conflicto negativo, debiendo indicar los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones. Trasladado el planteamiento del conflicto al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma para que formule alegaciones en el plazo de un mes, el Tribunal ha de dictar sentencia que ha de contener alguno de los siguientes pronunciamientos:

- a) La declaración de que el requerimiento es procedente, lo que conllevará el establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida;
- b) La declaración de que el requerimiento es improcedente.

B) Conflictos en defensa de la autonomía local (Capítulo IV, LOCT)

El conflicto en defensa de la autonomía local ha sido creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, y a través de este pueden los entes locales, en las condiciones de legitimación establecidas, impugnar las leyes o normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. La ampliación del ámbito de los conflictos constitucionales que contemplan la LOTC, para incluir los conflictos en defensa de la autonomía local, hace ya más de una década, se debió tanto a la presión de municipios y provincias, como a un amplio debate doctrinal, que encontraba su punto de apoyo en el art. 137 CE, que incluye en la organización territorial del Estado a los municipios y provincias, que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La auténtica naturaleza jurídica de estos nuevos conflictos en defensa de la autonomía local es la de un nuevo recurso directo contra leyes, o si se prefiere, una modalidad adicional del control abstracto de normas, aunque en este caso por un motivo tasado y limitado a la defensa de la garantía institucional de la autonomía local. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango

de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

La legitimación activa se reconoce al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley o un número de municipios o provincias que supongan unos determinados porcentajes en el ámbito territorial de aplicación de la ley. En los supuestos de leyes que no sean de destinatario único, pueden promoverlo un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley o norma con rango de ley y que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente y un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la ley o norma con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial. Además, cuando se trate de impugnar disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Canarias están legitimados tres cabildos y en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares dos consejos insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido para los municipios. En relación con las leyes cuyo ámbito de aplicación afecte directamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco están también legitimadas las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico.

Para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local es preceptivo el acuerdo del órgano plenario de cada una de las corporaciones locales que lo promuevan adoptado por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. De alcanzarse este acuerdo, los promotores, antes de la formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, han de solicitar, en el plazo de tres meses desde la aprobación de la ley o norma con rango de ley impugnada, dictamen con carácter preceptivo, pero no vinculante al Consejo de Estado u órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma.

Dentro del plazo de un mes desde la recepción del referido dictamen, los sujetos legitimados pueden plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional. De admitirse a trámite el conflicto, el Tribunal Constitucional, en el término de diez días, ha de dar traslado de este a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de la que hubiera emanado la ley o norma con rango de ley y a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado para que puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones en el plazo de veinte días. El planteamiento del conflicto ha de publicarse en el correspondiente Diario Oficial. La Sentencia que resuelva el conflicto ha de declarar si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y ha de resolver lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. Para la declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la ley o norma con rango de ley que ha dado lugar al conflicto en defensa de la autonomía local es preciso que el Tribunal dicte nueva sentencia si el Pleno decide plantear dicha cuestión una vez resuelto el conflicto declarando que ha existido vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Este nuevo proceso se sustancia por el procedimiento previsto para la cuestión de inconstitucionalidad.

C) Conflictos en defensa de la autonomía foral (D.A. 5ª LOCT)

La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial creó este proceso constitucional que tiene por objeto el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra normas del Estado con rango de ley. Están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Se tramitan y resuelven con arreglo al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para los conflictos positivos de competencia promovidos por una Comunidad Autónoma frente al Estado o a otra Comunidad Autónoma.

Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre estas

5.1. El plano institucional de las relaciones entre el Estado y las CCAA.

El marco de relación propio de un sistema cooperativo como el nuestro requeriría de un marco jurídico-institucional a nivel constitucional que permitiese, con mucha más seguridad jurídica, saber cuál es el marco de colaboración institucional entre el Estado, las Comunidades y entre estas entre sí. No obstante, nos centraremos en cómo las comunidades participan de la conformación de la voluntad estatal, con mucha más atención. Aunque la razón es demasiado obvia: al tiempo de aprobarse la Constitución, el constituyente no podía prever mucho más que las funciones que se otorgaban al Tribunal Constitucional para resolver determinados conflictos competenciales.

