

# EL ESTADO AUTONÓMICO EN ESPAÑA A LOS 25 AÑOS DE CONSTITUCIÓN

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Barcelona

## Sumario

### I. PRIMERA APROXIMACIÓN.

### II. LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA

1. Las pre-autonomías y la Constituyente.
2. La aprobación de los Estatutos y puesta en marcha de las CCAA, con un doble nivel competencial.
3. De los “Pactos autonómicos” de 1992 a la finalización de los grandes trasposos (2001).

### III. LOS ELEMENTOS AUTONÓMICOS DE TIPO FEDERAL

1. Sentido del planteamiento.
2. La garantía constitucional de la autonomía.
3. Los Estatutos de autonomía como norma constitucional derivada.
4. Las instituciones de las CCAA
5. La distribución de competencias del Estado y de las CCAA
6. La resolución de los conflictos entre el Estado y las CCAA por el Tribunal Constitucional
7. La financiación de las CCAA
8. Las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado.
9. Las CCAA y la Unión Europea

### IV. LOS HECHOS DIFERENCIALES

1. Las diferencias entre CCAA y el concepto constitucional de hechos diferenciales.
2. Los principales hechos diferenciales de las CCAA.
  - A. *Las lenguas de las CCAA*
  - B. *El derecho civil foral o especial*
  - C. *Los sistemas especiales de financiación.*
  - D. *Instituciones intermedias: Cabildos canarios, Consejos de las Islas Baleares y Territorios Históricos vascos*
  - E. *La policía autonómica*

### V. LA INTEGRACIÓN DE LOS DOS EJES

1. El eje federal.
2. El eje diferencial.
3. La falta de integración de los dos ejes.
4. Las vías para profundizar la autonomía.

## I. PRIMERA APROXIMACIÓN

La construcción del Estado moderno en España, ha seguido en su mayor parte una vía a la vez autoritaria y centralista, y estos dos caracteres, iban tan unidos que cada vez que surgía un breve período de libertad –las Cortes de Cádiz, el trienio liberal, la revolución septembrina...- renacían también las ideas de descentralización. Pero la democracia y la autonomía han sido en la historia creciente de España flores de vida muy breve y de muerte casi siempre violenta. Así fue siempre hasta la Constitución de 1978 que ha realizado un cambio drástico del régimen político en España y, de nuevo, junto a la democracia ha alumbrado un amplio sistema de autonomías territoriales.

El principio de autonomía, reconocido en la Constitución de 1978, ha impulsado una transformación tan notable del Estado que puede resumirse con rotundidad, aunque parezca un poco retórico: España era hace veinticinco años el Estado más centralista de Europa, sin ninguna duda, y actualmente se encuentra entre los más descentralizados, también sin dudas. El poder político de las CCAA puede compararse perfectamente con el que poseen los Estados miembros de una federación, como por ejemplo los *Länder* alemanes o austríacos y, desde luego, es muy superior al que tienen las regiones de otros Estados considerados descentralizados.

El proceso de formación del sistema autonómico ha sido sin embargo complejo, y en gran parte progresivo. En todo caso, el resultado ha sido la organización del poder estatal en unas instituciones generales o centrales (Corona, Cortes, Gobierno y su Presidente, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional) y en 17 Comunidades Autónomas con sus propias instituciones (Parlamento, Presidente y Gobierno, esencialmente)<sup>1</sup>. Poseen un poder legislativo importante, calificado como exclusivo o concurrente con el Estado, en materias como urbanismo, educación, medio ambiente, sanidad, etc. En estos casos ejercen la función legislativa en general de manera parcial, y también la ejecutiva, porque aprueban los reglamentos y también deciden la organización de la administración y la gestión.

Para realizar sus funciones de gestión las CCAA han construido un aparato administrativo considerable, que a su vez puede utilizarse como cierto índice de la distribución del poder. En la actualidad el número de funcionarios que corresponde a cada uno de los tres niveles administrativos existentes en España son los siguientes (la página oficial del MAP mantiene la fecha de julio de 2002):

Administración central	556.000	24,4%
Administración de CCAA	1.102.000	48,2%
Administración Local	533.000	23,3%

(el 4% que falta corresponde a las Universidades)

También los recursos económicos, que suele ser otro parámetro de descentralización, tomando en cuenta por ejemplo los presupuestos de cada tipo de administración, se han repartido notablemente, siendo el conjunto de los recursos autonómicos en torno al 30% de todos los recursos públicos. Las CCAA poseen un poder notable, cualquiera que sea el criterio que se utilice para su medida, incluido el

<sup>1</sup> En el Anexo 1 pueden verse las 17 CCAA y su población.

mediático porque existe una red importante de radios y televisiones públicas autonómicas. Además, algunas CCAA tienen competencias particulares en materias específicas, como la lengua, la organización territorial y el derecho civil foral o especial, en respuesta a problemas históricos que no se habían resuelto hasta las previsiones de la Constitución actual.

La importancia política de la autonomía se puede observar en que las instituciones sólo responden ante el propio electorado, sin ninguna dependencia jerárquica respecto al gobierno central. El autogobierno de las CCAA propicia a su vez el pluralismo político de las instituciones autonómicas, y su cambio según las preferencias ciudadanas. En 1983, 12 gobiernos autonómicos estaban dirigidos por el PSOE, 3 por AP (antecedente del PP) y 2 por los partidos nacionalistas vasco y catalán. En cambio, en 1998, 11 CCAA eran gobernadas por el PP, 3 por el PSOE y 3 por partidos nacionalistas (catalán, vasco y canario). Tras las elecciones autonómicas del 2003 hay mayor equilibrio entre el PSOE y el PP, y continúan los partidos nacionalistas y regionalistas.

A grandes rasgos, la nueva estructura política funciona razonablemente bien. El Estado central se ha ido adaptando a la nueva dinámica, no sin resistencias, perdiendo ámbitos importantes de poder, pero lo ha hecho, y puede servir como símbolo la supresión de los gobernadores civiles provinciales, que habían sido el emblema del centralismo en España durante siglo y medio, y más de 1 millón de funcionarios que han pasado a las CCAA. Estas CCAA gestionan los servicios con normalidad, en general mejor que antes (la comparación es muy difícil porque en el franquismo muchos servicios actuales no existían), y se van convirtiendo en las instituciones que mayor relación tienen con los ciudadanos, junto con los municipios, aunque en sectores distintos. Las elecciones, los cambios de gobierno, incluso varias reformas de los Estatutos de autonomía, han respetado en todo momento los criterios democráticos, y vienen demostrando la creciente experiencia de los ciudadanos y de las instituciones en un funcionamiento plural del Estado. El panorama no es idílico: en algún momento algún gobierno autonómico ha llegado a ser grotesco (Hormaechea en Cantabria, Marco en Aragón...), los episodios de transfuguismo son demasiado frecuentes y viejos vicios políticos y administrativos se han trasladado a las nuevas instituciones. Pero en general, el resultado es positivo. Todo el cambio se ha realizado además al mismo tiempo que se producía la integración de España en la dinámica de fortalecimiento de la Unión Europea y que se alcanzaba un progreso económico y social superior a todos los conocidos en nuestra historia. Se mire como se mire, la transformación del Estado en estos años ha sido muy importante<sup>2</sup>.

Y sin embargo, el Estado autonómico esta recibiendo críticas radicales en los últimos años. En 1998 los principales partidos nacionalistas (CiU, PNV y BNG) negaron la legitimidad del modelo constitucional en la llamada “Declaración de Barcelona”, donde se llega a calificar la fórmula autonómica como “carta otorgada” y se

---

<sup>2</sup> Al resumir, las valoraciones resultan demasiado rotundas, y por ello me permito remitir para mayores detalles y matices a mi libro AJA, E. (2003), *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Civitas, 2ª ed., que no volveré a citar aunque lógicamente amplíe casi todos los puntos abordados en estas páginas. Una visión general sociológica, con muchos más datos, puede verse en MORENO, L., *La federalización de España*, Madrid, 1997, Siglo XXI.

reclama la construcción de un Estado de tipo confederal como alternativa. Por otra parte, el “acuerdo de Lizarra”, firmado en otoño del mismo año por los partidos políticos vascos PNV, EA, IU y HB y varios sindicatos y asociaciones apuntaba directamente la superación del marco constitucional y estatutario, justificada en la búsqueda de la paz en el País Vasco sin ningún límite institucional previo, y la propuesta del Lehendakari Ibarretxe en el 2002 para que el País Vasco cambie el sistema autonómico por una asociación libre con España, decidida mediante un referéndum, se fundamenta en el rechazo abierto de la autonomía constitucional.

El Estado autonómico, pues, padece una seria contradicción. Por un lado, permite un nivel de autogobierno muy amplio a las CCAA, que presentan una línea positiva de continuidad y progreso institucionales. Por otro, recibe críticas radicales de los propios partidos nacionalistas que gobiernan algunas CCAA, que llegan a desautorizar el sistema. Se trata realmente de una paradoja que los partidos impulsores de la autonomía sean ahora los principales críticos, y que los partidos que la critican resulten los principales beneficiarios de las instituciones existentes; en ambos aspectos se produce una distancia enorme entre la realidad institucional y las propuestas político-ideológicas. ¿Cómo se entiende? ¿Cómo se puede reducir esta contradicción? Sería un grave error achacar todos los problemas a la existencia misma de los partidos nacionalistas, entre otras razones elementales en democracia, porque estos partidos representan a una parte importante de la población. La explicación de la paradoja requiere un razonamiento más complejo, que exige analizar el camino que se ha recorrido hasta ahora y el carácter del Estado autonómico actual así como los defectos que se han acumulado durante ese itinerario sin recibir las reformas adecuadas.

## **II. LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA**

La configuración del Estado en España a lo largo de los siglos XIX y XX siguió, en efecto, un camino autoritario y centralista a la vez, especialmente en los largos periodos de gobierno de los moderados, la Restauración y el franquismo. Desde el primer momento del Estado liberal existieron proyectos alternativos de descentralización, pero sólo se impusieron en los breves paréntesis de gobiernos liberal-democráticos y republicanos.

El debate sobre la estructura del Estado en el siglo XIX y primera parte del XX giró en torno a la organización de las provincias, pero a finales del XIX apareció la alternativa del regionalismo, especialmente en Cataluña, con una primera concreción en el establecimiento de la Mancomunidad de Cataluña (1914-23), de carácter administrativo. Pero realmente, el precedente importante de la actual autonomía fue la experiencia de la II República, ya que la Constitución de 1931 preveía una primera forma de regionalismo político para algunos territorios, que coexistirían con las provincias dependientes del Gobierno central. Sin embargo, el autogobierno sólo llegó a aplicarse en Cataluña, y por poco tiempo (1932-34 y unos meses en 1936), porque el Estatuto vasco y el proyecto de Galicia se elaboraron tras el inicio de la guerra civil, que no es la mejor situación para iniciar proyectos de descentralización.

En todo caso, los cuarenta años de franquismo interrumpieron estos ensayos de nueva autonomía y llevaron el centralismo, y el autoritarismo, al máximo. Todas las

formas de democracia fueron abolidas, pero además la represión de la lengua y los caracteres catalanes y vascos por el centralismo franquista (que situó como enemigos de la patria a los “rojos y separatistas”), acentuó aún más la importancia de la “cuestión regional”, de forma que el restablecimiento de la democracia debía ineludiblemente abordar alguna forma de descentralización política.

## **1. Las pre-autonomías y la Constituyente.**

La autonomía aparecía en 1977 como un elemento decisivo para la consolidación de la democracia en Cataluña y el País Vasco, pero se reivindicaba también con fuerza en otras regiones (Galicia, Andalucía, Canarias...) y comenzaba a plantearse en el resto. El lema de las manifestaciones catalanas “Llibertat, amnistia i Estatut d'autonomia” se utilizaba por las vanguardias políticas en todas las regiones. La idea de autonomía se extendió rápidamente por todo el territorio, con objetivos y formulaciones muy distintas (combatir el subdesarrollo, aproximar las instituciones a los ciudadanos, recuperar tradiciones...), pero tenía un fundamento lógico en la necesidad de terminar con el centralismo tradicional y adoptar algún tipo de estructura descentralizada para todo el territorio.

En Cataluña y el País Vasco, los partidos formados en la lucha antifranquista, que eran mayoritarios, planteaban el restablecimiento del Estatuto de autonomía de la República. En el resto de España, los partidos de izquierdas mantenían posiciones federalistas muy abstractas y los sectores del centro y de la derecha, provenientes del franquismo, coincidían en aceptar reformas descentralizadoras pero de corto alcance, en la línea del regionalismo italiano (de la época).

Tras las primeras elecciones de 1977 y la clara victoria en Cataluña de los partidos favorables al restablecimiento de la autonomía, y además de izquierdas, el presidente Adolfo Suárez se sacó un as de la manga, negociando un acuerdo con Josep Terradellas que vivía en el exilio francés como Presidente de la Generalidad republicana en el exilio, para establecer de forma inmediata una autonomía provisional en Cataluña y remitir a la aprobación de la Constitución y del futuro Estatuto (dos o tres años), la forma concreta del autogobierno en Cataluña. Este pacto, a la vez que recuperaba la legitimidad de la Generalidad republicana e implicaba una promesa firme de autonomía, y por eso consiguió el apoyo de la mayoría de las posiciones políticas, reconducía la solución al proceso constituyente y frenaba las exigencias de los partidos vencedores de las elecciones<sup>3</sup>.

El pacto Suarez-Terradellas que restablecía una autonomía provisional (o pre-autonomía) se convirtió tanto para el el Gobierno de UCD como para la mayoría de los partidos de oposición en estrategia general, de forma que se generalizó la formación de las pre-autonomías. En el año y medio que duró la elaboración de la Constitución, casi todo el territorio se organizó en regiones (pre-autonomías), con instituciones provisionales de autonomía: Llegaron a ser 14, quedando sólo sin formarse Cantabria, La Rioja y Madrid, por las diferentes alternativas territoriales que barajaban. Aunque

---

<sup>3</sup> Josep M. BRICALL, *Memòria d'un silenci. El Govern Tarradellas (1977-1980)*, Barcelona, 2003, Rosa dels Vents. También M. CLAVERO, *España desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, 1983, Planeta.

entonces no se percibió tan claramente, los efectos de esta primera forma de descentralización resultaron decisivos, primero, porque las Autonomías provisionales prácticamente configuraron el mapa futuro (lo que evitó a los constituyentes una difícil discusión territorial), y segundo porque generalizaron la organización autonómica, haciendo impensable que la Constitución restringiera después la autonomía sólo a algunas regiones.

La diversidad de ideas y orientaciones sobre el autogobierno que existía en las diferentes Pre-Autonomías era comparable a la heterogeneidad de concepciones que poseían los partidos constituyentes sobre el modelo territorial del poder. Hay que recordar que la Constituyente, para evitar una Constitución partidista y conseguir que fuera aceptada por todos, se basó en el consenso de todos los partidos representados en las Cortes. El acuerdo se consiguió en todos los problemas que en el pasado habían dividido a los españoles: la monarquía, la religión y la Iglesia, el sistema económico-social... En cambio, el debate sobre la organización territorial estuvo a punto de romper el consenso, porque las posiciones de los ponentes eran demasiado distintas.

En la Ponencia del Congreso, que resultó la instancia decisiva en la elaboración de la Constitución, las posiciones de Roca Junyent (Convergència de Catalunya), Solé Tura (comunista, pero del PSUC catalán), Peces Barba (PSOE), Fraga Iribarne (AP, precedente del PP, pero entonces con pocos diputados)... eran realmente dispares, pero los representantes de UCD (Unión del Centro Democrático, Perez Llorca, Gabriel Cisneros y Herrero de Miñón) no lo eran menos y carecían de orientación común. La Ponencia rechazó todos los modelos comparados (federalismo, regionalismo de tipo italiano), y también el de la II República, y fue buscando de forma pragmática la solución de los problemas más graves, intentando consensuarlos, con frecuencia al precio de la indefinición de algún aspecto, o del reenvío de su determinación al futuro o de la combinación de elementos contrapuestos<sup>4</sup>. Así se explica la remisión a los Estatutos para fijar las competencias que corresponderán a cada CA, y al propio Estado (149.3 CE), o en el frontispicio del sistema, la admisión de los términos "nacionalidades" y "regiones" junto a la afirmación hiperbólica de la unidad de la nación española (art. 2 CE).

La consecuencia de este consenso pragmático de mínimos fue que la Constitución resolvió sólo los problemas más urgentes o decisivos en aquél momento, como asegurar una autonomía inmediata para Cataluña y País Vasco (DT 2), dejando muy abierta la posibilidad de autonomía para todas las demás regiones (arts. 143 y 144 CE). La Constitución tampoco fijó el grado de autogobierno de la mayoría de los entes autonómicos, puesto que la vía del art. 151.1 permitía el máximo nivel competencial a las tres CCAA de la DT 2, pero también a cualquier otra que fuera capaz de cumplir los requisitos más difíciles del artículo 151 CE; por otra parte, la previsión de ampliación competencial del art. 148.2 permitía que todas las CCAA al cabo de 5 años pudieran tener las mismas competencias.

---

<sup>4</sup> SOLE TURA, J. *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985, Alianza Editorial. También son útiles los libros de PÉREZ BARBA Y HERRERO DE MIÑÓN dedicados al debate constituyente, así como el libro de los siete ponentes constitucionales G. CISNEROS Y OTROS, *20 años después. La Constitución cara el siglo XXI*, 1998, Madrid, Taurus.

Realmente, la opción del constituyente por el Estado autonómico fue una decisión muy abierta, por las posiciones encontradas de los Grupos parlamentarios sobre la autonomía y por la diferente voluntad de autogobierno que existía en las distintas partes de España, y explica la importancia del principio dispositivo en la primera fase de desarrollo constitucional y también fundamenta el relieve que adquieren en el Título VIII los principios generales, los límites (los niveles competenciales del 148 y del 149, por ejemplo), y sobre todo los procedimientos (de acceso a la autonomía, de elaboración de los Estatutos, etc.). La Constitución, ya que no podía fijar las posiciones finales, al menos establecía los límites y procedimientos adoptarlas, como muestra la complejidad del procedimiento para la elaboración de los primeros Estatutos que contiene el art. 151 CE<sup>5</sup>.

## **2. La aprobación de los Estatutos y puesta en marcha de las CCAA, con un doble nivel competencial.**

En el desarrollo del Estado autonómico suele decirse que hay un primer periodo (1979-83) que abarca la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía y acaba con la Sentencia constitucional de la LOAPA, que reafirma el carácter político de la autonomía y la naturaleza constitucional derivada de los Estatutos de las CCAA.

La aprobación de los Estatutos vasco y catalán fue bastante rápida, y paradójicamente poco conflictiva, gracias a la persistencia del consenso constituyente. El borrador de Estatuto catalán (el proyecto de Sau elaborado antes de la aprobación de la Constitución) sirvió de referencia para la mayoría de los demás proyectos de Estatuto, que se iban preparando en todas las pre-autonomías adaptándolos a las características de cada región.

Pero el proceso de elaboración de los Estatutos se interrumpió después por la posición del Gobierno de UCD respecto a Galicia y Andalucía. Estos conflictos, que duraron más de un año, respondían a la orientación del Gobierno Suarez para que las demás CCAA tuvieran unos poderes menores. Se pretendía reducir las competencias de las demás CCAA al límite del art. 148 CE, aprobando su Estatuto por la vía de los arts. 143-146 CE y Galicia, que debió ir por el 151 tendría una "cláusula competencial" que condicionaría el ejercicio de las competencias a la aprobación de la ley correspondiente por las Cortes. El rechazo de esta condición, en Galicia, condujo a la esencial igualdad de naturaleza de los Estatutos, que fueron la norma decisiva para la atribución de las competencias, sin necesidad de ley estatal previa. El conflicto sobre el Estatuto de Andalucía fue aún más grave y se resolvió mediante referéndum popular a favor de establecer el máximo nivel de autonomía en la CA, igualándola con las tres anteriores.

Los conflictos gallego y andaluz, con sendas derrotas gubernamentales, y el malestar que reflejaba tal desorientación, unido al intento de golpe de Estado de 23 de

---

<sup>5</sup> El más célebre análisis de la falta de modelo autonómico en la Constitución ("desconstitucionalización de la estructura del Estado"), lo realizó Pedro CRUZ VILLALON, ("La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1982, nº 4). Significativamente, GARCIA DE ENTERRIA, citaba poco después a Cruz Villalón diciendo que su tesis podía ser atendible en 1979 pero ya no lo era tras los primeros Pactos Autonómicos (*Estudios sobre las Autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pp. 107 y ss).

febrero de 1981 y la progresiva debilidad de UCD, aconsejaron al Gobierno la firma de los “Acuerdos Autonómicos” con el PSOE en el verano de 1981 para definir el desarrollo de las previsiones constitucionales. Su principal resultado fue la aprobación del resto de los Estatutos de Autonomía de forma que todas las CCAA tendrían las mismas instituciones (Asamblea legislativa, Presidente y Gobierno) pero distintos niveles competenciales. El mayor sería para las que había aprobado su Estatuto por la vía del 151, ya citadas, más Canarias y Comunidad Valenciana que como efecto indirecto del conflicto andaluz, asumían mediante ley Orgánica de Transferencias del 150.2 CE, el mismo máximo nivel competencial, así como Navarra, en virtud de la DA 1ª.

