

## **Algunas consideraciones sobre la crisis del modelo territorial en España** di

Maria Jose Carazo Liébana\*

**SUMARIO:** I.- Introducción; II.- La consolidación del Estado Autonómico; II.1.- Primer periodo: 1981-1992; II.2.- Segundo periodo a partir de los Pactos de 1992 y la consolidación del llamado “café para todos”; II.3.- Etapa final desde el año 2006 en adelante. La segunda descentralización. III.- La problemática suscitada en el desarrollo del Estado Autonómico; IV.- Protagonismo de Andalucía en el desarrollo del Estado de las Autonomías V.- Consideraciones finales

### **I.- INTRODUCCION**

Después de cuarenta años de dictadura franquista y de centralismo, una de las cuestiones más acuciantes durante la Transición fue proseguir la descentralización que ya había iniciado la Constitución de 1931 con el llamado “Estado integral”. Durante la II República tres regiones iniciaron el camino hacia la autonomía: Cataluña, País Vasco, Galicia. Era importante culminar el proceso que se había interrumpido con la Guerra Civil y con la posterior dictadura de Franco. La autonomía sólo había llegado a funcionar en Cataluña con el Estatuto de 1932, porque el Estatuto vasco se aprobó poco después de comenzar la Guerra Civil y Galicia sólo tuvo tiempo de realizar el referéndum inicial a favor de la autonomía en 1938.

Queremos comenzar subrayando que la distribución territorial del Estado diseñada en la Constitución Española (en adelante CE) no responde a ninguno de los modelos clásico de Organización Territorial presentadas en el constitucionalismo comparado. No responde a la opción del modelo centralista pero tampoco al federal. No se ajusta al regional, aunque hay que resaltar la

---

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Público, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Jaén.

influencia de este modelo, tanto por cercanía con la experiencia regional italiana, como por la experiencia de la Constitución de la Segunda República española de 1931. Otra de las características es que su comprensión no puede deducirse del texto constitucional. Es decir, la mera lectura del Título VIII de la CE no permite un conocimiento, siquiera aproximado, de cuál es nuestro vigente modelo de organización territorial. La doctrina científica lo denomina “Estado Autonómico” o “Estado de las Autonomías” y el Tribunal Constitucional (en adelante TC) lo denomina normalmente “Estado compuesto”. Esta ambigüedad en el encuadre territorial español fue necesaria para llegar al consenso entre los constituyentes. Es así por lo que la Constitución es abierta con gran apertura a los Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA) y a sus sucesivas reformas como consecuencia del principio dispositivo o voluntariedad.

El texto constitucional no determina cuáles son las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) ni las competencias que tienen, tampoco el marco institucional de las mismas teniendo que acudir continuamente a la jurisprudencia del TC. Por todo ello, nos parece inevitable una reforma constitucional que aclare el Título VIII de la CE por razones de seguridad jurídica, tal como tendremos ocasión de justificar en las líneas siguientes.

A pesar de su carácter abierto, la CE prevé algunas reglas básicas muy bien planteadas:

1.- Principio de unidad territorial en el art. 2 CE *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española patria común e indivisible de todos los españoles”*

2.- Reconocimiento de la autonomía de nacionalidades y regiones y la solidaridad entre todas ellas también en el art. 2

3.-Instaura un procedimiento de acceso a la autonomía dotando a determinados sujetos de titularidad jurídica.

4.- Facilita el acceso a la autonomía de aquellas CCAA que en el pasado hubieran plebiscitado positivamente sus EEAA.

El art. 137 de la CE abre el Título VIII señalando que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». Queremos destacar la imprecisa garantía constitucional de la Autonomía Local que se ha puesto en conexión con la autonomía institucional de los municipios (art. 140 CE) y de las provincias (art. 141 CE). Esta garantía opera tanto respecto del Estado como de las CCAA. Ello implica que el núcleo básico del autogobierno de los entes locales debe ser respetado por el legislador. En este sentido destacamos el art. 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local que pueden promover Municipios y Provincias frente a las leyes estatales o autonómicas que lesionen esa autonomía.