Habría que distinguir respecto a la colaboración institucional, no obstante, entre coordinación y cooperación, siguiendo a AGUDO ZAMORA:

- La colaboración camina en el terreno de la voluntariedad.
- La coordinación implica estructuras y procesos, a través de los cuales se ejerce una facultad de dirección por parte del aparato central en torno al establecimiento de concretos sistemas de relación intergubernamental.

La colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas y Estado y, a la inversa, ha generado disfuncionalidades. Derivadas, sobre todo, del poder que otorgan los partidos nacionalistas y regionalistas, en determinados momentos de nuestra democracia a determinadas regiones en relación con su capacidad de vincular las decisiones del Gobierno central.

La colaboración institucional prima en las relaciones verticales Estado-CCAA, sin embargo, no sucede lo mismo en las relaciones horizontales que mantienen entre sí las Comunidades Autónomas, ya que estas caminan más en el terreno de la instrumentalidad. Ahora, pasamos a distinguir estos mecanismos institucionales. La mayoría de ellos, previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

A) La Conferencia de Presidentes.

La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Su función es

la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés común para el Estado y las Comunidades Autónomas. A su celebración, las precede normalmente un Comité preparatorio, compuesto por un Ministro del Gobierno que, junto a un Consejero autonómico lo conforman.

La doctrina lo califica como el órgano de cooperación de mayor importancia en la relación entre Estado y CCAA, marcado por el principio de lealtad constitucional.

Su función principal es promover la cooperación entre el aparato central del estado y las autonomías, destacando algunas funciones derivadas, como son:

- El debate sobre estrategias a adoptar en el marco de las competencias previstas en la constitución.
- Promover acuerdos conjuntos sobre políticas públicas sectoriales que afecten al Estado Autonómico.
- El impulso de conferencias sectoriales y otras vías previstas para la cooperación.

Se crea en 2004, en el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Busca el consenso en cuestiones de política general, que recaen en el Estado, buscando respetar la diversidad inherente a nuestro modelo de organización territorial.

Tiene un reglamento interno, además de preverse en el art. 146 de la Ley 40/2015, que prevé su convocatoria, al menos, una vez al año. Bien, normalmente, por iniciativa del Presidente del Gobierno; bien, a petición por la iniciativa de la mayoría de los presidentes de los ejecutivos autonómicos.

Sus acuerdos tienen naturaleza política, son acuerdos o recomendaciones sobre las cuestiones que trata.

B) Las Conferencias Sectoriales.

Se prevén en el art. 147 de la Ley 40/2015. El mismo, las define como órganos de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Además, un secretario, designado por el Ministro que la preside.

Cada Conferencia Sectorial dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros.

Sus funciones son las previstas en el art. 148 de la Ley 40/2015:

- a) Ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la comisión o el grupo de trabajo mandatado al efecto.
- b) Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos.
- c) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones.
- d) Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico.
- e) Acordar la organización interna de la Conferencia Sectorial y de su método de trabajo.
- f) Fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

Por tanto ejerce tanto funciones consultivas como decisorias o de coordinación, con el propósito de alcanzar acuerdos sobre materias concurrentes o comunes, en las que tanto el Estado como las Comunidades tienen un determinado papel.

Al menos una vez al año, por iniciativa propia o por solicitud de una tercera parte de las Comunidades Autónomas, se convocan por el Ministro que sectorialmente compete, con una orden del día predefinido; sin que puedan examinarse asuntos que no figuren en el mismo, salvo que todos los miembros de la Conferencia Sectorial manifiesten su conformidad.