El otro resultado de los Pactos fue la elaboración del proyecto de LOAPA (ley orgánica y de armonización del proceso autonómico), que introducía una serie de prevenciones y controles para todas las CCAA y recurrida ante el Tribunal Constitucional, fue declarada inconstitucional en su mayor parte por la Sentencia 76/1983. El Tribunal Constitucional, que en anteriores sentencias había afirmado el carácter político de la autonomía y había comenzado a extraer las consecuencias del nuevo tipo de Estado, ratificaba con esta notable Sentencia el carácter constitucional de la autonomía política.

La aprobación de todos los Estatutos dio contenido concreto a varios preceptos constitucionales, como la Disposición Adicional Primera y determinó el mapa de las CCAA, con la resolución de los problemas que se planteaban sobre León, Cantabria, La Rioja o Madrid. También en estos primeros años el Tribunal Constitucional fijó los mecanismos generales de la distribución de competencias, mediante la elaboración del concepto de bloque de constitucionalidad, la formulación de grandes categorías competenciales, el valor interpretativo de los Reales Decretos de traspasos, etc.

El resultado del proceso de reforma de la estructura estatal a mediados de 1983 era notable: rápida organización de todas las CCAA, celebración de las primeras elecciones que permiten formar los Parlamentos y los Gobiernos propios de cada CA y concepto de autonomía política para todas las CCAA y diferencia importante de competencias entre 7 CCAA y las otras 10. La gran diferencia, entre otras, consistía en que las primeras tenían poder legislativo en las competencias concurrentes (educación, sanidad, etc.) y las segundas carecían de ellas. En consecuencia el Estado sólo podía aprobar en estas materias leyes básicas para las 7 primeras CCAA y en cambio poseía todas las competencias, incluida la ejecución, en las otras 10 CCAA.

En un segundo periodo o subperíodo (1984-1992), marcado por la mayoría absoluta que mantiene el PSOE en las Cortes, destaca la aprobación de numerosas leyes del Estado necesarias para el funcionamiento normal de las CCAA, especialmente para las CCAA de nivel competencial superior porque les permite su desarrollo legislativo: La Ley de Reforma Universitaria en 1983, el desarrollo de la iniciativa legislativa popular en 1984; la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, todas en 1985. El despliegue legislativo continúa en los años siguientes, tanto en el Estado y como en las CCAA, especialmente las del nivel competencial superior.



Pero al mismo tiempo se produce una altísima conflictividad competencial y aunque el Tribunal Constitucional dicta numerosas sentencias, parece a punto de colapsarse por el creciente número de conflictos, provenientes en su mayoría de Cataluña y del País Vasco. En 1988 fueron 86 conflictos; en 1989, 97 conflictos; en 1990, 77 conflictos. Este volumen indicaba o la tendencia invasora del Estado o la falta de acuerdo elemental entre el Estado y las CCAA sobre el alcance de muchas competencias.

En torno a 1987-88, al cumplirse los 5 años desde la aprobación de sus Estatutos, algunas CCAA del 143 CE (Aragón, Castilla-León, Baleares, Asturias...) plantearon la ampliación de sus competencias, dando lugar a una polémica sobre la posible igualación general de competencias y sobre la vía para alcanzarla, por reforma del Estatuto o utilizando la transferencia por Ley Orgánica del art. 150.2 CE. La reticencia a la ampliación de competencias tenía dos líneas argumentales diferentes, la posible dificultad de algunas CCAA para gestionar las nuevas competencias, que alegaba el gobierno central, y el disgusto que producía en las CCAA con gobiernos nacionalistas, que se veían la igualación como una pérdida de posición.

Otros problemas comenzaban a surgir también con fuerza, aunque aún están por resolver, como la reforma del Senado, la participación de las CCAA en las decisiones de la Comunidad Europea, los traspasos pendientes reclamados por los gobiernos de Cataluña y, en especial, del País Vasco, etc. Al final de los años ochenta, parecía necesario un impulso reformista que indicara la línea de avance sobre estos problemas y mejorara el funcionamiento del Estado autonómico, pero hubo que esperar a la década siguiente para divisar algunas soluciones embrionarias.

### **3. De los “Pactos autonómicos” de 1992 a la finalización de los grandes traspasos (2001).**

Puede hablarse de un nuevo periodo, que se inicia en torno a 1992, con la firma de unos nuevos Pactos Autonómicos ese año, porque suponen la ampliación de competencias a las 10 CCAA que tenían un nivel inferior. Los nuevos Pactos se firmaron a finales de 1992 entre el Gobierno socialista, el PSOE y el PP y se instrumentaron jurídicamente en dos momentos distintos, primero mediante una ley orgánica del 150.2 CE –para que el nivel y el ámbito de las competencias ampliadas fuera el mismo para las 10 CCAA, a fin de evitar “dientes de sierra” disfuncionales- que fue la Ley Orgánica 9/1992 de Transferencia de Competencias y posteriormente por la reforma de los Estatutos correspondientes, realizadas en 1994 porque en medio se celebraron las elecciones generales de 1993. El contenido de la reforma de los Estatutos significó que las 10 CCAA que tenían un nivel competencial inferior se igualaron prácticamente con las 7 que tenían el nivel superior, aunque se pospuso el traspaso de servicios en educación no universitaria hasta la finalización de la reforma educativa que estaba en marcha y se aplazaron los traspasos de sanidad, por su complejidad.

El impulso de los Pactos facilitó también el inicio de otras reformas estructurales, como la modificación del Reglamento del Senado, la formación de una Conferencia reforzada para dar audiencia a las CCAA en la formación de la voluntad de España en los órganos comunitarios, una primera regulación de las técnicas de

colaboración autonómica y la mejora de los ingresos en el sistema de financiación. Todos estos impulsos se inician bajo gobierno socialista y continúan con el primer gobierno del PP (1996), pero se frenan y se frustran en la segunda legislatura del PP (2000), al obtener mayoría absoluta, hasta el punto de que su desarrollo les convierte aún en ejes centrales del debate actual sobre la autonomía.

En enero de 1994 se aprobó la reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico. Esencialmente consistió en la creación de una Comisión General de las CCAA, aparentemente muy fuerte, a la que pueden asistir los Presidentes de las CCAA o Consejeros en su nombre y que tiene amplias funciones en todo lo relacionado con las CCAA. Pero esta Comisión General continuó teniendo como límite la debilidad y heterogeneidad del Senado dentro del que esta, de manera que la modificación del Reglamento no ha cumplido las expectativas y ha dado paso a la idea de reforma global y constitucional del Senado.

La cesión a las CCAA del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas fue el principal aspecto de la reforma de la financiación de 1993, destinada a reducir la diferencia existente entre la capacidad de gasto y de ingreso de las CCAA, siguiendo criterios de corresponsabilidad fiscal. Una reforma más ambiciosa en 1996, con gobierno ya del PP, dio pie al rechazo de algunas CCAA alegando que disminuía la solidaridad, pero la última reforma (2001) ha recuperado el consenso de las CCAA sobre una línea de mayor territorialización del impuesto sobre la renta y de claro incremento del poder autonómico en los ingresos.

Así como las reglas para la aplicación del derecho comunitario por las CCAA quedó aclarada relativamente pronto gracias a la jurisprudencia del TC, la participación autonómica en la fase ascendente ha sido uno de los mayores problemas en los últimos años. Su articulación se inició a través de una Conferencia Sectorial, que en 1994 alcanzó un acuerdo importante para fijar reglas de participación a la vez que se reforzaba como Conferencia (CARCE, Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), hasta el punto de que el primer gobierno del PP llevó su contenido a una ley, pero tales reglas se han mostrado ineficaces y el gobierno Aznar ha retrocedido en la apertura al papel comunitario de las CCAA, salvo en los Comités de la Comisión. Es también otro de los grandes problemas pendientes, por el gran significado de la UE para las CCAA.

En este período se produjo una disminución notable de la conflictividad entre el Estado y las CCAA. De casi un centenar de conflictos en los años anteriores se pasó a menos de una tercera parte, aunque aumentó un poco a finales de la década. De nuevo la Jurisprudencia constitucional incorpora doctrinas de alcance para el sistema autonómico, como el rechazo de la doctrina americana del *spending power* y por tanto la necesidad de que el Estado traslade a las CCAA las subvenciones en los campos en que no posee competencia material (STC 13/1992), o la limitación de la función competencial de la cláusula de la supletoriedad (STC 61/1996) que impide al Estado fundarse en ella para elaborar nuevas leyes.

Prácticamente en el último lustro del siglo se produce una nueva oleada de reforma de los Estatutos para eliminar determinadas restricciones de las instituciones autonómicas que provenía de los primeros “Pactos” autonómicos (límites de reuniones

de los Parlamentos, prohibición de sueldos a los parlamentarios, etc.), en lógica correspondencia con el aumento de las competencias y además para introducir en varios Estatutos la facultad del Presidente de disolución anticipada del Parlamento, que ya existía por ley en los ordenamientos del País Vasco, Cataluña y otros.

Dos rasgos muy diferentes parecen predominar en los últimos años. Por una parte, la culminación de los grandes traspasos que finalizaron en educación no universitaria (1999) y en sanidad (2001) en todas las CCAA, consolidando de forma definitiva a las CCAA como las grandes prestadoras de servicios a los ciudadanos, aunque aún quedan algunos traspasos por realizar y sobre todo conflictos sobre el propio traspaso. Por otra parte, destaca la radicalización del conflicto vasco y, a gran distancia, la crítica general de los otros partidos nacionalistas a la autonomía, probablemente a la búsqueda de una nueva estrategia, junto con la citada aspiración común a reformas en el Senado, la participación en la UE y las relaciones autonómicas, más en general.

### III. LOS ELEMENTOS AUTONÓMICOS DE TIPO FEDERAL

#### 1. Sentido del planteamiento.

Las normas de la Constitución, muy abiertas inicialmente a diferentes alternativas, se han ido definiendo progresivamente, de forma que actualmente presentan una notable concreción, y la mayor parte del desarrollo que preveía la Constitución en materia autonómica se ha realizado. Ante esta situación de práctica culminación del Estado autonómico, se plantea de forma natural la pregunta sobre el tipo de Estado que se ha instalado en España, entendiendo por tipo de Estado la estructura territorial del poder. Entre los dos grandes tipos consolidados en el constitucionalismo occidental —el federal y el unitario—, ¿dónde se incluye España? La cuestión no es fruto únicamente de la curiosidad intelectual, que ya sería bastante, sino que tiene una importancia muy superior, porque las soluciones a los grandes problemas políticos son muy diferentes según el tipo de Estado.

Para ver hasta qué punto el sistema español posee o no los caracteres del federalismo se puede comparar los elementos esenciales del federalismo moderno, especialmente en Europa, con los rasgos estructurales del Estado autonómico. La teoría federal actual considera que no existe un criterio único para calificar a un Estado como federal y predomina la idea de considerar varios factores: la garantía constitucional de la autonomía, y de la distribución de competencias, la existencia de instituciones políticas de los entes territoriales, la resolución de conflictos por un tribunal constitucional o equivalente, una financiación objetiva y garantizada y un sistema eficaz de relaciones entre la federación y los Estados o Länder<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Es tradicional reservar la calificación de federal para los sistemas que se formaron por agrupación de otros Estados anteriores, y efectivamente así fue en los Estados Unidos o Suiza, pero hay otros federalismos en que no fue así (Canadá, Australia, Austria y Bélgica) y lo importante no es el origen sino la estructura política resultante, como ya vio M. GARCIA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, 5ª ed., Madrid, RO, 1959, p. 215.

En las páginas siguientes se tratará de examinar cómo se configuran estas notas típicas del federalismo en el Estado autonómico, para decidir si se puede calificar realmente como un sistema político de tipo federal. Ciertamente se debe recordar que la estructura actual no consta estrictamente en la literalidad de la Constitución sino que deriva del desarrollo realizado durante estos años, como se ha visto y además falta toda la terminología federal, pero podemos superar el nominalismo para examinar la realidad político-institucional existente. La conveniencia o no de cambiar los términos (federación por Estado y Estados por CCAA, o al menos introducir la denominación de federal) es secundaria desde el punto de vista del análisis de la realidad, aunque pueda tener un significado político-ideológico.

## **2. La garantía constitucional de la autonomía.**

La teoría federal ha considerado siempre que la estructura del poder no se puede dejar a la voluntad de una mayoría parlamentaria más o menos coyuntural, y por eso es necesario que su reconocimiento se encuentre en la norma suprema, la Constitución. El reconocimiento constitucional de la autonomía de los Estados les proporciona una seguridad fundamental, por los efectos generales de la rigidez y supremacía de la Constitución.

En España el reconocimiento constitucional de la autonomía no ofrece dudas. El artículo 2, después de referirse a la unidad de la nación española, dice: “La Constitución [...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Los artículos 3 y 4 se refieren a las lenguas y los símbolos de las CCAA, pero sobre todo los artículos del Título VIII de la propia Constitución contienen las líneas maestras del sistema autonómico. El carácter constitucional de la autonomía no ofrece duda.

Como la mayoría de Constituciones actuales, y todas las federales, la Constitución española es “rígida”, es decir, de reforma casi imposible para una mayoría parlamentaria coyuntural y si el Título VIII requiere para su modificación una mayoría de 3/5 del Congreso de los Diputados y del Senado, y referéndum popular si lo solicita una décima parte de diputados o senadores, los artículos del Título Preliminar exigen unos requisitos imposibles sin un amplio consenso constitucional<sup>7</sup>.

La garantía constitucional más eficaz de la autonomía pasa por la Justicia Constitucional, como instrumento de la supremacía de la Constitución. El TC declarará nula cualquier ley del Estado que sea contraria al sistema autonómico previsto por la Constitución o menoscabe los poderes reconocidos por su Estatuto a una CA, y también declarará la titularidad y alcance de las competencias que sean reivindicadas por las CCAA o el Estado cuando se impugnen reglamentos o actos administrativos aprobados en virtud de tales competencias.

---

<sup>7</sup> El procedimiento de reforma que afecta a los artículos 2, 3 y 4 de la Constitución requiere una mayoría de 2/3 del Congreso y del Senado, en dos legislaturas diferentes, y además el referéndum obligatorio de los ciudadanos. Para mayor detalle, PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, 1987, Madrid, Congreso de los Diputados.

### 3. Los Estatutos de autonomía como norma constitucional derivada.

En los sistemas federales la Constitución enumera los Estados miembros y cada uno de ellos tiene su propia Constitución, donde se regulan sus instituciones, se detallan y orientan sus competencias y a veces se reconocen derechos adicionales a sus ciudadanos. La Constitución del Estado o *Land* opera así como fundamento del ordenamiento jurídico propio, aunque en todo momento queda subordinada a la Constitución federal. En España, ciertamente la Constitución no enumera a los entes político-territoriales ni remite a sus Constituciones, pero ahora se verá que la misma función se produce, incluso con mayor intensidad, mediante la elaboración de los Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de las CCAA equivalen a las Constituciones de los Estados miembros de una federación, cumplen sus mismas funciones y poseen equivalente rango y protección jurídica, pero tanto su denominación como su proceso de elaboración ocultan esta semejanza. La Constitución es superior a los Estatutos de Autonomía, de eso no hay duda, como la Constitución federal se impone a las Constituciones de los Estados, pero los Estatutos poseen también una naturaleza constitucional de segundo grado que les protege contra todas las leyes, tanto de la propia Comunidad como del Estado.

Todos los Estatutos tienen una estructura semejante, aunque varían en la denominación y composición de las instituciones, en el nivel de las competencias asumidas y a veces en la creación de instituciones autonómicas de segundo nivel (Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, etc.). Normalmente los primeros artículos contienen las disposiciones básicas de la Comunidad Autónoma, entre las que destaca la legitimidad popular de las instituciones autonómicas, y a veces la autoproclamación como nacionalidad o como región. También establecen el territorio de la CA, la cooficialidad de la lengua propia (cuando existe) y los símbolos (bandera, himno) y las peculiaridades de la estructura territorial (islas, comarcas, etc.).

La diferencia más importante entre los Estatutos y las Constituciones de los Estados federados, aparte del nombre, estriba en la forma de su aprobación, que en los federalismos depende sólo de las instituciones de cada Estado, Land o Cantón. En España, la elaboración y la reforma de los Estatutos requieren una voluntad consensuada entre la CA y el Estado, en concreto precisan la doble aprobación del Parlamento de cada CA y de las Cortes Generales y, en algunos casos, también necesitan el referéndum de la población (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Pese a estas diferencias, se puede afirmar la naturaleza constitucional de los Estatutos de Autonomía. Es verdad que la Constitución española no define a los Estatutos como leyes constitucionales, sino como leyes orgánicas especiales, como Estatutos de Autonomía, pero la propia Constitución, sin decirlo expresamente, les convierte en leyes constitucionales de segundo grado o, como ha dicho el profesor Rubio Llorente, en “normas constitucionales derivadas”<sup>8</sup>, tanto por su especial rigidez frente a todas las leyes del Estado como por su función de norma superior de la propia CA, fundamento de su ordenamiento jurídico.

---

<sup>8</sup> 1 F. Rubio Llorente, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, pp. 114-115.

Pues bien, los Estatutos participan de esta “rigidez” propia de las Constituciones, porque el artículo 147.3 de la Constitución prevé que la reforma de los Estatutos será regulada por ellos mismos, aparte de necesitar la aprobación de las Cortes. Efectivamente, cada Estatuto de Autonomía contiene el procedimiento para su reforma, que, resumiendo, consiste en que se elabore por el Parlamento autonómico y se apruebe, en una votación sobre el conjunto, por una mayoría muy amplia, generalmente de 2/3 de la Cámara autonómica. En los Estatutos elaborados por la vía reforzada (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), se exige además el referéndum de la población. En todos los casos, esta reforma deberá ser aprobada posteriormente por las Cortes (con mayoría absoluta del Congreso de Diputados), y si las mismas discrepan de la reforma, se remitirá el texto al Parlamento autonómico, que podrá aceptar la opinión de las Cortes o retirar la propuesta de reforma. Así, los procedimientos de reforma estatutaria son siempre rígidos y pactados, y, por tanto, ninguna ley estatal los puede modificar porque resultaría inconstitucional, ya que reformaría el Estatuto sin seguir el procedimiento requerido. Esta doctrina fue fijada muy pronto por el TC y ratificada de forma decisiva en la sentencia sobre la LOAPA.

Por otra parte, el Estatuto es la norma superior de la CA, y ésta es la fundamentación de la rigidez que acabamos de examinar. La propia Constitución los define como “la norma institucional básica” de la Comunidad y por tanto resulta jerárquicamente superior a todas las leyes de la propia CA. Si una ley autonómica fuera contraria al Estatuto sería inconstitucional y nula por “antiestatutaria”, ya que supondría —igual que antes— un intento de reformar el Estatuto sin seguir el procedimiento adecuado. El Estatuto se convierte además en parámetro de las leyes aprobadas por el Parlamento de la CA, del Reglamento parlamentario, de la legislación delegada que opera entre Parlamento y Gobierno con los mismos criterios que la Constitución establece en los arts. 82-85 para el Estado, y de los reglamentos del gobierno y demás normas de la administración autonómica. De esta forma el Estatuto es el gozne entre el ordenamiento jurídico general y el ordenamiento autonómico.

El nombre, la elaboración y el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía constituyen, a primera vista, la mayor diferencia del sistema español respecto a los federalismos europeos, que se explica por la forma en que se construyó inicialmente el Estado autonómico, pero cumple en cambio las exigencias fundamentales que supone el federalismo, porque su posición en el ordenamiento jurídico y sus funciones resultan totalmente equivalentes a las que poseen las Constituciones de los Estados miembros en las federaciones.

#### **4. Las instituciones de las CCAA**

La existencia de instituciones propias de cada Estado miembro de una federación, esencialmente Parlamento y gobierno, constituye seguramente el elemento nuclear del federalismo, en torno al cual giran los demás (distribución de competencias, financiación, etc.). Este elemento se encuentra exactamente igual en el Estado autonómico. Hay una doble instancia parlamentaria (las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos) y un doble nivel de gobierno (presidente y gobierno centrales, presidente y gobierno de cada CA), exactamente igual que en los sistemas

federales. Si la clave de un sistema federal es que las instituciones de los Estados miembros o *Länder* siguen su propia orientación política, según las opciones políticas preferidas por su electorado, no hay duda de que las CCAA responden a la misma regla, además con una pluralidad y diversidad política superior a los federalismos europeos, porque las mayorías y minorías parlamentarias no sólo se reparten entre los partidos de ámbito estatal (PP, PSOE, IU), sino que corresponden también a partidos de base autonómica, que están implantados sólo en el ámbito de una CA. Un simple repaso de la representación parlamentaria en las 17 CCAA da idea de la importancia del pluralismo político en la orientación del electorado y de las instituciones autonómicas.