Así pues, el Estado español se encuentra estructurado en un triple nivel. El Estado Central que dispone de soberanía, las CCAA, denominadas nacionalidades y regiones con autonomía política y, finalmente, los entes locales que gozan de autonomía administrativa. Es un Estado descentralizado políticamente, donde coexiste una organización política central con jurisdicción sobre todo el territorio nacional (unas Cortes Generales, un Gobierno y un Poder Judicial). En otro nivel, el autonómico, con los correspondientes parlamentos y gobiernos de la CCAA. Importante resulta, a estos efectos, la diferenciación entre soberanía como poder jurídico-político originario e ilimitado que corresponde al Estado Central y la autonomía como poder derivado de las nacionalidades y regiones.

Los constituyentes creyeron resolver la solución autonómica con los privilegios materiales (Disposición Adicional Primera de la CE) y procedimentales (Disposición Transitoria Segunda)<sup>1</sup> de determinados territorios. Sin embargo, ello complicaría y mucho la articulación posterior del Estado de las Autonomías. Efectivamente, el problema de nuestro modelo territorial es que el constituyente ideó un modelo abierto, en ese momento necesario, para que poco a poco los

---

<sup>1</sup> Vid., AGUADO RENEDO C. (2008), «Disposición Transitoria Segunda», en AA.VV (Dir. Maria Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer) *Comentarios a la Constitución Española*, Edita Fundación Wolters Kluwer, pp. 2821 y ss

territorios fueran accediendo a la autonomía y fueran asumiendo competencias y organizándose institucionalmente. En una primera etapa de nuestro Estado constitucional ello dio resultados muy positivos. A la prueba está que en pocos años conseguimos no sólo crear un Estado descentralizado *sui generis* sino que además la población estuviera meridianamente satisfecha con el sistema conseguido. El problema vino después. Quizás, una vez conseguido culminar el proceso estatuyente se debió operar con una reforma constitucional en el Título VIII que cerrara el sistema al haberse conseguido el objetivo. Hace ya muchos años debió constitucionalizarse las reglas de juego de nuestro modelo territorial a fin de evitar que esta ambigüedad fuera utilizada, como lo ha sido, por los partidos nacionalistas para hacer al Estado más mermado en competencias y con ello romper el consenso constitucional con el riesgo de “adelgazar” (metafóricamente hablando) cada vez más al Estado.

## **II.- LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO**

### **II.1.- Primer periodo: 1981-1992**

Se firman los primeros Pactos Autonómicos de 1981 por los dos partidos de mayor representación parlamentaria (Unión de Centro Democrático y Partido Socialista Obrero Español)<sup>2</sup> con la idea de impulsar el proceso autonómico y que todo el territorio español estuviera organizado a nivel intermedio en CCAA. Hay que aclarar que, una vez aprobados todos los Estatutos de Autonomía (como norma institucional básica de las CCAA), existía una gran desigualdad entre las CCAA dependiendo de si tenían, lo que se llamó en su momento, nivel competencial alto (las que accedieron por la Disposición Transitoria Segunda y por el art. 151 de la CE) y nivel competencia bajo (las que accedieron por el sistema general del art. 143 de la CE). Las primeras podían obtener las máximas competencias que le permitiera su Estatuto de Autonomía desde el principio y las segundas debían esperar cinco años.

---

<sup>2</sup> Vid., AJA FERNANDEZ E. (2001): «Igualdad entre Comunidades Autónomas» en AA.VV (coord. Manuel Aragón Reyes) *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Ed. Cívitas, Madrid, 2001, pp. 264 y ss.

Como decíamos más arriba, los Acuerdos Autonómicos de 1981 permitieron la aprobación entre 1981 y 1983 de las 14 CCAA que aún quedaban por constituir y dio lugar al cierre del proceso estatuyente. En la práctica teníamos tres niveles. El de las CCAA del art 151 y Disposición Transitoria Segunda, el de Canarias y Navarra que, aunque habían accedido por el sistema general, habían ampliado sus competencias, y, finalmente, todas las demás. Es decir, teníamos un Estado muy deshomogeneizado en esta etapa.