En dicho orden del día se contemplará el carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada uno de los asuntos a tratar. Cuando la conferencia sectorial hubiera de reunirse con el objeto exclusivo de informar un proyecto normativo, la convocatoria, la constitución y adopción de acuerdos podrá efectuarse por medios electrónicos, telefónicos o audiovisuales, que garanticen la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto, tales como la videoconferencia o el correo electrónico, entendiéndose los acuerdos adoptados en el lugar donde esté la presidencia, de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el reglamento de funcionamiento interno de la conferencia sectorial.

Sus acuerdos pueden tener, según el art. 151 CE, la siguiente naturaleza:

a) Acuerdo: supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. El acuerdo será certificado en acta.

Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto. Por ejemplo, en materia sanitaria.

b) Recomendación: tiene como finalidad expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. Los miembros de la Conferencia Sectorial se comprometen a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación salvo quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirla con posterioridad. Si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente. Pero, no se les puede obligar.

Además, se auxilian de comisiones sectoriales y grupos de trabajo.

C) Comisiones Bilaterales de cooperación.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla.

Se prevén en el art. 153 de la Ley 40/2015; pero también, algunos Estatutos de Autonomía, las contemplan. Previendo, además, competencias en materia económico-fiscal, lo que genera disparidades sobre el asunto de la financiación autonómica. Significándose en tal caso como el principal instrumento de relación entre Estado y Comunidad Autónoma y llegando a sustituir a la Conferencia de Presidentes, dado en ocasiones el propósito político de evadir el marco común de gestión de respectivos intereses.

D) Las CCAA en el Senado y su participación y poder de decisión en otros órganos constitucionales.

Nuestro modelo bicameral imperfecto no se ha traducido en el propósito del constituyente de que el Senado fuera una cámara real de representación territorial. Pero, ha quedado reducido a "cámara de segunda lectura", pues el Senado ha seguido las lógicas partidistas.

Tiene la legitimación para presentar recursos de inconstitucionalidad, además de los conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional. También pueden acudir a la jurisdicción ordinaria, fuera de esos casos. Etc.

El poder autonómico también se expresa a través de la manifestación de iniciativa legislativa. Por medio de sus órganos legislativos, el derecho de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Si el Gobierno acepta la propuesta de la Asamblea, ésta no tiene más participación en la tramitación del proyecto, que sigue los pasos de cualquier iniciativa gubernamental.

Pero, además, se prevé una auténtica iniciativa legislativa en el Reglamento del Congreso o en los Estatutos de Autonomía: las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas serán examinadas por la Mesa del Congreso, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a la prevista para las proposiciones de ley del Congreso, con la única especialidad de que su defensa en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de la correspondiente Asamblea legislativa. Cabría añadir que estas proposiciones de Ley, frente a lo que sucede con las procedentes de las Cortes Generales, no caducan con el fin de la Legislatura, si han sido admitidas a trámite y todavía no se han tomado en consideración. Conforme a los usos parlamentarios que han ido consolidando los criterios de caducidad, la iniciativa se traslada a la nueva Cámara, que ha de decidir si la toma o no en consideración.

O, por ejemplo, si no tienen un propio homólogo del Defensor del Pueblo, el estatal ejercerá frente a la administración autonómica. Lo mismo respecto del órgano consultivo respectivo, del que hará las veces el Consejo de Estado, etc.

5.2. El plano instrumental: convenios y acuerdos de cooperación (tanto en las relaciones verticales como horizontales)

El artículo 145 regula el régimen general al que se haya sometida la cooperación ("horizontal") entre Comunidades Autónomas. Dicha cooperación halla un límite absoluto en la prohibición establecida en el apartado primero, según el cual "en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas".

Se prevén acuerdos de cooperación. Pero, esto se abordará desde el Derecho Administrativo y su poca operatividad desmerecen una atención pormenorizada.

TEMA 6

Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea

La autonomía política de las CCAA es consustancial al propio Estado, en tanto que lo define desde el punto de vista territorial. Por eso, la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea es condición sine qua non del principio autonómico. A la entrada de España en la CEE, no estaba prevista esta participación. Sin embargo, ya los Estatutos de Autonomía prevén colmar esa imprevisión otorgando facultades a las CCAA en asuntos de la Unión.