Las instituciones principales de las CCAA, el presidente, el Parlamento y el gobierno, tienen carácter político-representativo, es decir, tienen su origen y legitimidad en las elecciones populares de la Comunidad, y están configuradas básicamente por cada Estatuto de Autonomía. La Constitución sólo impone un marco general, muy amplio, en el artículo 152 CE: un Parlamento o Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional; un gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros. La exigencia de estos caracteres mínimos se encuentra también en los sistemas federales y se conoce como principio de homogeneidad institucional. A partir de aquí, cada Comunidad organiza sus instituciones como prefiere, y efectivamente cada una ha establecido el número de diputados de su Parlamento, la circunscripción en que serán elegidos, la organización del gobierno y de la administración, la creación o no de otras instituciones de segundo nivel, etc.<sup>9</sup>

Igual que los poderes del Estado se encuentran regulados en la Constitución, y son desarrollados por las leyes y por los reglamentos parlamentarios del Congreso y del Senado, las instituciones de las CCAA se encuentran reguladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y son desarrolladas por las leyes autonómicas y por los reglamentos parlamentarios de cada una de las 17 CCAA. De nuevo aquí aparece el paralelismo entre los Estatutos de Autonomía y las Constituciones de los Estados o *Länder* de las federaciones. La autonomía política significa justamente la inexistencia de jerarquía y de control político de las instituciones estatales sobre las instituciones autonómicas, de manera que la única explicación de la actuación de las instituciones autonómicas es la línea política que ellas mismas adopten, según los partidos políticos dominantes en cada CA y la opinión de sus propios ciudadanos.

Dentro de esta libertad, las CCAA han optado por organizarse como sistemas parlamentarios, semejantes al estatal, que la teoría constitucional suele denominar “parlamentarismo de Primer Ministro o de Canciller”, en alusión a los sistemas inglés y alemán, para subrayar que si bien el Parlamento elige al presidente del gobierno, y éste

---

<sup>9</sup> Son muy numerosos los estudios monográficos sobre una institución en una o más CCAA, con el enfoque de Derecho autonómico comparado y también sobre el conjunto de las instituciones de una CA. En las CCAA con mayor tradición suele existir incluso libros de Derecho Público de la CA, bastante conocidos. Pero también existen monografías valiosas incluso sobre casos menos destacados, como la breve e interesante de GARRORENA, A., *La autonomía murciana, un intento de identificación*, Murcia, CJRM, 2000 o el estudio amplio y sistemático dirigido por MARTÍN REBOLLO, L., *Derecho Público de Cantabria*, Santander, 2003, Parlamento de Cantabria. Además de los estudios de este tipo, deben tenerse en cuenta las diferentes revistas de derecho público (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Aragón, Navarra, etc.).

debe contar con la confianza parlamentaria, en cambio el presidente del gobierno desempeña un clarísimo liderazgo sobre el conjunto de las instituciones.

A partir de este rasgo común, las diferencias de configuración entre las instituciones de las CCAA llegan a ser notables, y derivan principalmente del volumen de la población, de las opciones político-organizativas de cada CA y del propio sistema de partidos políticos, que pueden facilitar o dificultar la gobernabilidad. La dimensión de las instituciones responde, a grandes rasgos, a la importancia de la población; por ejemplo, el tamaño de los Parlamentos va desde los 135 diputados de Cataluña a los 33 de La Rioja. Las opciones institucionales han conducido en el País Vasco a establecer un mismo número de parlamentarios para Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, pese a que la primera dobla en población a las otras dos juntas. También los sistemas de partidos varían mucho de una CA a otra. Mientras el Parlamento de Castilla-La Mancha suele tener diputados sólo de dos partidos, del PSOE y del PP, y por tanto la formación del gobierno y las decisiones parlamentarias son fáciles, porque normalmente habrá una mayoría absoluta, en el Parlamento de Navarra y del País Vasco pueden estar representados seis o siete partidos, lo que dificulta –al margen de otros problemas- la formación de gobiernos homogéneos y la adopción de decisiones<sup>10</sup>.

El Parlamento de la CA es la institución autonómica con mayor legitimidad porque es elegido por los ciudadanos y reúne a los representantes de todas las orientaciones políticas. Las Asambleas autonómicas tienen como principales funciones aprobar las leyes de la Comunidad y, en particular, la ley anual de presupuestos, elegir y sustituir al presidente del gobierno (investidura, cuestión de confianza y moción de censura parecidas al Congreso de los Diputados), controlar a los miembros del gobierno a través de preguntas e interpelaciones, nombrar a los miembros de las instituciones autonómicas que debe elegir el Parlamento y participar en algunos órganos o decisiones de las instituciones centrales del Estado, como la designación de algunos senadores o el envío de proposiciones de ley a las Cortes.

Las CCAA pueden legislar, en exclusiva o en desarrollo de leyes básicas estatales sobre sectores muy diversos y de notable transcendencia, como educación, agricultura, Cajas de Ahorros, medio ambiente, comercio interior (instalación de grandes superficies, por ejemplo), protección de menores... Algunas CCAA no utilizan a fondo su potestad legislativa, bien porque deciden no intervenir en algunos sectores, bien porque sus gobiernos optan por regular mediante reglamentos materias que debieran serlo por ley. Pero también es cierto que la legislación básica del Estado resulta a menudo restrictiva del ámbito autonómico y que la configuración competencial no facilita una intervención intensa de los Parlamentos.

El Presidente y el Gobierno son mucho más que el poder ejecutivo de la CA porque, al igual que en el Estado y en toda Europa, el propio Presidente del gobierno dirige a la mayoría parlamentaria (casi todas las leyes provienen de proyectos aprobados por el gobierno), elabora de forma decisiva el proyecto de presupuestos de cada año y aprueba las políticas públicas desarrolladas por la administración<sup>11</sup>. El presidente autonómico tienen una posición paralela a la del presidente del gobierno central, en el

---

<sup>10</sup> Ver Anexo 2. La composición política de los Parlamentos autonómicos.

<sup>11</sup> Ver en Anexo 3, la orientación política de los Gobiernos de las CCAA.



ámbito de su CA, pero además lo es también de la Comunidad como conjunto institucional, con funciones esencialmente simbólicas y protocolarias.

Las principales tareas de las CCAA son de carácter gubernamental, en España y en todos los federalismos actuales y, como en todos los sistemas políticos actuales, el presidente del gobierno autonómico es la institución principal, por su posición decisiva en el gobierno y porque además es el líder de la mayoría parlamentaria, y ello le permite controlar todas las decisiones importantes. En todas las CCAA el presidente se elige por el Parlamento siguiendo un procedimiento (la investidura) muy parecido al que utiliza el Congreso de los Diputados para nombrar al presidente del gobierno central, con la principal diferencia de que las funciones que corresponden al rey son desempeñadas en las CCAA por el presidente del Parlamento.

El nombramiento de todos los miembros del gobierno (Consejeros) corresponde al presidente, tras la investidura, y también su cese depende de él, de manera que el presidente es la clave de la formación y continuidad del gobierno, además de dirigir y coordinar la acción de los consejeros y establecer las directrices generales de la política de la CA. A menudo su papel se ve realzado por sus viajes y actividades exteriores y su figura es cultivada sistemáticamente por las radios y la televisión autonómicas. Además, como es lógico, suele ser el principal dirigente del partido en la CA.

Por todo ello el presidente es la institución que mejor ha conseguido cuajar en el nuevo entramado institucional autonómico. En varias CCAA (Cataluña, Castilla-La Mancha y Extremadura) la continuidad de un mismo presidente desde el inicio de la autonomía (Jordi Pujol, José Bono, Rodríguez Ibarra) proporciona a la figura un gran peso político; pero incluso, con períodos más cortos y partiendo de situaciones precarias, como Ardanza o Ibarretxe en el País Vasco o Fraga en Galicia, los presidentes han alcanzado la máxima dimensión en la CA y una importancia notable en el sistema político español.

Las CCAA tienen también una cierta libertad para estructurar su administración, pero deben respetar la legislación básica del Estado, especialmente en materia de funcionarios. En conjunto puede decirse que la mayoría de las CCAA han seguido el modelo departamental tradicional de la administración estatal, estructurándose en Consejerías paralelas a los ministerios. Más allá, pueden encontrarse algunas diferencias derivadas del ámbito territorial interno: las CCAA uniprovinciales asumen la función de la diputación provincial; en las Islas existen órganos fuertes de gobierno (Cabildos en Canarias y Consejos en Baleares) y en el País Vasco los Territorios Históricos funcionan a su vez como entes de una federación.

Junto al núcleo central de la administración, la mayoría de CCAA pluriprovinciales ha formado una administración periférica, estableciendo “delegados territoriales del gobierno” autonómico en cada provincia o incluso en ámbitos territoriales inferiores, si la Consejería es importante (sanidad, educación, servicios sociales). En general, el modelo departamental se reproduce con pocas variantes y lógicamente con él se trasladan también los problemas, como el nuevo centralismo de las administraciones autonómicas y sus relaciones difíciles con los entes locales

(siempre en general), relacionadas también con la reproducción de una amplia cúpula administrativa demasiado politizada<sup>12</sup>.

Existe sin duda una dimensión autonómica de la Justicia, pero sus perfiles son ambiguos y polémicos tanto por razones teóricas como prácticas. En la mayoría de sistemas federales la división vertical de la justicia no alcanza tanto significado como en los otros dos poderes por la propia independencia del Juez y su exclusivo sometimiento a la ley. Aparte de esto, el funcionamiento de los tribunales en España arrastra tantos problemas tradicionales, que los conectados con la estructura autonómica no son los más importantes, aunque adquieren un significado político en las CCAA con mayor sensibilidad. A partir de aquí suele distinguirse entre la función esencial del Juez aplicando la ley mediante la elaboración de sentencias y resoluciones y toda la organización que rodea al Juez para asistirle en su función, que suele aludirse como la “administración de justicia” y la “administración de la administración de justicia” correspondiendo la primera al Estado y la segunda a una copartición entre el Estado y las CCAA. Pero la distribución del poder de la justicia tampoco obtuvo un tratamiento claro en la Constitución<sup>13</sup>.

A todo lo anterior es preciso añadir además que el poder de administración del Estado ya no descansa únicamente en el Ministerio de Justicia, como era tradicional, sino que se encomienda principalmente a un órgano independiente de extracción parlamentarias, el Consejo General del Poder Judicial, que la Constitución crea a imitación de Italia y Francia. El poder de gestión y administración de los Jueces y tribunales debe pues repartirse entre el Gobierno central, los gobiernos autonómicos y el Consejo General del Poder Judicial y esta distribución corresponde esencialmente a la ley orgánica y, en su caso a las Sentencias del Tribunal Constitucional. Así ha sido y las diferentes leyes orgánicas reguladoras del poder judicial y algunas sentencias constitucionales (especialmente, la STC 56/1990), han configurado con ligeras variaciones el sistema vigente, del que la administración del personal y los medios al servicio de Jueces y tribunales es el aspecto más claramente asumido por las CCAA.

## **5. La distribución de competencias del Estado y de las CCAA**

Este punto es tan importante que en todos los sistemas federales la distribución de competencias se encuentra fijada en la propia Constitución federal, pero las técnicas para realizarlo varían mucho de una Constitución a otra. Además, siempre resulta complicado repartir el poder entre la federación y los Estados, porque no es fácil concretar en una o varias listas de materias todas las posibles actividades que puedan realizar la federación o los Estados, de manera que el papel de la jurisprudencia constitucional acaba siendo importante para concretar las competencias o adaptarlas a los cambios socioeconómicos .

La distribución de competencias en España también parte de la Constitución, pero a diferencia de los sistemas federales, la operación no se termina en la propia Constitución porque ésta reenvía a los Estatutos de Autonomía para definir las

---

<sup>12</sup> El volumen de las diferentes administraciones en Anexo 4 y 5.

<sup>13</sup> R. Jiménez Asensio, *Dos estudios sobre administración de justicia y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1998, Civitas.

competencias que corresponden a las CCAA, e indirectamente al Estado porque le quedarían residualmente las no asumidas por el Estatuto. Ya se ha citado el doble nivel competencial inicial y la trascendencia del principio dispositivo, pero en general las CCAA tendieron a recoger en sus Estatutos todas las competencias posibles, aunque la redacción de cada Estatuto introdujo diferencias, y, en ocasiones, algunas CCAA no deseaban una competencia, o incluso se olvidaban de recogerla. Por ejemplo, Cataluña asumió la gestión de las prisiones, pero la mayoría de CCAA no lo hicieron porque la consideraron una competencia difícil e ingrata. Galicia “olvidó” asumir una competencia tan sencilla como el control sobre espectáculos públicos, que precisó después una ley orgánica de transferencias para remediarlo.

El artículo 149.1 de la Constitución contiene una lista de competencias que corresponden al Estado, y por tanto son límite para las CCAA, pero configura las competencias con diferente intensidad, de modo que permite su organización en distintas categorías y por tanto admitiendo la reserva de distintos poderes para las CCAA. Las competencias exclusivas del Estado son parecidas a las que pertenecen a la federación en los sistemas federales: relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas, sistema monetario, etc. Además, el 149.1 CE otorga al Estado otros dos tipos de competencias: aquellas que le permiten aprobar la legislación, pero encomiendan la ejecución a las CCAA, y aquellas que sólo le concede la legislación *básica*, porque la legislación de desarrollo y la ejecución son de las CCAA. Los Estatutos operaron como el negativo de una fotografía y por tanto asumieron las competencias de ejecución, cuando el Estado se reservaba la legislación, las competencias de legislación de desarrollo y de ejecución, cuando el Estado tenía la legislación básica y asumieron además competencias exclusivas, sobre las materias no reservadas al Estado.

El progreso realizado durante estos años en la definición de las competencias ha permitido llegar en la actualidad a una distribución competencial entre el Estado y las CCAA bastante razonable y muy parecido a las existentes en los federalismos europeos, con una tipología que permite distinguir el conjunto de las competencias en cuatro grandes categorías, siempre a partir del artículo 149.1 CE: competencias exclusivas del Estado, competencias concurrentes, competencias compartidas y competencias exclusivas de las CCAA.

Las “competencias exclusivas”, tanto del Estado como de las CCAA, permiten a su titular ejercer todos los poderes sobre la materia correspondiente, es decir, aprobar la ley y sus reglamentos ejecutivos, los reglamentos organizativos de los servicios, así como organizar a los funcionarios y dirigir su gestión. Por tanto, si la competencia es exclusiva, el titular del poder –Estado o CA- ejerce todas las funciones (legislación, reglamentación y ejecución) sobre el ámbito o la materia concreta de la competencia.

Son competencias exclusivas del Estado aquellas mencionadas en el artículo 149 de la Constitución sin ninguna limitación de sus facultades legislativas o ejecutivas. Por ejemplo, “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, “relaciones internacionales”, “defensa y Fuerzas Armadas”, etc. Estas competencias se enuncian de manera genérica, sin ningún límite de funciones, y por eso requieren una delimitación muy precisa de la materia considerada exclusiva. Por ejemplo, “relaciones internacionales” significa que corresponde al Estado la firma de los tratados internacionales o el establecimiento de embajadas en países extranjeros. Pero ello no

impide a las CCAA realizar acuerdos con Länder alemanes o Cantones suizos en materias que les corresponden, y ni siquiera implica que las CCAA no puedan tener sus propias oficinas en Bruselas para seguir mejor la política de la Unión Europea, como ha reconocido la STC 165/1994, porque el establecimiento de esas oficinas no entra en las relaciones internacionales. Lo mismo cabe decir respecto a la competencia exclusiva en “inmigración”: el Estado aprueba la ley de extranjería y controla las fronteras, pero todos los problemas de educación o atención social de los inmigrantes corresponden a las CCAA, porque son las competentes en las materias de educación y asistencia social.

Las competencias exclusivas de las CCAA son todas aquellas que no aparecen en el artículo 149.1 de la Constitución reservadas al Estado, o que figuran en él como excepción total al poder del Estado, de manera que pueden corresponder a las CCAA. Al ser exclusivas, permiten a las CCAA ejercer todas las funciones en cada una de las materias, es decir, la legislación, la reglamentación y la gestión o administración. Veamos tres ejemplos, que corresponden a tres formas distintas de competencia exclusiva, siempre con referencia al artículo 149.1 de la Constitución. Éste, al enumerar las competencias del Estado, no recoge el turismo ni la agricultura; por tanto, estas materias corresponden íntegramente a las CCAA, si lo dice el Estatuto de autonomía, porque el artículo 149.1 no reserva ninguna facultad al Estado. Por otra parte, el artículo 149.1.8º reserva al Estado la legislación civil, pero excluyendo los derechos forales o especiales que tienen algunas CCAA (Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia), que por tanto serán las titulares de la legislación civil foral o especial. En otro supuesto, el artículo 149.1.21º, atribuye al Estado los “ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad autónoma”, y por tanto deja fuera, correspondiendo a las CCAA toda la competencia sobre los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren *solamente* por su propio territorio. La misma técnica se utiliza para los aprovechamientos hidráulicos y otras materias: son competencia exclusiva de la CA si el río fluye sólo por su territorio y son competencia del Estado si el río atraviesa varias CCAA. Esta técnica debe aplicarse estrictamente, porque no todas las competencias que interesen a varias CCAA pasan por ello a ser del Estado, como ha destacado en varios votos particulares el profesor y magistrado Carles Viver i Pi-Sunyer.

Las competencias concurrentes y compartidas, que se han extendido en los sistemas federales, en detrimento de las exclusivas por el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo, suponen la intervención del Estado y de las CCAA en la misma materia, porque la complejidad del Estado moderno hace muy difícil el mantenimiento de toda la competencia en una sola instancia y aconseja la distribución entre ambas, lo que implica una cierta colaboración estructural. La competencia es concurrente cuando el Estado puede aprobar una ley básica o de líneas generales y las CCAA pueden aprobar leyes de desarrollo y tienen además la potestad reglamentaria y la ejecución. La competencia es compartida cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las CCAA (entre los estudiosos existen ciertas variaciones en la terminología).

Las competencias son concurrentes en materias tan importantes como economía, educación, sanidad y medio ambiente, entre otras. En estos casos, la dificultad mayor es decidir hasta dónde puede llegar la ley básica del Estado, sin invadir la competencia

también legislativa de las CCAA, y cuáles son los mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA para que ambas instancias cumplan correctamente su respectiva función. El TC ha fijado algunos criterios para determinar las leyes básicas: han de reducirse a regular “un mínimo común denominador” para todos los ciudadanos, en principio deben ser leyes aprobadas por las Cortes y sólo pueden ser reglamentos del gobierno cuando la ley lo autorice, etc. Pero subsisten dificultades técnicas, y lo ideal sería la existencia de un Senado integrado por representantes de las CCAA, como en Alemania, que participara en la aprobación de las leyes básicas, expresando la conformidad de las CCAA a la dimensión de la ley básica del Estado.

La competencia compartida se da en ámbitos como la legislación penitenciaria, sobre propiedad intelectual e industrial y la legislación laboral, que es quizás la más importante para las CCAA. Corresponde al Estado la aprobación de la ley y del reglamento ejecutivo de la misma, es decir, las normas que se aplicarán a los ciudadanos, garantizando una misma normativa legal en todo el territorio; la CA aprueba el reglamento organizativo y tiene también toda la gestión.

La inmensa mayoría de las competencias del Estado y de las CCAA se inscribe en alguna de estas cuatro grandes categorías, aunque algunas competencias tienen reglas particulares, como la promoción de la cultura, que es indistinta, en cuanto ambas instancias pueden realizarla, o las denominaciones de origen, que precisan el doble acuerdo de la CA y del Estado.

Pero las dificultades para determinar la legitimidad de actuar una competencia resulta a veces más complicada, por ejemplo, cuando afecta a la igualdad de los ciudadanos. En el Estado autonómico, como en todos los federales, se produce una tensión dialéctica entre la igualdad y la diversidad de derechos que no siempre es fácil resolver. El principio de igualdad rige para el núcleo esencial de los derechos fundamentales, en sentido estricto, pero no puede exigirse para otros muchos aspectos que pueden tener regulaciones diferentes por la misma potestad legislativa de las CCAA; esto puede producirse incluso en derechos fundamentales; por ejemplo, en educación, la existencia de una lengua cooficial en algunas CCAA conduce una situación muy diferente en los derechos y deberes de los alumnos y de los docentes.