No obstante, en los años posteriores al cierre de la fase estatuyente de 1983, el proceso descentralizador evolucionó, tanto en la esfera institucional como en la esfera competencial, dando lugar al acercamiento de diferencias entre las llamadas CCAA de techo competencial alto y de techo competencial bajo. En este proceso se producen dos dialécticas. La dialéctica de competición entre unas comunidades y otras, y la dialéctica de retroalimentación entre organización institucional y competencias dentro de cada una de las unidades descentralizadas. En esta etapa empieza ser muy importante la doctrina del Tribunal Constitucional desarrollando e interpretando el Título VIII de la CE. Por ejemplo, la STC 37/1981 interpretando el principio de igualdad territorial que se predica de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Nos interesa en este periodo la STC 76/1983 recaída sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que fue declarada inconstitucional por entender el TC que limitaba la autonomía política de las CCAA, haciendo una apuesta el alto tribunal de manera clara y decisiva por apoyar el proceso autonómico e impulsarlo.

## **II.2.- Segundo periodo a partir de los Pactos de 1992 y la consolidación del llamado “café para todos”**

Con los pactos entre PSOE y PP de 1992 se procedió a igualar las competencias de las CCAA de forma que todas pudieran llegar a la máximo techo competencial (lo que se dio en llamar *café para todos*). Tras las Elecciones Generales de 1993 se reformaron 10 EEAA para asumir las nuevas competencias. Todos los EEAA prácticamente asumieron las competencias que le permitía el juego de los

arts. 148 y 149 de la CE salvo sanidad que no se incluyó ni en la Ley Orgánica de Transferencia ni en la reforma de los EEAA. La competencia sobre educación sí figuraba en la Ley Orgánica de Transferencia pero con la salvedad de que el traspaso de los medios personales y materiales se retrasarían. En resumen y, a salvo de sanidad, las competencias de las CCAA que afectan a los ciudadanos son iguales o presentan escasas diferencias.

A partir de este periodo se produce un movimiento de acercamiento de las CCAA al Estado emulando, no sólo su organización institucional básica, sino creando figuras paralelas a las estatales pero en el ámbito territorial de las CCAA. Estamos hablando del Defensor del Pueblo Autonómico, Cámara de Cuenta Autonómicas, Consejos Consultivo, Consejo Audiovisual, etc.

Tal como afirma el profesor Eliseo Aja<sup>3</sup>, el traspaso de educación y sanidad a todas las CCAA supuso un avance importantísimo en la descentralización de nuestro Estado.

### **II.3. - Etapa final desde el año 2006 en adelante. La *segunda descentralización*.**

La primera reforma estatutaria que se materializó en esta etapa fue la de la CCAA Valencia (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). Más tarde la reforma del Estatuto catalán (Ley Orgánica 2/2006, de 19 de julio) fue emulado por otras reformas estatutarias, entre ellas, la andaluza por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Además de Andalucía, en 2007 son aprobados los estatutos de Islas baleares, Aragón, Castilla y León. Más tarde se reformaría el Estatuto de Navarra (2010) y Extremadura (2011)

A partir del año 2006 con la aprobación del Estatuto catalán y otros que van aprobándose a la senda de éste, se abre lo que se ha llamado *segunda descentralización*. Casi todos los Estatutos se inician con una declaración de derechos y la sistemática de los mismos se acerca más a una Constitución que a lo que en otro tiempo fueron o significaron los EEAA.

---

<sup>3</sup> Vid., AJA FERNANDEZ E. (2001): «Igualdad...», *cit.*

El pistoletazo de salida en la conflictividad lo dio el Plan Ibarretxe y continuó con las vicisitudes del Estatuto catalán de 2006. El Pleno del Congreso de los Diputados adoptó el 30 de marzo de 2006 la norma que aprobó un nuevo estatuto catalán a través de la LO 6/2006, de 19 de julio. Aunque teóricamente era una reforma del Estatuto anterior, en la práctica se trató de un nuevo Estatuto que, como hemos dicho más arriba, marcó el punto de inflexión para la reforma de otros como el caso del Estatuto andaluz aprobado en 2007.