El resultado es que la posición de las Comunidades Autónomas en la UE depende en gran medida de la voluntad estatal. Al no garantizarse constitucionalmente unas vías estables y adecuadas de participación, ésta queda supeditada a las relaciones coyunturales entre los distintos actores políticos.

El TC ha expresado, lo siguiente (STC 31/2010):

Las Comunidades Autónomas, en cuanto “titulares de una autonomía política para la gestión de sus intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas”. Sin embargo, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional afirmaba también que corresponde libremente “a la legislación del Estado [...] determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación”.

Diferenciaremos relaciones ascendentes, en las que las Comunidades Autónomas expresan su voluntad para conformar, a su vez, las decisiones de la UE. Esta puede ser directa o indirecta, dependiendo de si se hace ante órganos de la Unión propiamente dichos o ante estructuras estatales, para que el Estado manifieste su voluntad, eventualmente, ante la Unión (indirecta). Y, descendentes, aquellas que implican la ejecución del Derecho de la UE por parte de las CCAA, cuando afecten a su ámbito competencial.

6.1 Participación indirecta de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

En la revisión de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo a partir de 2006 se regula de manera detallada, aunque no con la misma extensión, las relaciones de las Comunidades Autónomas con las instituciones de la Unión Europea, que siempre han de llevarse a cabo en el marco de la legislación estatal. Los Estatutos recogen determinadas facultades de las Comunidades Autónomas, cuando resulten afectadas sus competencias o sus intereses, en especial:

- Participar en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea.
- Participar en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros.
- Dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos.
- Desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea en las materias de sus competencias.

Básicamente, las CCAA van a participar en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas (la llamada “fase ascendente” del proceso), ya que hasta entonces las Comunidades Autónomas únicamente participaban en la ejecución del Derecho de la UE (es decir la “fase descendente” del mismo), sin que participaran ni siquiera de forma indirecta en los asuntos de la UE.

En la condición de miembros de la delegación estatal, pueden participar en la negociación de los tratados, en los comités de la Comisión, en los grupos de trabajo, en el COREPER, en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Igualmente, pueden participar en el sistema de alerta temprana y en los procesos ante el Tribunal de Justicia. Asimismo, de manera interna, pueden tener acceso a la REPER, y en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea.

Sin embargo, la participación en estos foros y el alcance de la misma depende de cada Estado miembro.

Es la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas; por la que se crea la CARCE, hoy CARUE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE), como mecanismo pionero. Por acuerdo entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se decidió institucionalizar esta institución que funciona a modo de organismo de organización y cooperación entre el Estado y las CCAA respecto a los asuntos de la UE: funciona “como órgano de diálogo y cooperación en el que abordar la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas”.

A partir del principio de cooperación, este órgano ha desarrollado una búsqueda de fórmulas para dar respuesta a los diferentes aspectos de la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase de formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas, como en la de aplicación del Derecho de la Unión y de los actos de las instituciones.

Diferenciamos, su participación en distintos órganos:

A. Participación de las CCAA en el marco del Consejo de la Unión Europea:

Se integra en las formaciones del Consejo que, de forma significativa, están íntimamente relacionadas con sus competencias internas: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura.

El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias.

El Pleno de las Conferencias Sectoriales (ámbito interno) concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico, debiendo asegurarse tanto la estabilidad (cubriendo cada Comunidad un semestre como mínimo) como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas Comunidades Autónomas. El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de Comunidades Autónomas afectadas.