La diferencia de trato se produce también en otras regulaciones que afectan a competencias comunes de todas las CCAA, como urbanismo, agricultura, comercio, etc. porque las condiciones para abrir un comercio o para construir una vivienda pueden ser muy distintas. En sentido parecido a veces los problemas surgen de la posibilidad de intervención del Estado o de la Federación para disminuir las diferencias que pueden darse entre distintas CCAA o Länder. Así sucede con la cláusula de condiciones equivalentes de vida que contiene la Constitución alemana y con la competencia que el artículo 149.1.1º CE atribuye al Estado español para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Esta competencia claramente transversal puede facilitar la intervención centralista del Estado en competencias autonómicas y por ello diferentes autores han llegado a negar su carácter competencial considerándola sólo como principio de interpretación, pero es difícil negar legitimidad al Estado para promover la igualdad entre CCAA, aunque el Estado solo puede intervenir cuando se den ciertas condiciones que la STC 61/1997 resume: las condiciones básicas han de ser imprescindibles o

necesarias para garantizar la igualdad; la materia sobre la que se proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto así como los deberes básicos y las condiciones han de guardar estrecha relación con ellos; además, la regulación queda limitada a las condiciones básicas que no pueden confundirse con un régimen jurídico acabado y completo. Estas condiciones no siempre son fáciles de comprobar, como demuestran por ejemplo la opinión disidente de tres magistrados en la posterior Sentencia 188/2001 que aplicó la doctrina explicada, y lo ideal sería que las propias CCAA pudieran participar en la determinación de los casos en que el Estado debe intervenir.

La Constitución prevé además ciertas posibilidades de flexibilizar algunas competencias, cuando sus límites resulten insatisfactorios y no se quiera emprender la difícil reforma de la Constitución y de los Estatutos. La Constitución prevé tres mecanismos en el art. 150. El primero es la ley-marco, que permite al Estado atribuir a las CCAA el ejercicio de competencias estatales tras establecer ciertos principios y directrices y que apenas se ha utilizado hasta el momento. Otra posibilidad, de signo contrario, es la “ley de armonización”, que permite al Estado dictar una norma para homogeneizar competencias cuando la diversidad provoque serios problemas para el interés general. Éste fue el camino intentado por la LOAPA, pero fue tan desafortunado (el TC anuló casi toda la ley en 1983) que ningún otro gobierno ha intentado seguir esta vía. La técnica de flexibilidad competencial más utilizada, hasta ahora, es la ley orgánica de transferencia, que permite al Estado traspasar una competencia propia a una o varias CCAA que, por diferentes razones, conviene que la posean. Se utilizó inicialmente, en 1982, para aumentar las competencias de la Comunidad Valenciana y de Canarias; se usó después, en 1987, para racionalizar las competencias en materias de transportes y, en 1992, para convertir en norma los pactos autonómicos de ampliación de competencias, antes de incluirlos en las reformas de los Estatutos. Posteriormente, con un alcance mucho más reducido, se ha utilizado para completar ciertas competencias de Galicia (1995) y de las Islas Baleares (1996), que resultaban lógicas. Por último, se ha empleado en 1997 para trasladar a Cataluña la competencia de policía de tráfico, que el Estatuto no reservaba a la policía autonómica.

En general, se puede decir que en España, como en los federalismos más modernos, las competencias más importantes no son las exclusivas, ni del Estado ni de las CCAA, sino las concurrentes, como economía, educación y sanidad, que permiten la formación de políticas públicas equivalentes pero que se ajusten a las necesidades y orientaciones de cada CA, con un peso además muy notable no sólo por la importancia que adquieren en el Estado social, sino porque comportan un traspaso decisivo de medios personales, materiales y financieros. Como balance muy general, podría decirse que el Estado mantiene la competencia sobre las grandes leyes vertebradoras del sistema (legislación penal, mercantil, laboral y en parte administrativa) y las grandes decisiones de la intervención económica, las CCAA consolidan su protagonismo en organización territorial, ordenación del territorio y urbanismo, ordenación de algunos sectores económicos (farmacia, turismo) y la regulación y gestión de los grandes servicios personales (educación, sanidad y servicios sociales). Pero también hay que añadir que las categorías generales están atravesadas con frecuencia por leyes transversales del Estado que limitan una distribución funcional y que algunas categorías importantes, en

especial las leyes básicas, no encuentran su técnica adecuada. Seguramente será preferible reducir y graduar esta categoría, por ejemplo considerando exclusivas de las CCAA el régimen administrativo propio, e incluso el régimen local, y distinguiendo entre las bases de la economía (de naturaleza expansiva) y las demás, que no tienen porqué serlo<sup>14</sup>.

## **6. La resolución de los conflictos entre el Estado y las CCAA por el Tribunal Constitucional**

En todos los Estados surgen conflictos entre sus diferentes órganos, pero las controversias pueden ser más frecuentes y alcanzar mayor trascendencia en los sistemas federales, por la existencia de varios Parlamentos y gobiernos con orientaciones políticas distintas y que no se relacionan entre sí de forma jerárquica sino que actúan con plena libertad, cada uno dentro de sus competencias. Históricamente se han desarrollado diferentes fórmulas para solucionar los conflictos (la imposición federal, la negociación política, la decisión arbitral, la resolución jurisdiccional...), pero en todos los federalismos modernos se ha impuesto como principal mecanismo el recurso a un Tribunal Constitucional para decidir jurídicamente quién tiene razón de acuerdo con la Constitución.

La vía jurisdiccional comenzó en Estados Unidos, mediante su Tribunal Supremo, y fue seguida, parcialmente, en Suiza (1874), trasladándose después a la Constitución alemana de Weimar (1919). La Constitución de Austria de 1920 dio un paso más al crear un Tribunal Constitucional propiamente dicho, solución que se extendió a la II República española y, tras la Segunda Guerra Mundial, a la República Federal Alemana, a Italia y a otros países. En todos los sistemas federales una de las principales tareas de los TC es la resolución de conflictos entre la federación y los Länder o Estados.

La Constitución española de 1978 ha seguido claramente este modelo federal, atribuyendo esencialmente al TC la solución de los litigios que puedan enfrentar al Estado y a las CCAA, o a éstas entre sí, sin perjuicio de recoger algunos mecanismos que responden a las otras lógicas indicadas, como la negociación política, que siempre es posible, y la imposición unilateral del Estado, que se prevé sólo para situaciones muy graves en el artículo 155 de la Constitución.

Los conflictos planteados ante el TC en el Estado autonómico, como en todos los federalismos, versan sobre la competencia del Estado o de una CA para aprobar una ley u otra norma inferior (un reglamento, una orden, etc.). La función del TC consiste en analizar la Constitución y el Estatuto de la CA y decidir si el autor de la norma tenía competencia para elaborarla o si, por el contrario, se ha excedido en sus facultades y ha invadido las competencias de la otra parte. Esta forma de operar permite hablar de la función pacificadora del TC, aunque su eficacia depende en gran parte del prestigio y de la legitimidad que posea el propio TC, tanto por su actuación como por la actitud de las demás instituciones. Es fácil comprender que una crítica sistemática al Tribunal, o la

---

<sup>14</sup> Una exposición reciente de los defectos principales de la distribución competencial en el artículo de VIVER PI-SUNYER, C., profesor y ex-Vicepresidente del Tribunal Constitucional "Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad" en *El País*, 6 de septiembre de 2003.

incapacidad de éste para que las instituciones acepten sus decisiones, cuestionan la propia razón de ser del TC. un TC sin autoridad resulta incapaz de cumplir su papel pacificando de los conflictos entre las instituciones.

El enfrentamiento entre el Estado y las CCAA sobre la titularidad de una competencia puede llegar al TC principalmente por dos vías: el “recurso de inconstitucionalidad”, que se utiliza en caso de que la controversia provenga de una ley, y los “conflictos de competencias”, propiamente dichos, que se emplean cuando el enfrentamiento se produce sobre una norma de rango inferior a la ley. Cada uno de estos procedimientos tiene sus caracteres específicos (instituciones que los pueden presentar, desarrollo del proceso y contenido de la sentencia del TC), pero a la postre la diferencia principal deriva del tipo de norma que provoca la controversia: si es una ley se seguirá el recurso de inconstitucionalidad; si es una norma inferior a la ley, el conflicto de competencias. Los apuntaré brevemente<sup>15</sup>.

a) El recurso de inconstitucionalidad corresponde cuando la invasión competencial se produce por una ley (aprobada por las Cortes o por un Parlamento autonómico), o por una norma con rango de ley (los decretos-leyes y los decretos legislativos). En este caso, los sujetos que pueden plantear el recurso son los gobiernos, los Parlamentos de las CCAA, 50 diputados, 50 senadores y el Defensor del Pueblo. El efecto de la sentencia del TC es la declaración de nulidad de la ley que haya invadido la competencia de la otra instancia, tanto si es estatal como autonómica. Suele denominarse a esta vía recurso de inconstitucionalidad “competencial”.

En el año 2000 se ha realizado una reforma de la Ley Orgánica del TC para impulsar la negociación entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central, cuando se prevea la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley por motivos competenciales. La reforma consiste en alargar de 3 a 9 meses el plazo para presentar el recurso ante el TC si los gobiernos muestran voluntad de negociar las discrepancias y lo manifiestan al TC dentro de los tres primeros meses.

b) El conflicto de competencias, propiamente dicho, sólo puede plantearse entre gobiernos y recae siempre sobre alguna norma infralegal. Si el gobierno central o de una CA entiende que otro gobierno ha aprobado un reglamento o una orden, o cualquier otra norma con rango inferior a la ley, que invade las competencias propias, debe dirigir un requerimiento al gobierno “invasor” para que retire su norma o decisión y, si en el plazo de un mes no lo atiende, puede promover el conflicto ante el TC. Con esta fase de requerimiento previo, que para el gobierno central es facultativa, se intenta que los gobiernos autonómicos entablen una negociación política que evite el proceso constitucional. La negociación suele depender mucho de los protagonistas y de la materia, e incluso de la coyuntura política, pero en los últimos años ha permitido resolver numerosos conflictos sin necesidad de acudir al TC. Si se sigue el proceso, el TC decidirá la titularidad de la competencia, la existencia o no de invasión competencial y en su caso la nulidad de la norma o decisión objeto del conflicto.

c) Existe otro procedimiento, designado normalmente por la norma que le contiene (Título V LOTC) o a veces por el artículo 161.2 de la Constitución, que sólo

---

<sup>15</sup> Sobre los procedimientos constitucionales, CAAMAÑO, F. y OTROS, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2ª ed., Madrid, 2000, MacGrawHill, con bibliografía.



puede iniciar el gobierno central, para lograr que el TC examine si un gobierno autonómico ha adoptado un reglamento o una resolución no sólo dentro de sus competencias sino con respeto a los principios generales de la Constitución, como, por ejemplo, la libertad de circulación o la igualdad de los ciudadanos, y en general a normas no competenciales. Esta vía se utiliza con poca frecuencia (una docena de casos en total).

Una consecuencia importante de acudir al TC es que éste puede suspender provisionalmente la aplicación de la ley o norma recurrida. Pero, además, deberá decretar la suspensión en todo caso, al menos por un período de cinco meses, cuando lo solicite el gobierno central invocando el artículo 161.2 CE. Dentro de este plazo, el Tribunal debe revisar la suspensión, valorando las circunstancias que concurren para levantarla o ratificarla. En los primeros años el TC tendía a mantener la suspensión de la mayoría de las normas autonómicas, impidiendo por tanto su aplicación hasta que dictara sentencia, pero desde mediados de los ochenta levanta frecuentemente la suspensión, especialmente cuando se trata de leyes autonómicas.

También cabe que un conflicto entre el Estado y las CCAA se resuelva ante los tribunales ordinarios, cuando la discusión no se refiere a la titularidad de las competencias sino al ejercicio concreto que se ha realizado. E incluso se viene aceptando que un juez o tribunal ordinario plantee al TC una “cuestión de inconstitucionalidad” sobre una ley que considera contraria a la distribución de competencias, y que debe aplicar en un pleito ordinario para dictar sentencia (cada año hay 4-6 sentencias que resuelven cuestiones de inconstitucionalidad “competenciales”).

La LO 7/1999 introdujo un nuevo procedimiento ante el TC al que pueden acudir los ayuntamientos y diputaciones provinciales para impugnar las leyes del Estado o de las CCAA que consideren vulneradoras de la autonomía local. En general, el conflicto debe ser planteado por varios municipios o provincias que en conjunto representen al menos la mitad de la población afectada por la ley, y el acuerdo de recurrir debe ser adoptado por la mayoría absoluta de los órganos plenarios de los entes locales (también Cabildos y Consejos en las islas y Diputaciones Forales en el País Vasco). La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local resolviendo sobre los problemas surgidos, pero además puede declarar la inconstitucionalidad de la ley y su nulidad en una nueva sentencia que examine directamente este aspecto.

Mientras los primeros años del Estado autonómico se caracterizaron por una conflictividad desahogada, tanto por parte del Estado como de las CCAA (entre 1984 y 1988 la media superó ampliamente el centenar anual de conflictos), en los años noventa la conflictividad descendió notablemente, situándose en torno a los 40 conflictos al año. Pero como el TC dicta unas 20 sentencias anuales sobre conflictos (en sentido amplio) entre CCAA y el Estado, se entiende que el retraso en la solución de los conflictos no haya dejado de aumentar. En estos momentos la situación es grave, porque las sentencias del TC se dictan con un retraso medio de siete-ocho años y en ocasiones recaen sobre conflictos planteados diez años antes, con perjuicios evidentes (especialmente en caso de suspensión de las normas) y generando una cierta irresponsabilidad de los gobernantes que pueden adoptar normas sabiendo que la sentencia tardará ocho años en dictarse (dos legislaturas normales).

Si, como se ha dicho antes, el prestigio del TC es fundamental para cumplir su función pacificadora, ¿cómo puede valorarse su actuación? En los primeros años del Estado autonómico el protagonismo del TC fue importante, porque facilitó la puesta en marcha del sistema autonómico. Resolvió problemas puntuales, como la integración de León y Segovia en Castilla y León, diseñó conceptos fundamentales para el sistema competencial (bloque de constitucionalidad, rechazo del interés general para redefinir las competencias) y, especialmente, impuso el concepto de autonomía política y protegió a los Estatutos frente a las leyes estatales (especialmente en la Sentencia 76/1983, sobre la LOAPA). Desde la segunda mitad de los años ochenta el TC desempeña un papel más discreto. Su labor principal ha consistido en ir perfilando caso a caso el contenido y los límites de la mayoría de las competencias, con más o menos acierto, pero en todo caso con suficiente realismo para que el conjunto funcione. No existe “una” sentencia importante que pueda considerarse desastrosa, y en cambio sí varias muy positivas, aunque pueden discutirse algunas líneas de interpretación. Además, casi cada año, ha elaborado alguna doctrina que ha permitido avanzar en el autogobierno de las CCAA: la aceptación de su actividad internacional, la prohibición de que el Estado mantenga las subvenciones en los sectores que ha traspasado, la posibilidad de la apertura de sedes oficiales en Bruselas para facilitar los contactos con la Unión Europea, la prohibición de que el Estado legisle en materias en que carece de competencia escudándose en la supletoriedad del derecho estatal, etc.

## **7. La financiación de las CCAA**

En el derecho comparado del federalismo existen sistemas de financiación muy diferentes; en unos, como el americano, predomina la separación de tributos entre la federación y los Estados; en otros, como el alemán, destaca la exacción de tributos por la federación y la participación de los Länder en los ingresos de aquélla. En general, la mayoría de Estados federales utilizan sistemas mixtos, que combinan la existencia de diferentes tipos de ingresos, atribuyendo algunos tributos a la federación y otros a los Estados, estableciendo transferencias de recursos o la participación de una instancia en los ingresos de la otra, fijando las posibilidades y los límites del endeudamiento y creando fondos de solidaridad o reequilibrio territorial. En todo caso, se estima fundamental que los Estados miembros cuenten con recursos estables, fijados objetivamente y previsibles, para evitar que la federación pueda presionar políticamente a los Estados aprovechando sus necesidades económicas. Junto al sistema de ingresos, desempeñan un papel importante las reglas sobre el gasto público, porque determinan el nivel de autogobierno de los Estados o Länder.

La Constitución contiene unos principios y normas muy generales sobre la financiación y, junto a la enumeración de algunas fuentes de recursos destinados a las CCAA, destaca el equilibrio que postula entre los principios de unidad, de autonomía financiera y de solidaridad. La autonomía financiera de las CCAA va unida también al principio de coordinación entre la Hacienda del Estado y las Haciendas de las CCAA. Esta generalidad de las normas constitucionales otorga la máxima trascendencia a las leyes orgánicas y ordinarias que contienen la regulación concreta de la financiación.

Destaca la coexistencia de dos sistemas de financiación: el foral, que corresponde a Navarra y al País Vasco, que se mencionará en el próximo apartado porque forma parte de los hechos diferenciales, y el general, que incluye a las otras 15 CCAA. La diferencia principal estriba en que el primero otorga a los entes forales la fijación de la mayoría de impuestos y su recaudación, de la que pasan una parte al Estado para compensar los servicios generales del mismo, mientras que en el sistema general el Estado establece y gestiona una parte mayoritaria de los impuestos (otra corresponde a las CCAA) y transfiere parcialmente su producto a las CCAA para financiar las competencias que les corresponden. Canarias sigue el sistema general, pero con particularidades importantes que derivan de su régimen económico y fiscal, que también se verá en el próximo capítulo. Aunque la mayoría de los autores considera que el sistema foral permite una justicia tributaria equivalente a la del general, en la práctica los recursos de las dos CCAA forales son sensiblemente superiores a los obtenidos por las 15 CCAA, lo que ha provocado en los últimos años duras críticas o, alternativamente, deseos de imitación, especialmente por partidos nacionalistas como CiU y el PAR.

El sistema de financiación general ha experimentado varios cambios durante estos años. La Constitución remite la concreción de sus principios a una Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que fue aprobada en 1980. Ésta, a su vez, requiere varias leyes más para regular determinados elementos de la financiación (tributos cedidos, Fondo de Compensación) que a menudo concretan sus efectos en la ley anual de presupuestos. La LOFCA establecía distintos criterios de financiación para el período transitorio inicial (los primeros años) y para el posterior período definitivo, pero, en realidad, se ha producido una reforma cada cinco años. Hasta 1993 las modificaciones se realizaron por consenso del Estado y de todas las CCAA, y pese a su importancia se llevaron a cabo sin alterar la LOFCA, sólo como diferentes interpretaciones de la misma. Finalmente, en 1996, tras la llegada del PP al gobierno, se reformaron la LOFCA y la mayoría de las leyes de financiación.

El sistema vigente arranca de enero del 2002. En julio del 2001 el gobierno central y todas las CCAA de régimen común alcanzaron un nuevo Acuerdo de Reforma de la Financiación que ha sido considerado positivo por diferentes razones. En primer lugar, por la aprobación general, ya que la reforma anterior de 1996 había sido rechazada por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, generando múltiples conflictos. Además, al coincidir con el último gran traspaso de la sanidad del Estado a las CCAA, la nueva financiación integra la financiación sanitaria (y de servicios sociales que tiene criterios especiales) y se adapta a las administraciones autonómicas plenamente desarrolladas. Por último, la reforma realiza progresos importantes en la coparticipación y corresponsabilidad fiscal de las CCAA que se había iniciado en los años anteriores.

El nuevo sistema establece las necesidades homogéneas de financiación de las CCAA, excluyendo los servicios específicos transferidos solo a algunas CCAA (por ejemplo, policía autonómica o difusión de la lengua propia) y sumando los recursos necesarios de tres bloques competenciales (general, sanitario y de servicios sociales). En el primero existe un fondo general, que distribuye los recursos de acuerdo con los siguientes criterios y su ponderación: población (94%), superficie (4,2%) dispersión de

la población (1,2%), insularidad (0,6%) y un mínimo fijo de 39,6 millones de euros para cada CA. Sanidad y servicios sociales tienen criterios particulares. Otros fondos están destinados a paliar la escasa densidad de la población y la situación de menor riqueza relativa de algunas CCAA. Añadiendo los servicios específicos, se tendrían las necesidades de financiación de cada CA (tomando 1999 como año base para todos los cálculos), que deben ser satisfechos por los ingresos financieros correspondientes.