La votación en el Congreso de los Diputados del Estatuto catalán fue la culminación de un proceso que había iniciado unos años antes. Además, hay que señalar que la descentralización existente en el S. XXI distaba mucho de la que inicialmente se había concebido tras la aprobación de la Constitución. Era necesario actualizar el marco normativo a la realidad operada desde hacía ya muchos años. Había un peligro: difícilmente se podía avanzar hacia una mayor descentralización sin modificar la Constitución tal como ya había expresado el Informe del Consejo de Estado redactado unos meses después de que el Parlamento de Cataluña aprobase el proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía por la cercanía al máximo competencial permitido por la Constitución. Se entendió por los defensores de estas reformas estatutarias que era necesario reformar para integrar. Esto es, que los Estatutos debían reformarse para integrar los nacionalismos cuyas reivindicaciones difícilmente casaban con los estatutos aprobados en los primeros años de constitucionalismo. Quizás se pecó de ingenuidad. Esta segunda descentralización, con la perspectiva de los años transcurridos, podemos decir que no sirvió tanto para integrar sino para iniciar un proceso hacia la ruptura de algunas partes del territorio español. Las iniciativas secesionistas se agudizan a partir de 2013 y han provocado en España la mayor crisis política e institucional desde la entrada en vigor de la CE.

### **III. - LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA EN EL DESARROLLO DEL ESTADO AUTONÓMICO**

#### **a) Carácter abierto del Título VIII de la Constitución**

El Título VIII de la Constitución es excesivamente abierto. Hace años debió modificarse para fortalecer nuestro sistema territorial. Se trata de llegar al modelo territorial consensuado fijado en normas constitucionales claras que sirvan de eje en el discurrir del Estado Autonómico. Aquí no hablamos de las bondades de ningún modelo en especial, hablamos de que por seguridad jurídica es imprescindible aclarar cuál es nuestro modelo autonómico. El carácter abierto de este Título ha sido aprovechado por el nacionalismo para ir incrementando sus competencias, especialmente en los periodos en que no ha habido mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados a fin de facilitar la gobernabilidad a cambio de concesiones competenciales por parte del Estado.

En este aspecto no aportamos nada nuevo cuando planteamos la multitud de problemas que la apertura del Título VIII de la Constitución ha provocado. El motivo de esta “*desconstitucionalización*” estriba en la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre este punto durante los debates constituyentes. Podrían modificarse en una hipotética reforma los siguientes aspectos:

- Dentro del Título VIII hay que nominalizar los entes descentralizados. Esto es, el nombre de las unidades descentralizadas que conforman el Estado español ya como autonomías, ya como Estados Federados, dependiendo de si mantenemos el Estado Autonómico o nos transformamos en Estado Federal.
- Las competencias deben quedar claras en la Constitución. Actualmente, para saber qué competencias corresponde al Estado o a las CCAA hay que acudir a los arts. 148 y 149 CE, a los Estatutos de Autonomía y también a lo que disponga el legislador estatal a través de las Leyes Marco (150.1) o las Leyes Orgánicas de Transferencia (150.2). Todo ello se hace demasiado complejo, por lo que sería aconsejable una mayor claridad en el texto constitucional en relación al reparto de competencias.

Se debería evitar la técnica de la compartición de funciones entre el Estado y las unidades descentralizadas. Es decir, existirían tres tipos de competencias. Las competencias exclusivas del Estado español,



competencias de las CCAA y competencias compartidas en las que la legislación la tuviera el Estado español y la ejecución la tuviera las CCAA. Evitaríamos mucha de la conflictividad que se ha creado por no quedar claro a quién se le atribuye aspectos específicos de la función que se comparte. Sería conveniente, en esa hipotética reforma de la CE, suprimir la legislación Marco del art. 150.1 CE por ser fuente de continuos conflictos en la atribución de las competencias entre el Estado y las CCAA. También habría que poner fin a las Leyes Orgánicas de Transferencia del art. 150.2 CE dado que posibilitan la continua apertura del sistema y hacen difícil el principio de seguridad jurídica en el ámbito territorial.

En cuanto a la Ley de Armonización del art. 150.3 CE debería ser conservada aunque con una mayoría cualificada en el Congreso y en el Senado por tratarse de supuestos graves de intervención estatal en el terreno competencial de las CCAA.