El representante autonómico participa como miembro de la Delegación Española ante la UE, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

B. Otro tipo de participación indirecta: en los comités de la Comisión Europea:

Esta participación se realizará formando parte de la delegación española en dichos comités y responde a un triple fundamento acumulativo:

- a. Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las materias que se traten en los diferentes comités.
- b. La voluntad expresa de un número significativo de Comunidades Autónomas o la existencia de un interés específico que aconseje la participación en los correspondientes comités.
- c. La disponibilidad de personal con capacitación técnica adecuada para participar en las reuniones de los comités y que mantenga una relación funcional o laboral con una Administración autonómica.

La asistencia de la persona designada por la Comunidad Autónoma a las reuniones de un determinado comité se producirá en representación del conjunto de las Comunidades Autónomas, como en el caso anterior.

6.2. Participación directa de las Comunidades Autónomas en la UE.

Igualmente pueden participar de manera directa en el Comité de las Regiones, así como mediante sus oficinas y delegaciones regionales o las asociaciones y redes de cooperación trans-regional, e, incluso, informalmente mediante reuniones, intercambio de opiniones e información con otros estados, regiones y hasta órganos e instituciones de la UE. En este sentido, debe destacarse que algunas instituciones europeas, como la Comisión y el Parlamento Europeo, están particularmente abiertas al diálogo con las regiones.

El Comité de las Regiones (CDR) es un órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de la Unión Europea, previsto en el Derecho Originario de la UE (TUE/TFUE). La misión del CDR es implicar a las entidades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, facilitando de esta forma la participación de los ciudadanos. El CDR emite dictámenes en los casos de consulta obligatoria contemplados en los Tratados, en los casos de consulta facultativa y por propia iniciativa si lo considera oportuno. Así, la Comisión, el Consejo y el Parlamento deben consultar al Comité de las Regiones antes de que se adopten decisiones europeas en ámbitos de repercusión local y regional (como la política de empleo, el medio ambiente, la educación, la cohesión económica y social o la salud pública); de lo contrario, el CDR puede llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia. De esta manera, cuando el CDR recibe una propuesta legislativa, redacta y adopta un dictamen y lo envía a las instituciones pertinentes de la UE.

Esta participación directa tiene sus límites: no se extiende a todos los actos de la Unión y sus dictámenes no son vinculantes.

Vías de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea

Mecanismo de participación	Tipo de participación	Institución
Oficinas y delegaciones regionales	Directa	COMISIÓN EUROPEA
Asociaciones regionales	Directa	
Diálogo directo	Directa	
Protocolo de subsidiariedad (alerta temprana)	Indirecta (colaboración con la Comisión Mixta UE)	
Comités de la Comisión	Indirecta (integración en la delegación española)	

Mecanismo de participación	Tipo de participación	Institución
Grupos de trabajo	Indirecta (integración en la delegación española)	CONSEJO DE LA UE
COREPER	Indirecta (integración en la delegación española)	
Formaciones del Consejo	Indirecta (integración en la delegación española)	
Delegación nacional	Indirecta	TRIBUNAL DE JUSTICIA
Art. 263 TFUE (equiparación con particulares)	Directa	

Referencias bibliográficas

AA.VV. AGUDO ZAMORA, Miguel (y otros). Manual de Derecho Constitucional, 14ª edición. Tecnos, Madrid, 2022.

AA.VV. CÁMARA VILLAR, Gregorio (y otros). Manual de Derecho Constitucional. Vol. I: Constitución y fuentes del Derecho. Derecho Constitucional Europeo. Tribunal Constitucional. Estado autonómico. Tecnos, Madrid, 2022.

AA.VV. GAVARA DE CARA, Juan Carlos (Coord.) Los derechos como principios objetivos en los estados compuestos. J.M. Bosch Editor, Barcelona, España, 2010.

AA.VV. TAJADURA TEJADA, Javier y DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (Eds.). Federalismo del siglo XXI. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2014.

AA.VV. PAVANI, Giorgia y ESTUPIÑÁN ACHURI, Liliana (Eds.). Plurinacionalismo y centralismo. Universidad Libre y Università di Bologna, Bogotá, Colombia, 2017.