El avance en el principio de corresponsabilidad se produce especialmente por la cesión de más capacidad normativa en el ámbito de los tributos cedidos y del 33% del IRPF, que queda en manos de las CCAA, así como el incremento de la participación de las CCAA en la gestión tributaria. El cambio se percibe especialmente en la ampliación del número de tributos cedidos (IVA, impuestos especiales...) y del incremento en la participación autonómica, de manera que éstos pasan a convertirse en el bloque de ingresos más importantes y además proporcionan mayor seguridad en las previsiones de ingresos porque las anteriores expectativas centradas esencialmente en el IRPF son sustituidas por los ingresos generados por diversos tributos (la llamada cesta de impuestos). El Acuerdo incorpora otras novedades que sólo el tiempo dirá si son relevantes, como las asignaciones de nivelación para que los servicios públicos fundamentales (se prevén educación y sanidad) no presenten diferencias significativas entre CCAA y modifica el Fondo de Compensación Interterritorial aceptando que una parte de los recursos se asignen a gastos corrientes, para asegurar el funcionamiento de los servicios vinculados a inversiones realizadas.

La resolución positiva de la reforma de la financiación en esta ocasión no debe ocultar las deficiencias constitucionales, que en otras ocasiones condujeron situaciones difíciles. El origen se encuentra en la “apertura” extraordinaria de las normas constitucionales, que permiten casi todas las orientaciones, en la escasez y pobreza (hasta el momento) de la jurisprudencia constitucional, en el carácter de “ley competencial” que corresponde a la LOFCA, que le permite variar la distribución competencial en este ámbito (opera como en otros supuestos corresponde al entramado Constitución-Estatutos) y finalmente en la ausencia de un procedimiento serio para permitir el diálogo y la negociación entre las CCAA y entre éstas y el Estado, dado que el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene una composición y unas funciones totalmente desfasadas. Esta vez ha existido margen para la negociación y ésta se ha realizado con las condiciones adecuadas, pero no siempre existirán circunstancias tan favorables.

## **8. Las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado.**

Las relaciones de los Estados o Länder entre sí, colaborando en la mayoría de los ámbitos que son de su competencia (traspaso de información, préstamo de medios y técnicas, participación en obras de interés común, etc.), y, a su vez, las relaciones de todos ellos con la federación constituyen un aspecto decisivo en los sistemas federales en la actualidad. El desarrollo de la economía a nivel mundial y la multiplicación de las comunicaciones, así como la transformación del Estado liberal en Estado social, han significado que los grandes problemas ya no pueden ser resueltos con la actuación

separada de las dos administraciones sino mediante técnicas basadas en la colaboración de los distintos poderes (federalismos cooperativo o relaciones intergubernamentales).

La Constitución española apenas contiene mecanismos de colaboración entre las CCAA, y prevé unas formas de relación entre el Estado y las CCAA inspiradas en las existentes en la II República, muy trasnochadas para las necesidades actuales. La práctica de la colaboración en los primeros años del Estado autonómico fue decepcionante, prácticamente inexistente. En cambio se desarrolló enseguida la colaboración entre el gobierno central y cada una de las CCAA, por separado. Quizás inició el camino la experiencia de las Comisiones Mixtas de Traspasos, siempre bilaterales, que se iniciaron ya con las preautonomías.

El hecho es que cada CA negocia de forma directa y separada de todas las demás con el gobierno central, ignorando las posiciones y los intereses de las demás CCAA. A su vez, el gobierno central potencia esta dinámica, firmando por ejemplo centenares de convenios bilaterales con las distintas CCAA que en su mayoría responden a unas pocas matrices, siendo las demás auténticas fotocopias. El fenómeno del bilateralismo queda bien reflejado en la dimensión que alcanzan los convenios verticales (Gobierno central con una CA) respecto a los horizontales (entre CCAA), limitando la comparación a los últimos años:

Año	Convenios verticales	Convenios horizontales
1996	389	3
1997	366	1
1998	566	4
1999	547	1
2000	518	1
2001	672	0
2002	715	2

:

En teoría, el TC estableció pronto una buena base para las relaciones Estado-CCAA al acoger el concepto de lealtad autonómica como principio general de colaboración (STC 18/1982), siguiendo los derroteros de la doctrina del federalismo alemán. Se configura como un deber recíproco de colaboración, que según el TC deriva del principio de solidaridad del artículo 2 CE, o incluso resulta consustancial con la forma compuesta del Estado. En ocasiones, el Tribunal llama a la colaboración porque el Estado y una CA ejercen competencias distintas pero sobre un mismo espacio físico, como por ejemplo si en el mismo río corresponde a la CA la pesca fluvial y al Estado el aprovechamiento hidroeléctrico. En otras ocasiones, el Tribunal considera que el Estado no puede actuar sus competencias ignorando las funciones de las CCAA, como en el plan de reindustrialización que afecta decisivamente a una CA. A veces, incluso, el Tribunal llama la atención a las CCAA para que se pongan de acuerdo entre ellas en vez de multiplicar los conflictos, como sucedió cuando Cantabria pretendió construir una carretera que evitaba los Picos de Europa entrando unos kilómetros en el territorio de Castilla y León. Pero en otros muchos casos el TC lo invoca de forma retórica.

A su vez, los políticos han devaluado casi totalmente este principio de lealtad autonómica al utilizarlo como arma arrojadiza entre sí, aunque la causa última de esta

devaluación del principio reside, probablemente, en la falta de un “ambiente” de colaboración. No existe una Conferencia de Presidentes, del estilo alemán y austríaco, ni instancia alguna que permita el diálogo entre varios Presidentes autonómicos o entre éstos y el Presidente central y acaba predominando la dinámica partidista, es decir, la ausencia total de relaciones institucionales de colaboración. La mayoría de Presidentes autonómicos se encuentran en el aeropuerto de Bruselas, a la salida de la reunión del Comité europeo de las Regiones –del que todos son miembros- o en los acontecimientos protocolarios que convoca el Rey<sup>16</sup>.

Sin embargo la colaboración se acabará imponiendo en el Estado autonómico porque aporta muchas ventajas no solo al funcionamiento del conjunto sino también a las CCAA por separado: potencia las competencias propias en los sectores donde la colaboración multiplica las fuerzas, como la protección civil o la promoción cultural; crea unidades mayores para actuar en el espacio económico europeo, especialmente cuando se actúa con las CCAA vecinas en la mejora de las infraestructuras, la protección medioambiental o la mejora de ofertas turísticas, por ejemplo; evita la recentralización de competencias que exigen soluciones generales, evitando que sean asumidas por el Estado; mejora los servicios a los ciudadanos y racionaliza los sectores propios, por ejemplo, convalidando las titulaciones de estudios que dependen de las CCAA.

Pese a todo, la ausencia de relaciones institucionales no significa exactamente que no existan relaciones informales, a veces interesantes, entre CCAA, pero sí que dependen de circunstancias personales o coyunturales y son precarias; por ejemplo, cuando dos altos cargos de sendas CCAA provienen de un gremio común, como abogados del Estado, o cuando políticos de partidos distintos se entienden bien personalmente. De todas formas, en los últimos años han aumentado las manifestaciones de la colaboración, sea porque su necesidad es tan imperiosa que se acaba imponiendo, sea porque también la experiencia ha ido enseñando a los representantes estatales y autonómicos. Estos progresos son sin embargo desiguales y tienen una escasa y deficiente regulación, como se apunta a continuación.

En algunas materias de competencias repartidas entre el Estado y las CCAA (investigación, sanidad...) la Constitución atribuye al Estado la coordinación con las CCAA. En estos casos el Estado puede establecer órganos o procedimientos para que todas las partes alcancen decisiones comunes, pero no puede imponer sus decisiones a las CCAA, ni siquiera cuando exista desacuerdo entre ellas. A menudo esa coordinación se vehicula a través de órganos mixtos, con la presencia de representantes de los Ministerios y de las CCAA, pero su organización y funcionamiento son muy desiguales y generalmente poco eficaces.

Las Conferencias Sectoriales son la reunión de uno o varios ministros del gobierno central con los consejeros de los gobiernos autonómicos del mismo ámbito (agricultura, industria, etc.). No fueron previstas por la Constitución, pero se admitieron por el TC en los restos de la LOAPA (Ley del Proceso Autonómico) y solo a finales de

---

<sup>16</sup> Nota, en general, con una visión realista, aún siendo una publicación oficial, AAVV, *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1996, MAP. Sobre la escasa colaboración horizontal, AJA, E. y GARCÍA MORALES, M. J., "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", en TORNOS, J., (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas, 2000*, Barcelona, 2001, IDP, pp. 645-672.

los años ochenta comenzaron a funcionar pero de manera muy desigual. Aunque no poseen facultades decisorias, las Conferencias podrían ser un instrumento importante para las relaciones intergubernamentales, porque la comunicación entre las administraciones que gestionan un mismo sector es fundamental, pero su nivel de actividad es muy diverso y apenas están institucionalizadas, de forma que su buen o mal funcionamiento depende del impulso que quiera imprimir cada ministro, dejando a las CCAA en una situación de precariedad.

La Constitución española contiene una normativa escasa y restrictiva sobre los convenios, al tiempo que muy desigual entre los convenios horizontales y los verticales. Éstos últimos ni siquiera se encuentran previstos en la Constitución, pero nadie duda de su legitimidad, que ha sido avalada por el TC en varias sentencias, y tienen una práctica extensa e importante. Los convenios horizontales, en cambio, se encuentran regulados (145.2 CE) con tanto desconfianza y control que sin duda ha contribuido a su escasa utilización. Los procedimientos participados suponen procedimientos que incluyen la consulta a la otra parte en alguna fase del proceso de decisión. Esta técnica resulta muy útil cuando el ejercicio de una competencia puede afectar a las competencias que ejercen otras instancias. Tanto Conferencias como convenios recibieron un respaldo legal en los primeros artículos de la Ley 30/1992, que la reforma de 1999 ha ampliado a otras formas de participación o consulta informal, pero la nota común a todas estas técnicas es la precariedad.

Tampoco el Senado compensa la debilidad de las relaciones interautonómicas, aunque es preciso señalar que en la mayoría de federalismos actuales el Senado ya no desempeña este papel. En el pasado, el Senado integrado por representantes de los Estados fue un elemento típico del federalismo, pero la Constitución americana se reformó en 1913 y los senadores dejaron de ser designados por la Cámara de cada Estado para ser elegidos directamente por la población, y lo mismo sucedió en Suiza, varias décadas después, pasando cada Cantón a establecer la elección directa de los senadores.

En el debate constituyente se opusieron dos modelos de Senado, uno de tipo federal, en que las CCAA designaban a todos los senadores, y otro de tipo unitario conservador, en que los senadores eran elegidos directamente por los ciudadanos, a razón de 4 por provincia y con un método mayoritario, que teóricamente primaría a los partidos conservadores. El resultado final fue un híbrido, que comienza diciendo que “el Senado es la Cámara de representación territorial” (art. 69.1 CE), y continúa regulando su composición y sus funciones con una orientación muy alejada de su definición como Cámara territorial.

Hasta ahora, toda la organización y el funcionamiento del Senado responden a la lógica de los partidos políticos, con identidad una casi absoluta con los criterios de organización y funcionamiento que rigen en la otra Cámara, el Congreso de los Diputados. En cuanto a sus funciones, el Senado responde al modelo bicameral propio de los Estados unitarios, donde la Cámara alta es esencialmente una instancia parlamentaria de reflexión o de “enfriamiento” de la legislación aprobada por la Cámara baja. De acuerdo con esta lógica, el Senado es una Cámara de segunda lectura de las leyes, completamente subordinada al Congreso de los Diputados, porque en caso de desacuerdo siempre se impone la voluntad del Congreso, siguiendo las reglas del

artículo 90 de la Constitución. Pero la posición del Senado aún está mucho más subordinada al Congreso en la función de control parlamentario del gobierno, porque no interviene en la investidura, ni puede plantear la censura del gobierno; sólo puede presentar preguntas e interpelaciones, que suelen pasar muy desapercibidas.

La insatisfacción por este modelo ha conducido progresivamente a una voluntad generalizada de reforma del Senado. La idea directriz es sencilla: por una parte, el Senado supone una repetición política del Congreso y por sus funciones no aporta nada porque está siempre subordinado al Congreso; por otra parte, las CCAA carecen totalmente de una instancia donde dialogar entre sí, negociar con el Gobierno central y participar en las decisiones del Estado. Puede entenderse que en 1978 se estableciera un Senado ambiguo, porque nadie sabía muy bien qué futuro tendría la autonomía, pero ahora resulta evidente que las CCAA constituyen una parte esencial del conjunto del Estado, y en cambio carecen de una institución central para participar en las decisiones generales. Transformemos, pues, al Senado en Cámara autonómica. La idea reformadora se abrió paso relativamente pronto, al final de los años ochenta, y alcanzó un reconocimiento embrionario en la reforma del Reglamento del Senado de 1994, pero ésta ha fracasado por el propio carácter de la Cámara y ahora sólo queda la reforma constitucional, idea cuyo progreso está resultando muy lento.

## **9. Las CCAA y la Unión Europea**

Pocos años después de que el proceso autonómico se hubiera puesto en marcha, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, con efectos a partir del 1 de enero de 1986, introdujo un nuevo elemento de complejidad en el sistema, y planteó nuevos desafíos a las CCAA. En la CEE, primero, y en la Unión Europea, después, ha regido siempre el principio de que sus miembros son los Estados y la estructura interna que éstos posean no afecta a sus relaciones con la UE. Sin embargo, las regiones europeas con más poder también han planteado siempre, especialmente en las últimas décadas, la necesidad de su participación en las decisiones comunitarias.

La aplicación del derecho comunitario se resolvió relativamente pronto, porque frente a la opinión más centralista de que todos los asuntos comunitarios correspondían al Estado porque entraban dentro de su competencia sobre “relaciones internacionales”, se impuso inmediatamente el argumento de que las cuestiones comunitarias no son derecho internacional, sino justamente un tipo nuevo de derecho que no puede inscribirse en la distinción tradicional derecho interno/derecho internacional, porque se trata de una entidad supranacional en proceso de construcción.

Como las Comunidades Europeas no tienen administración propia, se reparte la aplicación del derecho comunitario entre el Estado y las CCAA siguiendo las reglas generales de la distribución competencial: si el reglamento o la directiva comunitaria recae sobre una competencia autonómica, su aplicación corresponde a las CCAA; si afecta a una competencia del Estado, será éste el encargado de aplicarlo. El TC, desde sus primeras sentencias en 1988 (con especial claridad a partir de la STC 76/1991), consideró que la aplicación del derecho comunitario correspondía en España al Estado o a las CCAA según quién fuera el titular de la competencia afectada por la norma comunitaria, salvo que se introdujera algún elemento nuevo que impidiera la ejecución



de las CCAA. El Estado sólo intervendrá, tratándose de una competencia autonómica, si la norma comunitaria requiere una decisión previa a su aplicación por el conjunto de las CCAA, como sucede cuando se asigna a España, por ejemplo, una subvención global que exige su reparto entre las CCAA para poder ser efectiva.

En cambio los problemas se han multiplicado en la fase ascendente del derecho comunitario, en el proceso de elaboración de las normas comunitarias. En la Unión Europea el protagonismo en las instituciones corresponde a los Estados, pero la presencia de los Länder alemanes y austríacos, las Regiones belgas e italianas y de las CCAA españolas no ha dejado de aumentar desde mitad de los años ochenta (ahora también las británicas). El Tratado de Maastricht dio un primer paso creando como órgano propio de la Unión Europea, con carácter consultivo, el Comité de las Regiones. Su composición depende de la estructura territorial de cada Estado, porque comprende representantes regionales y también de las colectividades locales (minoritarios en los Estados federales y en España, pero mayoritarios en los Estados unitarios), nombrados por cuatro años. En España 17 miembros son representantes de las CCAA y 4 representan a los Ayuntamientos<sup>17</sup>.

Otra vía de intervención de las CCAA en la política comunitaria es informal pero valiosa, dada la complejidad de la información que emana continuamente de los organismos de Bruselas y la multiplicidad de procedimientos para influir en la adopción de decisiones de la burocracia comunitaria. Se trata del establecimiento de oficinas propias de las CCAA en Bruselas, que tengan acceso rápido a la información y faciliten una intervención eficaz, vía que ha sido aceptada por la STC 165/1994, siempre que no interfiera la competencia que corresponde al Estado. También ha sido importante la admisión de expertos designados por las CCAA para integrarse en los Comités de la Comisión, pero el único avance satisfactorio para las CCAA pasa por participar en la formación de la posición de España como miembros del Consejo de ministros.

La preocupación de las CCAA por la eventual pérdida de competencias que significaría el ingreso de España en la Unión Europea apareció desde el primer momento y no ha dejado de aumentar, con razón, a medida que se fortalece la UE. A principio de los noventa se creó una Conferencia Sectorial, como la existente en otros sectores, que reforzada, alcanzó en 1994 un Acuerdo importante de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos que se elevó incluso a rango legal en 1997. Pero su realización resultó un espejismo el gobierno sólo está obligado a defender la posición de las CCAA cuando se trata de competencias autonómicas exclusivas y éstas definen su posición por unanimidad.

En la actualidad, la falta de participación de las CCAA significa que éstas pierden todo el poder de decisión en las políticas comunitarias que recaen sobre materia que hasta hace poco eran de su competencia y ahora son reguladas por el Consejo, donde también figura el Estado español. Esto significa en la práctica un traslado material de competencias desde las CCAA a las instituciones comunitarias en las que participa el Estado, pero no las CCAA, y requiere restablecer el equilibrio inicial

---

<sup>17</sup> Su constitución tuvo lugar en marzo de 1994 y su actividad en estos años ha reforzado su posición, aunque la doble composición local-regional supone una rémora para las regiones importantes.

forjado por la Constitución y los Estatutos, como ha subrayado E. Roig<sup>18</sup>. Para no frenar el progreso de las instituciones comunitarias hay que hay que organizar la participación de las CCAA en la determinación de la posición del Estado en cuanto miembro del Consejo. En la búsqueda de estas vías de participación las CCAA negociaron con el Gobierno Aznar un documento de mínimos en los últimos meses de 2001, pero a última hora el gobierno central encargó a las CCAA donde gobernaba el PP que se desmarcaran del acuerdo, posición que fue seguida por la mayoría de CCAA del PP menos Galicia.

#### **IV. LOS HECHOS DIFERENCIALES**

El Estado autonómico posee los elementos esenciales de los federalismos europeos, como se acaba de ver, pero también presenta una serie de factores diferentes organizados en torno a un eje distinto que, convencionalmente se denomina “hecho diferencial” y que no existe en los Estados federales más consolidados. Estos se basan en la plena igualdad constitucional entre los Länder o Estados miembros y en cambio el Estado autonómico presenta diferencias estructurales entre CCAA que resultan muy significativas. Necesitamos, por tanto, encontrar una lógica que explique estos diferenciales y que los relacione con la estructura federal, porque ambos ejes resultan fundamentales en el Estado autonómico.

##### **1. Las diferencias entre CCAA y el concepto constitucional de hechos diferenciales.**

En principio las diferencias económicas, sociales, políticas e ideológicas entre los Estados miembros de una Federación carecen de relevancia constitucional, son únicamente un dato sociológico. Unos Estados son grandes y otros pequeños, unos son más ricos y otros más pobres, unos más progresistas y otros más conservadores, unos más modernos y otros más tradicionales... En los federalismos más consolidados, como el americano o el alemán, existen notables diferencias económico-sociales entre los diferentes Estados y Länder que los integran, pero tales diferencias carecen de consecuencias jurídicas. En Alemania, Baviera es un Land grande y poderoso (17.700.000 habitantes) y Bremen es un Land pequeño, formado por una sola ciudad (684.000 habitantes). Incluso las diferencias histórico-ideológicas son notables. Baviera posee una gran tradición política, mientras que la mayoría de los Länder fueron delimitados de nuevo tras la Segunda Guerra Mundial y tienen escasa tradición como unidad política. Pero ninguna de estas diferencias implica un estatus constitucional diverso entre los Estados o los Länder que integran la federación. Este tipo de diferencias existe en todos los federalismos, y son comparables a las que puede haber entre Cataluña y La Rioja o Andalucía y Asturias. La esencia del federalismo descansa en la igualdad constitucional de los Estados o Länder entre sí, al mismo tiempo que en

---

<sup>18</sup> ROIG MOLES, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en Asuntos Europeos*, Valencia, Tirant, 2002, con bibliografía sobre el tema.

la capacidad de cada uno de ellos para tener una orientación política diferente y aplicar políticas públicas diversas, según la decisión que adopten sus instituciones.

En algunos federalismos más recientes han aparecido diferencias estructurales entre los miembros de la federación, basadas en la lengua, en el derecho privado o en las estructuras territoriales, como Canadá y Bélgica, pero tienden a ser considerados casos particulares en el derecho comparado del federalismo, por la excepción francófona que significa Quebec en el conjunto de mayoría anglófona, y por la reducción de Bélgica a la existencia de dos comunidades lingüístico-políticas, además de su reciente condición de sistema federal. En España, sin embargo, aparecen factores estructurales diferentes en varias CCAA (lenguas cooficiales, derecho civil especial, régimen fiscal, etc.), dando lugar a la existencia de desigualdades en su estatus respecto a las demás, pero también entre ellas porque no se trata de un solo factor sino de varios, que tienen además distinta intensidad en diferentes CCAA. No se trata de simples peculiaridades o de rasgos secundarios dentro del sistema autonómico general, porque algunas resultan decisivas para explicar la existencia de la propia autonomía y porque en conjunto configuran un tipo de Estado diferente del federal tradicional.