AA.VV. VITALE, Ermanno. Quale Federalismo? G. Giappichelli Editore, Torino, Italia, 2011.

ALVEAR PEÑA, Patricia. Sobre el "tipo supranacional" y el "tipo intergubernamental" en materia de integración regional (artículo). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho, Buenos Aires, Argentina, 2014.

AGUDO ZAMORA, Miguel. Reforma Constitucional y Estado Autonómico.

ARAGÓN REYES, Manuel. La construcción del Estado Autonómico. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 54-55, 2006.

BOU I NOVENSA, Marc. El Federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2005.

BREWER-CARÍAS, Allan R. Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática. UPCP, Lima, Perú, 2006.

CARRERAS, Francesc. Confederación y Estado federal. (LA VANGUARDIA, 19/05/05).

CUENCA MIRANDA, Alfonso. Constitución y secesión. Cuadernos de Pensamiento Político (Revista Digital), núm. 54, 2017.

FERRANDO BADÍA. El Estado Unitario. Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

FERRANDO BADÍA. El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonómico. Tecnos, Madrid, 1986.

FONDEVILA MARÓN. Los modelos de descentralización política en relación con el proceso de integración en Europa (Tesis doctoral dirigida por Javier Ruipérez Alamillo). Universidad de La Coruña, A Coruña, 2015.

GALÁN LORDA, Mercedes. La construcción de Estados. Centralismo, federalismo, independentismo y foralismo. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 2019.

GARMENDIA MADARIAGA, Amutiz. El poder político territorial. Nueva revista de política, cultura y arte, núm. 173, 2020.

GARRIDO LÓPEZ, Carlos. Del centralismo a la generalización de las autonomías: la práctica del principio dispositivo. Aranzadi, Cizur Menor, España, 2023.

GAYASTEGUI, Joaquín. Geografía e Identidad Territorial. Revista Notas Históricas Y Geográficas, núm. 11, 2000.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. El Estado Unitario-Federal. Tecnos, Madrid, 1985.

GRANADO HIJELMO, Ignacio. Identidad nacional y convergencia jurídica: un desafío para el Derecho comparado. Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR, núm. 0, 2002.

KOTZUR, Markus. Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo Revista de derecho constitucional europeo, núm. 1, 2004.

LÓPEZ GUERRA, Luis. Derecho Constitucional, Vol. II. Los poderes del Estado. La organización Territorial del Estado. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2016.

MÁIZ, Ramón. Nacionalismo y federalismo Una aproximación desde la teoría política. Siglo XXI de España, Madrid, España, 2018.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General. Tomos VIII y XI. La Organización Territorial del Estado. BOE, Madrid, España, 2015.

NICOLINI, Matteo. Legal Geography: Comparative Law and the Production of Space. Springer, Luxemburgo, 2022.

PALERMO, Francesco y KÖSSLER, Karl. *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. HART Publishing, Oxford, Inglaterra, 2017.

PEGORARO, Lucio y RINELLA, Ángelo. *Derecho Constitucional Comparado*. Giappichelli Editore y Astrea, Bogotá, 2018.

PEREIRA COUTINHO, Luis. El desarrollo de la supranacionalidad - algunos apuntes», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 18, 2012.

PÉREZ ROYO, Javier y CARRASCO DURÁN, M. *Curso de Derecho Constitucional*. 18ª edición. Marcial Pons, Barcelona, España, 2023.

PÉREZ TREMPES, Pablo. El concepto de la integración supranacional en la Constitución. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13, 1992.

RUIZ MIGUEL, Carlos. El (excepcional) reconocimiento del derecho de secesión en el derecho comparado. *Cuadernos Constitucionales*, núm. 3, 2022.

SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro. Constitución y secesión. *Parlamento y Constitución*. Anuario, núm. 10, 2007.

TAJADURA TEJADA, Javier. Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales. *Revista jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010.

VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

VILLALBA CLEMENTE, Francisco G. El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: Aportaciones al modelo español. Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2023.