Esta característica requiere un tratamiento constitucional específico, que pretende indicar la expresión “hecho diferencial”, aludiendo a la idea de que algunas CCAA poseen caracteres propios, singulares, respecto al conjunto de España, aunque lo importante es el concepto y puede utilizarse esa expresión u otra semejante<sup>19</sup>. En lo sustancial significa que algunas CCAA poseen caracteres particulares (lengua propia, financiación particular, derechos civiles especiales, etc.) que generan y a la vez responde a una personalidad política diferenciada, para la que resulta insuficiente el tratamiento general que supone un Estado homogéneo de tipo federal. Como todo elemento estatal destacado, el hecho diferencial posee una dimensión constitucional y semejante reconocimiento produce efectos jurídicos importantes, sobre las instituciones y sobre los ciudadanos<sup>20</sup>.

La Constitución reconoce los rasgos específicos de algunas CCAA y remite a los Estatutos de Autonomía la concreción de los elementos que históricamente han configurado la personalidad de los diferentes pueblos de España, y que en épocas anteriores habían sido prohibidos o menospreciados por el Estado centralista. La justificación se encuentra en el mismo Preámbulo de la Constitución cuando se refiere, en plural, a los “pueblos de España [...] sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”.

---

<sup>19</sup> El término “hecho diferencial” fue acuñado y empleado con frecuencia por la literatura catalanista de la Restauración (es clara traducción del catalán “fet diferencial”), pero no aparece en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, ni apenas se utilizó durante los años ochenta. En cambio, ha adquirido gran relevancia a partir del proceso de igualación competencial entre las CCAA propiciado por los pactos autonómicos de 1992, para indicar —con cierta vaguedad— que entre las CCAA subsisten diferencias más allá de la igualdad sustancial de competencias que abrieron los pactos y las reformas de los Estatutos de Autonomía de 1994.

<sup>20</sup> Un primer debate sobre la dimensión jurídica se incluyó en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, Murcia, 1996, pp. 157 y ss. (J. Corcuera, M. Roca Junyent, I. Sánchez Amor, L. Aguiló) a partir de mi ponencia “La dimensión constitucional del hecho diferencial”. Sobre Canarias LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Madrid, 1998, CEPC. De interés es el trabajo de CASTELLS ARTECHE, J. M., “El hecho diferencial vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47, 1997, pp. 113 y ss.

En este sentido, los hechos diferenciales suponen la existencia de pueblos con personalidad particular en el conjunto de España, y su reconocimiento constitucional significa que esta realidad política adquiere también una dimensión jurídica, porque la Constitución y los Estatutos recogen la existencia de caracteres que sólo corresponden a algunas CCAA y les dota de consecuencias normativas en forma de derechos, competencias, instituciones y procedimientos especiales. En el artículo 2 CE, la doble referencia a “nacionalidades y regiones” implica igualmente que algunos de esos pueblos que integran España poseen la conciencia colectiva de pertenencia a una comunidad más fuerte que otras, lo cual es evidente políticamente y no tiene por qué generar agravios comparativos. A lo largo de la Constitución otros preceptos permiten que los Estatutos de Autonomía recojan elementos que tienen clara relación con esta concepción del hecho diferencial: el artículo 3 (cooficialidad de las lenguas de las CCAA), el artículo 4 (banderas y símbolos de las CCAA), el artículo 141.4 (organización de Cabildos y Consejos en las islas), el artículo 149.1.8º (derecho civil foral o especial), el artículo 149.1.29 (policías autonómicas), la Disposición Adicional Primera (derechos históricos de los territorios forales) y la Disposición Adicional Tercera (régimen económico y fiscal de Canarias).

A partir de estos preceptos, los Estatutos de Autonomía han recogido los elementos que consideran parte de la personalidad diferenciada de su CA. La cooficialidad de las lenguas en el Estatuto del País Vasco, de Cataluña, de Galicia, de las Islas Baleares, etc.; el sistema de Concierto y de Convenios en el País Vasco y Navarra; la organización territorial de Cabildos y Consejos Insulares en Canarias y Baleares, etc. El reconocimiento estatutario de estos elementos específicos supone la existencia de una tradición, de mayor o menor significado político según la materia y la CA, que se ha mantenido históricamente hasta la aprobación de la Constitución y del Estatuto; por eso mismo, sólo algunos Estatutos de Autonomía recogen estos elementos. Como señalaba Tomás y Valiente, refiriéndose en concreto al reconocimiento del derecho civil foral o especial:

<<De nuevo la historia llega hasta la Constitución que reconoce uno de los productos de nuestra historia del Derecho territorialmente diferenciada, como competencia de aquellas Comunidades donde tales derechos civiles existan. Hecho diferencial de raíz histórico-jurídica no ampliable a otras Comunidades, a aquellas en donde no hubo o no permaneció vivo hasta 1889 (año de aprobación del Código Civil) y 1978>><sup>21</sup>.

## **2. Los principales hechos diferenciales de las CCAA.**

El concepto de “hecho diferencial”, entendido, en su sentido nuclear, como el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CCAA, proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CCAA mantengan y desarrollen su propia

---

<sup>21</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., “Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en VV.AA., *Uniformidad y diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, IEA, 1995, p. 28.

personalidad más allá de la potestad general de autogobierno que comparten con las demás. Desde este punto de vista, puede afirmarse que los elementos más importantes son los siguientes:

País Vasco: Territorios Históricos, Concierto fiscal, lengua, derecho civil foral y policía propia.

Cataluña: lengua, derecho civil especial y policía propia.

Galicia: lengua y derecho civil foral.

Navarra: Convenio fiscal, derecho civil foral, policía propia, euskera en zona vascoparlante.

Canarias: Cabildos y régimen económico fiscal especial.

Islas Baleares: lengua, Consejos Insulares, derecho civil especial.

Comunidad Valenciana: lengua y derecho civil.

Aragón: derecho civil.

Como puede observarse a primera vista la dimensión del hecho diferencial varía entre CCAA, pero aún resulta más decisiva la intensidad de cada elemento en cada CA concreta y su significado político, porque incluso el mismo elemento, por ejemplo la lengua, desempeña un papel institucional y político muy distinto en Cataluña, el País Vasco y las Islas Baleares. Por ello resulta importante proporcionar algunas ideas sobre el contenido y el significado de estos elementos, aunque sólo sea como un apunte.

#### *A. Las lenguas de las CCAA*

La lengua que habla una población es un factor humano y social de la máxima importancia, y su reconocimiento jurídico adquiere por ello una dimensión política de primer orden, porque implica el respeto de los derechos individuales y colectivos de la población, y además, generalmente, funciona como factor de cohesión de la sociedad. La importancia que se atribuye a la oficialidad y protección de las lenguas en la Unión Europea es un ejemplo que ahorra mayores argumentos.

La Constitución de 1978 cambia la historia de España al reconocer la pluralidad de lenguas existentes en el país y atribuirles una protección constitucional. El artículo 3 CE declara que el castellano es lengua oficial en todo el Estado pero añade que las lenguas propias de las CCAA pueden ser oficiales en sus respectivas CCAA, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía. Éste es el caso del País Vasco (euskera), Cataluña (catalán), Galicia (gallego), Comunidad Valenciana (catalán-valenciano, “valenciano” según los términos del Estatuto) e Islas Baleares (catalán). También Navarra reconoce el euskera en las zonas vascoparlantes. A un nivel inferior, otros Estatutos establecen la protección de otras modalidades lingüísticas, como Asturias (bable), Cataluña (aranés en la Vall d’Arán) y Aragón (fabla y catalán).

En realidad, el pluralismo lingüístico en España tiene unas raíces muy antiguas, aunque apenas fue reconocido jurídicamente y, desde luego, nunca con el rango y la intensidad que lo hace la Constitución actual. Durante la II República se inició el reconocimiento y protección de las distintas lenguas españolas, pero la Guerra Civil

interrumpió muy pronto la experiencia. El régimen franquista impuso el castellano (“español”)<sup>22</sup> como única lengua oficial y prohibió el uso de cualquier lengua distinta, considerándolo una forma de separatismo y un atentado contra la unidad de España. Sólo a partir de los años sesenta se inicia un renacimiento cultural democrático y se reivindican el uso y difusión de las lenguas distintas del castellano, convirtiendo su defensa en factor de la lucha política por la recuperación de la democracia y de la autonomía, lo que explica su posterior reconocimiento constitucional.

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana declaran la cooficialidad de sus propias lenguas en sus respectivos territorios y fijan los objetivos de su desarrollo, prohibiendo en todo caso la discriminación. Su regulación es muy parecida, en torno a dos grandes líneas de desarrollo: la cooficialidad, incluyendo la no discriminación por el uso de una de las dos lenguas, y la “normalización”.

La cooficialidad de la lengua propia con el castellano y, por tanto, el derecho de los ciudadanos a utilizar cualquiera de las dos suponen la obligación de las administraciones públicas de atender al ciudadano en la lengua de su preferencia. La cooficialidad también significa que todos los documentos jurídicos y administrativos tienen el mismo valor en cualquiera de las dos lenguas y que las leyes y demás normas se publicarán en ambas lenguas. El castellano en cuanto lengua oficial general es el medio normal de relación de las instituciones autonómicas con las estatales y todos los ciudadanos tienen el derecho a usarlo, independientemente de que se trate de relaciones públicas o privadas. El catalán, euskera y gallego, en cuanto lenguas oficiales en los territorios de las respectivas CCAA, también son de uso general en las instituciones de la propia CA y pueden ser utilizados por los ciudadanos, con plenos efectos jurídicos, en las relaciones con las instituciones e incluso con órganos del Estado radicados dentro de la propia CA.

Se entiende por normalización lingüística el conjunto de políticas públicas de las instituciones autonómicas para promover su conocimiento y su uso en todos los ámbitos de la sociedad. Lógicamente parte de la idea de que la lengua no se conoce o no se usa por la mayoría de la sociedad por la persecución y la marginación que sufrió en períodos anteriores y pretende compensar aquél menosprecio. Las políticas de normalización pueden actuar en ámbitos muy diversos porque jurídicamente la actuación sobre la lengua no es una competencia en sí misma sino que va ligada a múltiples materias que corresponden a competencias distintas: la educación —que es competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las CCAA en todos sus niveles y modalidades—, las relaciones de los ciudadanos con las administraciones —del mismo tipo con toda la extensión y complejidad que presentan—, los medios de comunicación, etc.

La educación bilingüe está resultando decisiva. También los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión autonómicas, están mostrando gran eficacia en la difusión y el prestigio de la lengua. Aunque cabe introducir muchos

---

<sup>22</sup> La Constitución utiliza el término castellano (igual que hizo la II República) para no excluir al catalán, euskera y gallego como lenguas españolas, mientras que la tradición conservadora y el franquismo denominaba español al castellano justamente en desprecio de la existencia de otras lenguas. Cuestión totalmente distinta, es el uso genérico del término “español” para referirse al castellano fuera de España.

matices entre las distintas lenguas, por su diferente tradición, implantación y normativa, el gallego, el euskera y el catalán han experimentado en estos años de autonomía un progreso impensable hace veinticinco años.

El propio Estado debe regular el uso de las lenguas propias de las CCAA en sus organismos, como mínimo cuando deban tratar con ciudadanos que quieren expresarse en su lengua, como sucede de manera destacada en las relaciones de los ciudadanos con la administración periférica del Estado y con los juzgados y tribunales. La Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce a los ciudadanos el derecho a usar la lengua cooficial en la CA con plena validez y eficacia, a la vez que prevé que el conocimiento de la lengua será un mérito en concursos y oposiciones para jueces, magistrados y secretarios judiciales.

### *B. El derecho civil foral o especial*

La Constitución, en su artículo 149.1.8.º, permite que las CCAA asuman, a través de sus Estatutos de Autonomía, “la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. Se trata de la recuperación y potenciación de un elemento histórico, los restos del derecho privado que existió en varios territorios españoles antes de que perdieran sus instituciones públicas de creación de leyes. Contiene normas sobre la familia, la herencia, ciertos contratos, especialmente agrarios, etc., diferentes a los recogidos en el Código Civil, que se elaboró esencialmente con el derecho castellano vigente en el momento de su aprobación.

En la primera etapa del Estado español, la evolución del derecho romano incorporado a los diferentes reinos de España como nuevo derecho común, se vio alterada por la Guerra de Sucesión y la coronación de Felipe V, que decretó en 1707 la abolición de la organización política y administrativa de Cataluña, Aragón, Baleares y Valencia, sustituyéndolas por la organización castellana. Pero el propio Felipe V, al reorganizar las Audiencias mediante el Decreto de Nueva Planta, restableció el derecho privado vigente en aquellos territorios (Aragón, 1711; Baleares, 1715; Cataluña, 1716), de forma que, aun careciendo de instituciones que lo renovaran, permaneció como el derecho civil tradicional.

Ésta era la situación cuando se intentó la transformación del Estado absolutista en liberal, y el consiguiente proceso de codificación; se aprobaron los Códigos de Comercio (1829), Penal y Procesal (1853), pero se retrasó la formación del Código Civil. En su elaboración, se incorporó a la Comisión de Códigos un representante de cada región o territorio foral (Galicia, Vizcaya, Navarra, Baleares, Aragón y Cataluña), a fin de que propusieran las instituciones particulares que debían conservarse tras la codificación y finalmente se realizó a través de la Ley de Bases de 1888, que establecía que los derechos forales vigentes en Cataluña, Navarra y Vizcaya se conservaban en su integridad y los derechos de Aragón y Baleares se respetarían en cuanto sus normas se apartaran totalmente del Código Civil. Por tanto, tras la aprobación del Código Civil, se mantuvo una parte del derecho foral y para facilitar su aplicación la Ley de Bases ordenaba la aprobación de unos apéndices de derecho foral, aunque sólo en 1926 se aprobó el aragonés.

Con la llegada de la II República y el reconocimiento de la autonomía para algunas Regiones, el planteamiento cambió radicalmente, porque se recuperaban los Parlamentos autonómicos, capaces de crear nuevamente derecho privado propio. Una vez más, el franquismo frustró esta perspectiva, pero, tras algunas iniciativas académicas, y considerando que el derecho privado se encontraba muy alejado de los problemas políticos, se aceptó la redacción de unas Compilaciones del derecho civil de cada territorio que lo conservaba. La Compilación de Vizcaya y Álava se aprobó en 1959, sin que fuera aplicable en Bilbao, Orduña y otras 12 villas. La Compilación de Cataluña se aprobó en 1960. La Compilación de Baleares fue aprobada en 1961; la de Galicia en 1963. La compilación de Aragón, que sustituyó al Apéndice de 1926, fue redactada en 1967 y la de Navarra, muy extensa, en 1973. En casi todas las Compilaciones figuraban ciertas normas de derecho de familia y sucesiones y también eran frecuentes algunas regulaciones sobre contratos agrarios. En Navarra el derecho patrimonial era muy amplio, y en Galicia tenían importancia las normas de derecho real agrario.

En el momento de aprobarse la Constitución, éste era el derecho civil foral o especial, cuya conservación, modificación o desarrollo atribuye a las CCAA el artículo 149.1.8.º CE. Todas las CCAA han hecho amplio uso de sus competencias en este campo, tanto modificando las compilaciones pre-constitucionales como aprobando otras leyes que amplían las instituciones previstas en la compilación, lo que pueden realizar siempre que posean un punto de conexión con el derecho civil histórico, como exige la jurisprudencia del TC. En Cataluña la actividad legislativa ha sido tan amplia que la Compilación se ha convertido en un elemento secundario del ordenamiento jurídico privado.

### *C. Los sistemas especiales de financiación.*

Como ya se ha dicho, la mayoría de CCAA obtiene sus recursos económicos de acuerdo con las mismas reglas generales establecidas en la LOFCA, mientras que el País Vasco y Navarra siguen reglas muy distintas, que se justifican en la tradición, recogida por la Constitución (Disposición Adicional Primera) y los Estatutos de Autonomía respectivos. Son los sistemas conocidos como “Concierto económico” en el País Vasco y “Convenio económico” en Navarra. Ambos se sitúan claramente en el extremo del modelo de separación fiscal, porque regulan y recaudan los grandes impuestos (IRPF, sociedades e IVA), pasando una parte al Estado. Por su parte, Canarias, que pertenece al sistema LOFCA, presenta unas particularidades notables, también asentadas en la historia, que la propia Constitución protege (Disposición Adicional Tercera) y se articulan en el llamado régimen económico y fiscal de Canarias.

El origen histórico de los sistemas vasco y navarro se remonta a la Edad Media, cuando apenas existía una Hacienda unificada y la unidad política embrionaria de España se aseguraba a través de los fueros, regímenes especiales concedidos a cada territorio. El contenido de los derechos forales estribaba principalmente en instituciones propias y en exenciones tributarias, militares o comerciales, pero mientras que las últimas fueron desapareciendo paulatinamente por ser incompatibles con la unidad económica y la igualdad legal de los ciudadanos, los criterios hacendísticos han llegado



—tras muchas vicisitudes— hasta la actualidad, aplicados ahora a un volumen financiero infinitamente superior, propio de los Estados modernos. Los fueros se mantuvieron cuando la monarquía española suprimió las instituciones de la Corona de Aragón, tras la Guerra de Sucesión de principios del siglo XVIII, porque Navarra y los territorios vascos apoyaron al nuevo monarca borbón en su enfrentamiento con los Austrias. Después sobrevivieron al establecimiento del Estado constitucional liberal. Al final de la primera Guerra Carlista, Navarra alcanzó la aprobación de la ley (1841) que estableció el sistema de convenio como sustitución de los viejos fueros. Las provincias vascongadas no llegaron a acuerdos con el gobierno, aunque el régimen foral subsistió por la comunidad de intereses entre moderados españoles y fueristas vascos hasta el final de la tercera Guerra Carlista, en que se dismanteló por ley de 1876. Para paliar la sensación de derrota de los foralistas, el conservador sistema de la Restauración creó el Concierto económico como continuación de los fueros anteriores. Franco, que borró todo atisbo de autonomía, mantuvo el concierto en Navarra y en Álava por el apoyo que estas provincias proporcionaron al levantamiento franquista (se suprimió para Vizcaya y Guipúzcoa por ser “provincias traidoras”).

En el debate de la Constitución estaba presente la continuidad del sistema especial de financiación para Navarra y Álava, y se planteó su recuperación en las otras dos provincias vascas. La Constitución acogió estos regímenes especiales, incluyéndolos en el nuevo marco democrático a través de la Disposición Adicional Primera: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. La concreción de este precepto, esencialmente en los regímenes de Concierto y Convenio y en las instituciones forales, fue realizada por los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Navarra (LORAFNA), por varias leyes posteriores de gran importancia —tanto del Estado como de estas CCAA— y por diversas sentencias del TC, que han fijado el contenido y alcance del régimen foral.

La peculiaridad financiera del País Vasco y de Navarra reside en el sistema de ingresos. En el País Vasco son las Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya las que establecen, recaudan y gestionan directamente la mayoría de los impuestos de los ciudadanos vascos, financian con ellos sus servicios y pasan una parte al Estado (el Cupo), para cubrir el coste de los servicios generales que éste proporciona, y otra parte al gobierno vasco, con la misma finalidad de financiar las tareas de las instituciones comunes vascas. En Navarra, CA uniprovincial, el Parlamento establece los tributos y el gobierno los recauda y gestiona, pasando también una parte al gobierno central (la Aportación), con el mismo objetivo de contribuir a la financiación de los servicios generales del Estado en la provincia.

También tradicionalmente Canarias ha tenido un tratamiento económico y fiscal especial por su carácter insular y su lejanía de la península. Las primeras concesiones de privilegios y franquicias al comercio de Canarias parece que se remontan a la época de los Reyes Católicos, pero la fijación moderna del régimen económico y fiscal parte de un Decreto de Declaración de Puertos Francos a las Islas Canarias, de 1852, de la Ley de Franquicias de 1890 y, sobre todo, de la Ley de 1972 sobre el Régimen Económico Fiscal de Canarias. En lo esencial, el régimen económico-fiscal suponía una serie de franquicias aduanera (impuestos comercio exterior), sobre el consumo y comercial, a cambio de la creación de ciertos arbitrios o gravámenes de ámbito insular. La

Constitución (Disposición Adicional Tercera) reconoce y proporciona una cierta garantía a este régimen al establecer que su modificación requerirá el informe previo de la CA, aunque su contenido se ha reforzado especialmente por el Estatuto y por el reconocimiento de la UE como región ultraperiférica.

*D. Instituciones intermedias: Cabildos canarios, Consejos de las Islas Baleares y Territorios Históricos vascos*

La mayoría de CCAA sólo tiene, entre sus instituciones y los ciudadanos, a los entes locales, municipios o Diputaciones provinciales. como peculiaridad, las CCAA uniprovinciales (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid) carecen de Diputación provincial, sustituida en sus funciones por el gobierno. En el resto, las Diputaciones provinciales, integradas por representantes de los Ayuntamientos, tienen una importancia política muy diversa, pero en todo caso carecen de competencias propias, siendo su función esencial la asistencia y cooperación con los municipios. Las comarcas que existen en algunas CCAA (con más pretensiones en Cataluña, pero también en Galicia, Aragón y en algún supuesto especial, como El Bierzo, en Castilla y León) no poseen entidad suficiente para desmentir que entre las CCAA y los ciudadanos la instancia fundamental es el municipio.

La situación cambia de forma notable en Canarias, las Islas Baleares y el País Vasco, porque cuentan con instituciones territoriales intermedias muy fuertes, que, además de cumplir las funciones propias de los entes locales, poseen un carácter y unas competencias especiales, de ámbito autonómico, y en los tres casos de gran relevancia política. En las Canarias y las Islas Baleares se trata de órganos de gobierno y administración de cada isla, que se denominan Cabildos y Consejos Insulares, respectivamente. En el País Vasco son los órganos de gobierno y administración de cada uno de los tres Territorios Históricos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), cuyos límites geográficos equivalen a los provinciales, pero que poseen poderes muy superiores a los que corresponden a las Diputaciones provinciales de carácter general, fundamentalmente porque el Concierto económico, como acabamos de ver, les proporciona unos recursos económicos y, en consecuencia, un poder muy relevante.

En los tres casos, estas instituciones intermedias entre la CA y los municipios encuentran un reconocimiento constitucional (141.4 CE para los Cabildos y Consejos y Disposición Adicional Primera para los Territorios Históricos), pero los respectivos Estatutos van más allá y les garantizan la autonomía de su gobierno y administración sobre materias importantes, de manera que ni las leyes estatales ni las autonómicas pueden disminuir su ámbito de autogobierno. También en los tres casos, la concreción de sus competencias ha sido realizada por leyes autonómicas que adicionan competencias locales supramunicipales con otras que comparten con la CA.

La relevancia política, y aun económico-social, de estas instancias se revela, en grado muy diverso entre ellas, en la aparición de partidos políticos del exclusivo ámbito de cada una y en una implantación muy heterogénea de los partidos de ámbito estatal: Unidad Alavesa en el País Vasco, los partidos socialistas de Mallorca y de Menorca (diferentes del PSOE) y Unión Mallorquina en las Baleares y prácticamente un partido por cada isla en las Canarias, aunque en los últimos años la mayoría esta confluyendo

en Coalición Canaria. Por la misma razón, la composición y funciones de los órganos de gobierno son objeto frecuente de polémica partidista.

Los Cabildos canarios tienen una composición que varía en cada isla, entre los 11 miembros (para las islas con menos de 10.000 habitantes) y 21 o más (para las islas con más de 100.000 habitantes), y sus miembros son elegidos por sufragio universal, por un período de cuatro años, y mediante un procedimiento electoral semejante al que se utiliza en las elecciones de concejales. Sus competencias pueden ser propias o delegadas por la CA, en cuyo caso actuará bajo la dirección jerárquica del gobierno autonómico. Entre las principales destacan la ejecución en materias que son competencia exclusiva de la CA, como asistencia y servicios sociales, carreteras, obras hidráulicas, puertos de refugio, defensa del consumidor y marisqueo y acuicultura, lo que significa que los Cabildos actúan en gran parte como administración indirecta de la CA. Además tienen la facultad de presentar iniciativas legislativas al Parlamento canario, cuentan con una posición fuerte en la Comisión General de Cabildos Insulares, dentro del Parlamento y representan en su isla al gobierno autonómico.

Los Consejos Insulares de Baleares son tres (Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera), aunque el territorio de la CA está formado por cuatro islas designadas nominalmente por el Estatuto y otras menores, porque Formentera tiene poca población y un solo municipio, además de estar muy próxima a Ibiza. La composición de los Consejos resulta peculiar y sus poderes, muy fortalecidos en los últimos años, no han dejado de ser objeto de polémica partidista.

Los tres Territorios Históricos del País Vasco, con un ámbito espacial equivalente a las provincias, tienen un órgano de gobierno (Diputación) y una potente administración, pero además poseen una asamblea de tipo parlamentario (Juntas Generales) que aprueba normas de carácter general dirigidas a los ciudadanos, todo lo cual aproxima a la CA a un modelo internamente federal. Ya señalamos el origen financiero del poder de las Diputaciones forales, pero es preciso añadir que la legitimidad histórica de los fueros vascos residía en estos órganos, y que a su lado las instituciones autonómicas son una novedad. Así se entenderá más fácilmente la importancia del debate entre foralistas y unionistas que se desarrolló en torno a la elaboración de la Ley de Territorios Históricos (1983) y que produjo la división del PNV y la aparición de EA. En todo caso, las instituciones forales de los Territorios Históricos son una pieza esencial de la autonomía vasca, junto a las instituciones comunes (presidente, gobierno y Parlamento).

La Asamblea de cada Territorio está compuesta por 51 miembros, que se eligen por los ciudadanos de forma directa en elecciones celebradas cada cuatro años, coincidiendo con las locales, en circunscripciones especiales. El diputado general, elegido por la Junta, nombra a los miembros de la Diputación, que opera como un ejecutivo. La distribución de competencias entre los Territorios Históricos y la CA responde a un criterio muy parecido al que existe entre el Estado y las CCAA, de modo que aquéllos son titulares de competencias exclusivas, de competencias de desarrollo normativo y de competencias ejecutivas, con una cláusula residual en favor de la CA, para completar la similitud, y también con parecidos problemas de coordinación y de relaciones interadministrativas, en parte por el abuso de subvenciones. El Estatuto de

Autonomía prevé una Comisión Arbitral para solucionar los posibles conflictos competenciales entre las instituciones comunes y las forales (ley de 1994).

### *E. La policía autonómica*

El predominio del centralismo y del autoritarismo en la configuración del Estado español contemporáneo tuvo su reflejo también en la organización de la policía. Mientras en el mundo anglosajón se optó por una policía dependiente de los jueces y muy descentralizada, en España se copió el modelo napoleónico, con una policía organizada de manera centralista y con escasa dependencia de los jueces, añadiendo además un mayor acento militar, represivo y politizado, que llegó a su culmen con el franquismo. También en este punto la Constitución introduce cambios decisivos y permite que las leyes futuras acaben de modificar la situación anterior, destacando la consideración de la policía como instrumento de la democracia, la nítida separación entre Fuerzas Armadas y policía (una excepción parcial en el carácter mixto de la Guardia Civil) y la posibilidad de creación de policías propias en algunas CCAA.

El último punto, la posibilidad de que existieran policías de las CCAA, debía ser concretado por los Estatutos de Autonomía, en cuanto norma superior de las instituciones autonómicas, y se llevó a efecto por tres vías diferentes. Los Estatutos vasco y catalán prevén directamente la creación de policías autonómicas; también el Estatuto de Navarra revalida a la policía foral, que ya tenía. Los Estatutos de Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias establecen la posibilidad de creación de policías autonómicas y remiten la decisión a la futura ley estatal, si bien el Estatuto valenciano marca más la opción constitutiva. Los Estatutos de Autonomía de las demás CCAA no se refieren a la policía autonómica y se limitan a asumir la coordinación de las policías locales.

La opción inmediata de los Estatutos vasco y catalán por la creación de policías propias responde a diferentes motivos, aunque tienen en común la imagen negativa que poseía la policía del Estado por su función represiva bajo el franquismo —de mayor intensidad en estas CCAA— y la práctica ausencia de vascos y catalanes en la policía estatal, razones ambas que empujaban a la creación de policías más identificadas con la mayoría de la población.

La necesidad de policía propia era aún más necesaria y urgente en el País Vasco porque convenía que el terrorismo de ETA apareciera enfrentado a quien realmente lo estaba, que no solo era el Estado español sino las instituciones democráticas, incluidas las autonómicas. En Cataluña la formación de una policía propia responde a los criterios generales del autogobierno más amplio posible. En Navarra, la CA, uniprovincial, asumió por su Estatuto todas las competencias, medios y recursos que correspondían a la anterior Diputación, que, como privilegiada excepción dentro del franquismo, había conservado de forma permanente cierto grado de autonomía y, dentro de ella, un cuerpo policial propio.

La creación de las policías vasca y catalana se inició a principios de los años ochenta, aunque la primera siguió un ritmo mucho más rápido que la segunda, por las razones apuntadas. Ambas CCAA, más Navarra, han aprobado sus respectivas leyes de

policía, y en todas aparece la pretensión de configurar a las respectivas policías como “policía integral”, es decir, que atenderá las principales tareas de cualquier policía en un Estado democrático, cuyas funciones suelen clasificarse en judicial, gubernativa o de orden público, administrativa y de carácter social.

## **V. LA INTEGRACIÓN DE LOS DOS EJES.**

Los dos grandes ejes que se han examinado, el general, común a todas las CCAA, y el diferencial, especial de algunas CCAA, no se encuentran sistematizados ni teorizados en la Constitución, igual que sucede en otras muchas materias (por ejemplos, fuentes del derecho) y es tarea de la doctrina proceder a su organización teórica con una función tanto descriptiva como prescriptiva. Es evidente que la Constitución no habla de federalismo en ningún momento, pero la estructura que contiene se alinea básicamente en esta orientación institucional. La Constitución tampoco se refiere a los hechos diferenciales pero recoge elementos (lengua, derecho foral, etc.) que en conjunto adquieren sentido si se relacionan con el planteamiento de pluralismo de nacionalidades del art. 2 CE. Si se analiza la estructura territorial del poder, como se hace con cualquier otro país en el Derecho Comparado, en España puede afirmarse que el Estado autonómico contiene elementos que pertenecen de forma destacada a uno de estos dos ejes, el federal y el diferencial. La posición adoptada en estas páginas pretende evitar el nominalismo, no trata de cambiar los términos de “autonomía” por “federalismo”, y ni siquiera da por bueno el término de “hecho diferencial”; tales propuestas corresponden en todo caso a los políticos (si consideran relevante ese cambio en este momento, cosa que dudo), y a los estudiosos sólo nos corresponde analizar si efectivamente el Estado autonómico se define por esos dos ejes y, en todo caso, extraer las consecuencias para abordar los problemas existentes.

### **1. El eje federal.**

Efectivamente, creo que el Estado autonómico cumple todos los criterios que la teoría constitucional occidental utiliza hoy para determinar el carácter federal de un Estado: autonomía garantizada constitucionalmente; instituciones representativas propias de las CCAA, no dependientes del poder central; distribución de competencias políticas y administrativas, que incluyen el poder legislativo en numerosas materias; solución de los conflictos por el TC de acuerdo con criterios jurídicos; financiación según criterios objetivos, y cierto grado, aunque deficiente, de relaciones intergubernamentales, incluyendo las decisivas relaciones con la UE.

Más allá de estos criterios formales, la división vertical de poderes del Estado autonómico (Estado-CCAA) es real y eficaz y resulta comparable a la existente en los sistemas federales europeos (Federación-*Länder*), y seguramente se encuentra a medio camino entre la dinámica política de Alemania y de Austria, si nos atenemos al grado de autogobierno. Naturalmente, hay diferencias, por ejemplo en algunas categorías competenciales, pero en ocasiones son defectos para el propio sistema y en otras ocasiones se trata efectivamente de especialidades y diferencias que equivalen a las existentes entre las propias Alemania y Austria, o entre estos y otros federalismos

occidentales como el suizo o, aún más, el belga. En definitiva, las CCAA poseen auténtico poder político, como los Estados o *Länder* de una federación, y esta garantizado constitucionalmente. La dimensión del poder de los Estados o *Länder* se mide principalmente por su capacidad para elaborar políticas públicas, y en este sentido el poder de las CCAA es notable; incluso si se contrasta el volumen de los funcionarios dependientes de las administraciones y de los recursos financieros resultan cifras comparables con la mayoría de federalismos occidentales.

Decir que el Estado autonómico es España es de tipo federal ya no es original y comienza a resultar un lugar común para los politólogos y constitucionalistas occidentales, que cuando elaboran tipologías suelen afirmar que España posee una estructura política de tipo federal. Por ejemplo, Daniel J. Elazar<sup>23</sup>, politólogo americano considerado como principal erudito del federalismo en los últimos años, incluye a España entre los sistemas federales. Frente a todas estos argumentos y opiniones de expertos pueden algunos políticos seguir afirmando que España no tiene nada que ver con el federalismo, pero suena como el argumento del que ignora que hablar en prosa.

La consecuencia principal del reconocimiento del eje federal en el Estado autonómico estriba en que los criterios y las técnicas del federalismo deben inspirar las reformas de los puntos del sistema español que peor funcionan. La propia madurez del Estado autonómico ha generado la necesidad de algunas grandes reformas estructurales para culminar la configuración política de las CCAA y la eficacia del sistema en su conjunto. Las tres grandes reformas cualitativas que han surgido con fuerza en la última década como resultado del propio sistema son: la participación de las CCAA en las decisiones de España como miembro de la Unión Europea, la institucionalización de las relaciones autonómicas de colaboración (Conferencias, especialmente), y la reforma del Senado para permitir a las CCAA la participación en la legislación y en las grandes decisiones del Estado que les afectan. Estas reformas tendrían además la virtud de incidir en algunas categorías competenciales que están resultando poco funcionales (quizás convendría matizar alguna otra, a la vista de la experiencia), especialmente si la reforma del Senado permite la participación de las CCAA en la función legislativa.

El derecho comparado del federalismo occidental nos proporciona diferentes alternativas técnicas e incluso orientaciones generales distintas, pero a grandes rasgos tenemos que plantearnos si para mejorar el Senado (que resulta una aspiración muy general) o para organizar la relación de las CCAA con la nueva Unión Europea deberíamos seguir los criterios propios de un Estado unitario o de un Estado federal. A grandes rasgos, para el Estado autonómico qué es preferible, la orientación francesa o la alemana?

Es imposible esbozar siquiera en este espacio el contenido de las reformas apuntadas, pero las todas ellas llevan más de una década en el primer plano del debate reformista. Los progresos de adaptación de las CCAA respecto a la UE tras la formación de la CARCE (representantes autonómicos en los Comités de la Comisión, por ejemplo) han sido lentísimos, frente a la rapidez de los cambios comunitarios y los proyectos de mejorar la participación de las CCAA en la posición de España han

---

<sup>23</sup> ELAZAR, D. J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, hacer, 1989 (el original es de 1987), p. 85 entre otras.

encontrado la negativa sistemática del gobierno Aznar. La necesidad de institucionalizar las relaciones entre los 17 gobiernos autonómicos y mejorar el sistema de Conferencias se viene reconociendo como la principal necesidad en los análisis más serios de las autonomías desde hace muchos años. Las técnicas de colaboración, que alcanzaron un primer reconocimiento en la ley 30/1992 (reformada levemente en 1999), necesitan un desarrollo de manera tan clara que en el 2001 el ministro de Administraciones Públicas Jesús Posada anunció de una ley de cooperación autonómica, finalmente frenada por el propio gobierno. La reforma del Senado tiene una historia aún más frustrante. La primera decisión de la propia Cámara a favor de reformar el Reglamento del Senado es de 1989 y el primer acuerdo a favor de estudiar la reforma de la Constitución fue en otoño de 1994 y contó con los votos del PP (primer debate sobre el Estado autonómico tras la reforma del Reglamento), pero desde entonces el Partido Popular no sólo ha parado todas las iniciativas sino que ha retrocedido hasta renunciar a la reforma constitucional del Senado. Sin embargo es evidente que la Cámara actual es muy poco útil y en cambio las CCAA carecen de vías para su participación en las decisiones generales del Estado que les afectan, por ejemplo, en las leyes básicas del Estado, que ellas deben desarrollar.

## **2. El eje diferencial.**

La inclusión de los hechos diferenciales en la Constitución y los Estatutos significó el reconocimiento jurídico de unas reivindicaciones históricas de algunos pueblos de España que se convertían un haz de derechos e instituciones de toda la población de la CA, al margen del grado de adhesión que cada ciudadano pueda sentir a los valores que representan. Se reconoce la oficialidad del catalán, del euskera o del gallego, junto al castellano, porque durante décadas han sido perseguidos, prohibidos o menospreciados, igual que se recogen otros factores diferenciales porque representan la recuperación de viejas instituciones y derechos que fueron abolidos por regímenes centralistas. Esta fue la manera planteada por los constituyentes para resolver los contenciosos históricos pendientes, allí donde existían, y con la fuerza diversa que presentaban.

Pero justamente, al reconocerse por la Constitución y el Estatuto, los hechos diferenciales se objetivaron en el ordenamiento para todos los ciudadanos de la CA correspondiente, sin que puedan convertirse en patrimonio de ningún partido ni dependan de la adhesión mayor o menor de ningún grupo, más allá de lo que significa su ejercicio efectivo. Son de todos los ciudadanos de la CA, sin olvidar que tiene esta condición todo español que posee la vecindad administrativa en un municipio de la misma. El reconocimiento constitucional y estatutario de los hechos diferenciales obliga a tratarlos jurídicamente y utilizar el enfoque constitucional para delimitar su contenido, que puede desplegarse en mandatos objetivos, competencias, instituciones e incluso derechos subjetivos para todas las personas que viven en las CCAA correspondientes (pensemos en la cooficialidad de la lengua, por ejemplo).

El reflejo principal de los hechos diferenciales opera en el interior de la propia CA, por ejemplo, de nuevo la lengua (su enseñanza y normalización se produce en el territorio de la CA), y cuando se precisa la intervención del Estado suele realizarse a

través de técnicas de relación bilateral, como por ejemplo, la fijación del cupo derivado del concierto económico, que se aprueba por los gobiernos, limitándose las Cortes a la ratificación, que opera mediante el procedimiento de lectura única. La dimensión simbólica puede utilizarse también para destacar la aceptación general de un hecho diferencial particular, como por ejemplo, la posibilidad de hablar en las lenguas cooficiales de las CCAA en el debate del Senado sobre el Estado autonómico, pero en estos casos del uso fuera del territorio parece su carácter simbólico.

Pese a esta indudable naturaleza jurídica y a su afectación particular a una CA, la incorporación a la Constitución de los factores diferenciales tuvo el objetivo de reflejar la diversidad nacional (como apunta el artículo 2 de la Constitución, España es una nación que integra a su vez un conjunto de nacionalidades y regiones), que resultaba distinto según las CCAA; significaba dar una respuesta positiva a fenómenos y valores que habían sido despreciados durante la historia de España y en particular en los cuarenta años del franquismo previo a la Constitución. Al formularse en la constituyente se percibía como algo más –y para algunos incluso cualitativamente distinto- a la división vertical de poderes que implica el sistema autonómico (y todo sistema federal), de manera que venía a cerrar los contenciosos históricos heredados de épocas anteriores. Así, para algunas CCAA (o una parte significativa de sus ciudadanos), la autonomía era importante porque implicaba el autogobierno o la mayor proximidad de las instituciones y para otras, la autonomía era importante porque reconocía el autogobierno como parte de la personalidad histórica nacional, que también se traducía en el reconocimiento de la lengua y los demás hechos diferenciales. En algunas CCAA esa diferente legitimidad estaba muy escindida mientras que en otras la mayoría de la población compartía, con matices, la doble legitimidad de la autonomía. Así, el catalanismo en cuanto actitud favorable a la normalización de los caracteres de Cataluña, especialmente la lengua, era compartido prácticamente por todos los partidos catalanes y no sólo por los nacionalistas, mientras que en otras CCAA el movimiento social equivalente era asumido –con frecuencia de forma radical- solo por los partidos nacionalistas.

### **3. La falta de integración de los dos ejes.**

En la Constituyente se llegó al consenso gracias a la aceptación conjunta de los elementos que calificamos como federales y de los que denominamos diferenciales, de manera bastante pragmática, aunque se notara una insistencia distinta entre los partidos de ámbito estatal y los nacionalistas, porque ni aquellos ni éstos tenían una dirección teórico-estratégica exclusivista. Hubo consenso por tanto para recoger tanto elementos generales de tipo federal para todas las CCAA como factores diferenciales que sólo correspondía a unas pocas CCAA, y construir con ambos tipos de materiales el Estado autonómico. Quedaba para el futuro no solo la concreción de muchos aspectos competenciales o institucionales, como ya se ha visto, sino también la integración de las dos líneas que de momento quedaban yuxtapuestas en la Constitución y en los Estatutos. Esta estrategia apareció como la única viable para mantener el consenso del resto de la Constitución y significó más claramente que en otros puntos un compromiso compartido tanto por partidos de ámbito nacional español como por los partidos



nacionalistas de Cataluña y de Euskadi<sup>24</sup>, fundamentalmente. Pero la yuxtaposición es difícil de mantener cuando hay que concretar los diferentes ejes si no se produce una cierta fusión de las dos ópticas, y no está claro que esta integración se haya producido de forma suficiente.

Sin perder del todo la confluencia, el desarrollo posterior ha ido decantando el interés respectivo de los partidos de ámbito estatal y de los nacionalistas, porque la dinámica partidista-electoral conduce lógicamente al enfrentamiento sobre el eje nacional (igual que sobre el eje izquierda derecha en el ámbito social), pero después ha carecido de instancias de integración, como en cambio posee la dialéctica social. La mala articulación del Estado autonómico, ya aludida, no sólo repercute negativamente en la eficacia de la actuación de los poderes públicos sino que dificulta la negociación y el acuerdo constante entre las diferentes visiones de la autonomía, porque no existe una instancia donde puedan dialogar tranquilamente los que sostienen visiones diferentes. La radicalización de los conflictos a través de los medios de comunicación, porque no existe ninguna instancia común para ventilarlos, es una de las notas más claras de la experiencia autonómica.

Los partidos de ámbito estatal no niegan la diversidad de España, pero muestran un interés muy diferente por ella según tengan o no mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, como demostraron los gobiernos de Felipe González en 1993 y de José María Aznar en 1996. A su vez, los partidos nacionalistas han cultivado una política de menosprecio por el sistema autonómico y de reivindicación permanente, para no perder al electorado radical, al mismo tiempo que gobernaban en su CA e incluso mantenían un pacto de legislatura con el gobierno central. Los partidos nacionalistas son reticentes a profundizar en la orientación federal porque desean acentuar el carácter nacional de su CA y entienden que el enfoque federal prima la igualdad de todas las CCAA, contraria a la diferenciación nacional que pretenden para su CA. En ocasiones los dirigentes nacionalistas menosprecian la división de poderes del sistema autonómico diciendo que se trata de una simple descentralización administrativa mientras sostienen que lo importante sería el reconocimiento del carácter plurinacional de España (esta fue la filosofía de la Declaración de Barcelona suscrita por CiU, PNV y BNG), y el aumento de competencias sólo para las CCAA “históricas”. Ninguna de estas dos líneas tienen posibilidad alguna de imponerse a largo plazo porque las dos tratan de instrumentalizar a la otra, reduciéndola a la nada, en contra del doble eje que posee el sistema.

Expresado de forma más general, los partidos de ámbito estatal (con diferencias de grado entre ellos), no acaban de asumir las consecuencias del pluralismo nacional de España, y se limitan a pactos de gobierno cuando necesitan los votos de los partidos nacionalistas en las Cortes, y los partidos nacionalistas no circunscriben los factores diferenciales a los ámbitos reconocidos por la Constitución y el Estatuto sino que los utilizan como criterio para la generalidad del sistema, reivindicando para las CCAA respectivas un estatus especial, diferente y superior al resto de las CCAA, o incluso la desaparición de éstas. Por eso el PNV y CiU (también con diferencias entre ellos) se opusieron o fueron muy reticentes a la igualación competencial en 1992 y a los

---

<sup>24</sup> El PNV se abstuvo (es decir, no votó en contra y por tanto aceptó) en la Constitución, mientras que votó a favor del Estatuto de Autonomía, que concretó los postulados de la Constitución para el País Vasco.

proyectos posteriores de reforma del Senado (aunque aumentaba mucho los poderes de las CCAA) y en general han despreciado la consideración del conjunto del sistema, a través de la crítica superficial del “café para todos”.

Los partidos de ámbito estatal no escuchan las críticas a los efectos invasores de la mayoría de las leyes básicas estatales, la conveniencia de interiorizar el régimen local o dar mayor espacio a la administración autonómica, la necesidad de organizar de otra manera las relaciones con la Unión europea, y las ventajas de introducir representación en las instituciones centrales, considerando una herejía la participación de las CCAA, por ejemplo, en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional. De manera paralela en el eje diferencial existen desarrollos razonables que ni se llegan a considerar, si un partido tiene mayoría absoluta en el Congreso. Pero todo esto es consecuencia de una visión coherente de la autonomía, fundamentada en el pluralismo nacional.

A su vez las propuestas de los partidos nacionalistas tienen una debilidad equivalente cuando ignoran la existencia consolidada de 17 CCAA y razonan como si aún fuera posible cambiar la estructura territorial. Así la Declaración de Barcelona reivindica la participación de Cataluña, Euskadi y Galicia en el nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional, sin aludir a la posible participación de las demás. A falta de perspectivas en esta línea, el objetivo sistemático de las reformas es el máximo poder posible para la CA propia, sin consideración a otros criterios de racionalidad o eficacia. La consecuencia principal de este enfoque es la ambigüedad respecto al alcance de la reivindicación nacional ¿Hasta donde debe llegar el vaciamiento del poder estatal? ¿Hasta donde va la reivindicación del poder propio? En los planteamientos de algunos partidos nacionalistas, o al menos en algunos de sus sectores importantes, la orientación “soberanista” es un maquillaje verbal de la independencia, opción que naturalmente ha de pasar por el fracaso del sistema autonómico.

En esta línea, algunas posiciones nacionalistas no solo critican defectos de la distribución de competencias, que pueden discutirse e incluso compartirse, sino que convierten los hechos diferenciales o las causas históricas que los generaron en una ideología a la que los ciudadanos deben prestar su adhesión, so pena de exclusión de quienes no comparten los mismos valores. Arzallus, líder del PNV durante 25 años ha utilizado esta clave hasta punto poco democráticos (“para ser buen vasco hay que ser nacionalista”) y todos los partidos nacionalistas han caído en la tentación de cuestionar la autenticidad o el “sucursalismo” de los demás partidos que no son nacionalistas. En esta dinámica se llega a confundir los factores diferenciales de una CA con las posiciones de algunos partidos nacionalistas de la misma, que son cosas muy distintas.

Estas posiciones tienden a poner en segundo plano la dimensión jurídico-constitucional del hecho diferencial, que es la importante para el conjunto de los ciudadanos, y destacan en cambio una concepción mítica del hecho diferencial, generalmente con términos obtusos. En el País Vasco se recurre con frecuencia a la expresión “contencioso histórico pendiente con España” y en Cataluña al “mal encaje con España” sin que resulte posible un debate serio sobre el contenido de semejantes expresiones. Naturalmente estas y otros ideología pueden alimentar la doctrina de partidos políticos, si deciden acudir a ella para forjar su cohesión política, pero resultan

inaprensibles para el derecho constitucional y por lo tanto no resulta útiles para el debate sobre la mejora del autogobierno o el perfeccionamiento de la autonomía.

Es cierto que la evolución del sistema autonómico no se entiende sin tener en cuenta a los partidos nacionalistas, pero conviene distinguir entre las instituciones y los partidos porque las primeras representan al conjunto de la población y los segundos sólo al sector que comparte una determinada ideología. Por lo tanto, conviene distinguir dos niveles: uno, la consideración de los hechos diferenciales en su expresión jurídica, que deriva de los respectivos Estatutos de Autonomía; el otro, la existencia de ideologías y partidos nacionalistas que, junto a los partidos de ámbito estatal, resultan imprescindibles para entender los problemas actuales del Estado autonómico, en su doble dinámica. La primera dimensión es parte del contenido constitucional de la autonomía, y precisa el consenso de todas las fuerzas políticas; la segunda es estrictamente partidista y dependerá de la estrategia que se propongan los partidos nacionalistas.

Pero parece claro que los hechos diferenciales no llegan a determinar dos categorías diferentes de CCAA. Propuestas como la realizada en su día por Unió Democràtica de reorganizar España en cuatro unidades políticas -Cataluña, País Vasco, Galicia y el resto de España- carecen de sentido, y conviene que se dejen de lado si se pretende la integración de los dos ejes, de entrada, porque cualquier intento de replantear el mapa autonómico esta condenado al fracaso. Pero hay una razón más de fondo, porque los hechos diferenciales, vistos en su conjunto, presentan una nota clara de gradualidad. Parece evidente que varían de unas CCAA a otras, pero incluso cuando el mismo elemento coincide en varias es posible observar una gradación de intensidad de cada elemento y de su sentido político. Por ejemplo, la lengua específica de la CA tiene estatuto de cooficialidad en Cataluña, el País Vasco y Galicia, y en cada una tiene un sentido político y una importancia diferentes. Pero también tiene estatus de cooficial en las Islas Baleares, en la Comunidad Valenciana y, parcialmente, en Navarra. Lo mismo sucede si se reflexiona sobre cualquiera de los otros factores diferenciales. Esta pluralidad y diversa intensidad y significado de los elementos diferenciales impide configurar dos tipos de CCAA utilizando el criterio del hecho diferencial, que se presenta más bien como un conjunto gradual de mayor o menor intensidad según el elemento y la CA que se considere.

Otra consecuencia de la teoría federal-diferencial sería distinguir cada ámbito posible de reforma por su pertenencia a uno u otro eje, ya que responden a dinámicas distintas. Los problemas generales, sobre agricultura o transportes, deben ser tratados en instancias generales y deben reservarse para los relaciones bilaterales únicamente las cuestiones que tengan este carácter, entre ellas las diferenciales. Las cuestiones de lengua o cultura no serían tratadas por todas las CCAA sino solo por las afectadas, y éstas por tanto no han de temer quedar en minoría, pero la existencia de un hechos diferencial no da título alguno sobre cuestiones que afectan a todas las CCAA.

#### **4. Las vías para profundizar la autonomía.**

A veces la situación actual se describe diciendo que la autonomía se adoptó especialmente para satisfacer a los partidos nacionalistas de Cataluña y Euskadi y al

cabo de 20 años ha sido útil para descentralizar toda España pero poco satisfactoria para los primeros. Es una afirmación simplificadora, por diferentes razones, especialmente porque la reivindicación de los hechos diferenciales no fue solo obra de los partidos nacionalistas, que en aquél momento eran bastante reducidos en sus propias CCAA sino del conjunto de los partidos democráticos, y porque la autonomía se reclamaba también como autogobierno general por los partidos democráticos, y no sólo desde Cataluña y el País Vasco, aunque fueran las más fuertes (y en su caso Galicia), sino también desde otras CCAA (Andalucía, Valencia, Canarias...). Como había sucedido ya en la República, la reivindicación catalana y vasca despertó una oleada de simpatía con la idea autonómica que difícilmente puede censurarse. Pero la afirmación inicial tiene un punto de verdad al afirmar que hoy existe más inquietud por la situación de la autonomía en Cataluña y el País Vasco que en otras CCAA. Varias razones lo explican.

En primer lugar, porque una mayor sensibilidad ante los defectos que presenta el sistema autonómico y que, a grandes líneas, ya se han comentado: la participación en la Unión Europea, la dificultad para reformar el Senado, etc. En segundo lugar, las dudas que provoca encontrarnos al final de un ciclo y con la necesidad de cambiar de estrategia, todos los partidos pero en especial los nacionalistas, porque ya se ha producido la práctica culminación de los traspasos importantes y por tanto queda sin sentido la estrategia respecto a los traspasos, aunque persista una polémica sobre los servicios que aún se deberían traspasar (que precisa alguna solución técnica). Por otra parte, la perfección institucional de la UE (que puede simbolizarse en el proyecto de Constitución) cierra las perspectivas a corto plazo de un estatus independiente de alguna CA respecto a la UE, estimulando en cambio la búsqueda de una mayor participación con las demás CCAA para influir en la elaboración de la posición española en el Consejo de Ministros.

Todo ello significa que entramos en una nueva fase del Estado autonómico que seguramente impulsará debates sobre muchos de los elementos apuntados. Esta es la línea iniciada ya hace un par de años por el Parlamento de Cataluña al crear una “Comisión de Estudio sobre la profundización del autogobierno”<sup>25</sup> y la idea se ha reproducido en el Parlamento de Aragón (en ambos casos con consulta a expertos) y seguramente en otras CCAA. También en Andalucía parece abrirse paso la idea de reformar el Estatuto, y es bastante lógico por todo lo apuntado y porque durante estos años se han reformado los Estatutos de Autonomía de 13 CCAA en varias ocasiones, pero para asumir competencias y poderes que las otras 4 CCAA ya tenían, pero significativamente las únicas que aprobaron su Estatuto por la vía del 151 CE (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) no han modificado aún su Estatuto de Autonomía.

La crisis en el País Vasco posee elementos de tipo general y por supuesto diferencial, pero las principales causas son específicas y se refieren a la continuidad del terrorismo y a una radical separación entre los partidarios de las soluciones nacionalistas y no nacionalistas. Los graves problemas tradicionales tuvieron un punto de mayor radicalismo con el Pacto de Estella, que pretendía un acuerdo entre todos los nacionalistas incluidos los partidarios del terrorismo para avanzar hacia la independencia (frustrado por el final de la tregua de ETA), y ha pretendido inicialmente

---

<sup>25</sup> Las contribuciones de los profesores han sido publicadas en *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona, 2003, Publicacions del Parlament de Catalunya.

una segunda salida (que podría evolucionar en otros sentidos) a través del llamado “Plan Ibarretxe”, difícil incluso de discutir mientras no exista un clima de libertad superior en el País Vasco.

Al margen de la situación vasca –donde la violencia terrorista y el radicalismo de los enfrentamientos políticos deben desaparecer- la discusión sobre la reforma de la autonomía es bastante natural. En España, nunca había existido un período tan largo de democracia y autonomía, y por tanto, la misma reforma debería implicar la consolidación de lo avanzado, pero al mismo tiempo, es evidente que hoy poseemos una experiencia muy superior a la que teníamos hace 25 años (los responsables políticos pero también los estudiosos) y podríamos, por ejemplo, organizar mucho mejor la distribución de competencias en aquellos sectores en que no acaba de funcionar e introducir técnicas que atiendan las nuevas necesidades nacidas de la propia madurez del sistema, como el Senado o las relaciones autonómicas y con la UR. En la óptica diferencial, aparte de encontrar soluciones más abiertas a cuestiones competenciales mal resueltas –como la competencia de autoorganización administrativa y especialmente sobre régimen local- puede plantearse la participación de las CCAA con lengua propia en la delegación española ante la UNESCO y otros organismos internacionales semejantes.

Ante los primeros debates sobre reformas de los Estatutos y de la Constitución en Cataluña y otras CCAA, parece que la consolidación y profundización de la autonomía podría seguir esta vía de la modificación formal, prevista naturalmente en ambos textos a través de mayorías muy cualificadas y procedimientos reforzados. La posición inicial del PP parece radicalmente contraria, pero existen demasiadas variables a resolver en el futuro inmediato para dar una respuesta inequívoca<sup>26</sup>. Se tratará efectivamente, en su caso, de reformas constitucionales y estatutarias y no de recuperación de consensos míticos o de nuevos períodos constituyentes (como a veces se dice pomposamente) que no poseen espacio en el régimen constitucional democrático, más allá de las mayorías previstas por la propia Constitución para su reforma. Seguramente las reformas (por ej. en competencias) serán mucho más fácil partiendo de la aceptación global del sistema vigente, para eliminar los fantasmas de la demolición del sistema, pero estas son cuestiones políticas difíciles de asegurar a priori, y lo importante es que las reformas se elaboren de acuerdo con los procedimientos previstos por la Constitución.

---

<sup>26</sup> El PSOE, que se ha orientado en los últimos años hacia un enfoque federal del sistema, ha consolidado esta línea y se ha pronunciado en el verano del 2003 a favor de la reforma del Senado, la regulación de técnicas de colaboración entre CCAA y la participación autonómica en la posición comunitaria de España.

## ANEXO 1. Las 17 Comunidades Autónomas y su población

<b>Andalucía</b> .....	7.357.558
<b>Aragón</b> .....	1.204.215
<b>Asturias</b> .....	1.062.998
<b>Canarias</b> .....	1.694.477
<b>Cantabria</b> .....	535.131
<b>Castilla y León</b> .....	2.456.474
<b>Castilla-La Mancha</b> .....	1.760.516
<b>Cataluña</b> .....	6.343.110
<b>Comunidad Valenciana</b> .....	4.162.776
<b>Extremadura</b> .....	1.058.503
<b>Galicia</b> .....	2.695.880
<b>Islas Baleares</b> .....	841.669
<b>La Rioja</b> .....	276.702
<b>Madrid</b> .....	5.423.384
<b>Murcia</b> .....	1.197.646
<b>Navarra</b> .....	555.829
<b>País Vasco</b> .....	2.082.587
<b>Total (con Ceuta y Melilla)</b> .....	<b>40.847.371</b>

### Censo 2001

**ANEXO 2.** Composición de los Parlamentos autonómicos. Resultado de las elecciones de 2003, si no se indica otra cosa. En paréntesis, el número de diputados.

	PSOE	PP	IU	Nac-Reg	Mx
Andalucía (109), 2000	52	46	6	PA 3	2
Aragón (67)	27	22	1	CHA 9 PAR 8	
Asturias (45)	22	19	4		
Canarias (60)	18	17		CC 22 FNC 3 (Lanz)	
Cantabria (39)	13	18		PRC 8	
Castilla y León (82)	31	48		UPL 3	
Castilla-La Mancha (47)	29	18			
Cataluña (135) 1999	50	12	5	CiU 56 ERC 12	
Com. Valenciana (89)	35	48	3		

Extremadura (65)	36	26	3		
Galicia (75) 2001	15	42		BNG 18	
Islas Baleares (59)	18	27	4	PSM 4	Mx 6
La Rioja(33)	14	19			
Madrid (111)	47	55	9		
Murcia (45)	16	28	1		
Navarra (50)	11	UPN 23	4	ARALAR 4 CDN 4	
País Vasco (75), 2001	13	19	3	PNV 26 EA 7	

**ANEXO 3.** Orientación política de los gobiernos autonómicos, tras las elecciones del 2003. En negrita, partidos de ámbito CA (nacionalista o regionalista)

Andalucía	Socialista, coalición con <b>PA</b>
Aragón	Socialista, coalición con <b>PAR</b>
Asturias	Socialista
Canarias	<b>Coalición Canaria</b> , en coalición con PP
Cantabria	<b>PRC</b> en coalición con Socialista,
Castilla y León	Partido Popular
Castilla-La Mancha	Socialista
Cataluña	<b>Convergència i Unió</b>
Com. Valenciana	Partido Popular
Extremadura	Partido Socialista
Galicia	Partido Popular
Islas Baleares	Partido Popular
La Rioja	Partido Popular
Madrid	Partido Popular
Murcia	Partido Popular
Navarra	UPN (Partido Popular)
País Vasco	<b>PNV-EA-IU</b>

**ANEXO 4.** Número de funcionarios por Comunidades Autónomas  
Fuente. [www.map.es](http://www.map.es) (julio 2002)

CC.AA	Número de funcionarios
<b>Andalucía</b>	<b>209.240</b>
<b>Aragón</b>	<b>37.859</b>
<b>C. F. Navarra</b>	<b>20.265</b>
<b>C. Madrid</b>	<b>129.001</b>
<b>C. Valenciana</b>	<b>101.843</b>
<b>Canarias</b>	<b>54.554</b>
<b>Cantabria</b>	<b>15.506</b>
<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>52.837</b>
<b>Castilla y León</b>	<b>80.927</b>
<b>Cataluña</b>	<b>126.456</b>
<b>Extremadura</b>	<b>39.379</b>
<b>Galicia</b>	<b>77.115</b>
<b>I. Balears</b>	<b>19.217</b>

<b>La Rioja</b>	<b>8.453</b>
<b>P. Asturias</b>	<b>31.042</b>
<b>País Vasco</b>	<b>61.105</b>
<b>R. Murcia</b>	<b>35.022</b>
<b>Ceuta</b>	<b>1.212</b>
<b>Melilla</b>	<b>966</b>
<b>Extranjero</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>1.101.999</b>

**FIGURA 4.** Distribución de funcionarios en las Comunidades Autónomas  
Fuente: [www.map.es](http://www.map.es) (julio 2002)

<b>ADMINISTRACIÓN GENERAL</b>	<b>1.063.815</b>	<b>96,5 %</b>
- Consejerías y sus Organismos Aut.	242.129	22,0 %
- Área de la Docencia no Universitaria	451.668	41,0 %
- Instituciones Sanitarias	370.018	33,6 %
<b>¡Error! Marcador no definido.ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>		<b>22.993</b>
<b>2,1 %</b>		
<b>¡Error! Marcador no definido.FUERZAS DE SEGURIDAD</b>		<b>15.191</b>
<b>1,4 %</b>		
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.101.999</b>	<b>100,0 %</b>