Con estas reformas en relación a las competencias, se conseguiría un doble objetivo: claridad y cohesión. *Claridad* para que quede meridianamente evidente cuál es la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA y *cohesión* para permitir la intervención estatal cuando lo exigiera el interés general del conjunto del Estado frente a posibles actitudes de deslealtad institucional<sup>4</sup>.

- La técnica de descentralización exige foros de colaboración entre el Estado central y los entes descentralizados. Ello nos llevaría a la reforma tan necesaria del Senado pero también a constitucionalizar esas técnicas colaborativas entre los entes.
- La financiación autonómica debe constitucionalizarse de forma clara y concreta. Es una pieza clave y aquí habría que empezar a uniformizar la participación de todos los entes y el principio de solidaridad. No creemos que deba crearse un cupo similar al vasco para Cataluña ya que se debería

---

<sup>4</sup> Vid., ARROYO GIL, A. (2017): «Cataluña en el Estado Autonómico: Derecho y política» *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº70, pág.23

poner todo el esfuerzo en igualar la financiación de todas las CCAA. Quizás desmontar el concierto crearía una gran problemática por lo que podría mantenerse asegurando que los niveles de financiación no provoquen discriminación entre CCAA. Para ello la negociación debe quedar exenta de otras contraprestaciones electorales. Habría que evitar que el cupo/concierto fuera una moneda de cambio para apoyos parlamentarios. Por otro lado, no olvidemos que el concierto vasco-navarro está llamado a desaparecer cuando se alcance una auténtica unidad fiscal en el seno de la Unión Europea (en adelante UE). El modelo alemán es el que mejor nos puede servir de referencia para la financiación (los *Länder* apenas tienen competencia normativa sino de carácter administrativo y recaudatorio).

Los principios básicos de la financiación son, por un lado, la corresponsabilidad fiscal para que los responsables del gasto tuvieran también responsabilidad en procurarse sus ingresos. Y, por otro lado, el de solidaridad interterritorial entre el Estado Central y las CCAA y de éstas entre sí a fin de garantizar a los ciudadanos de cualquier CCAA que puedan disfrutar de un nivel semejante de servicios públicos y prestaciones básicas.

- La UE debe aparecer en la Constitución pues afecta tanto a la ordenación general del Estado como a nuestra distribución competencial y no debería quedar anclada, como hasta ahora, en el art. 93 CE. Formamos parte de una confederación de Estados en los que muchas competencias están transferidas a la UE. En aquellas competencias que sean de titularidad de las CCAA éstas deben tener un peso fundamental en las distintas negociaciones que se lleven a cabo en Bruselas. Habría que anclar en la CE una lealtad autonómica y europeísta<sup>5</sup>.

## b) Ley Electoral

---

<sup>5</sup> Vid. AA.VV (Coord. Manuel Aragón Reyes) (2001), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Ed. Cívitas, Madrid

La Ley electoral nos ha dado muchos problemas de representación. Creemos que es el momento de abordar la reforma. Para ello no habría que cambiar la Constitución por lo que bastaría con una reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que estableciera un sistema proporcional de atribución de escaños tal como dice la Constitución pero sin la injusticia que provoca el sistema actual. El cambio podría ir por ampliar el número de escaños del Congreso y elevarlo a 400 diputados y adjudicar los cincuenta restantes a los partidos que obtuvieran mayores cocientes. Se trataría de un sistema que diera una mayor homogeneidad al sistema y en el que el valor de cada voto fuera relativamente similar, con independencia de la circunscripción.

**c) Relación bilateral Estado/Cataluña. Ausencia de estructuras de colaboración entre CCAA/Estado. Inoperancia del Senado**

Parece claro que ya es hora de que el Senado se convierta en una auténtica cámara de representación territorial propio en los Estados descentralizados. Imitar el modelo alemán sería un acierto. En este Senado estaría representados los gobiernos de las CCAA de manera proporcional a la población de cada uno de ellos.

Todos esos representantes de los gobiernos autonómicos deberían de votar de manera unitaria a fin de manifestar de manera unívoca la voluntad de cada CCAA. En este futuro Senado se aprobarían todas aquellas leyes que tuvieran relevancia autonómica o que afectare a la competencia de las CCAA.

**d) Hechos diferenciales *versus* asimetría constitucional**

Tal como señala el profesor Blanco Valdés<sup>6</sup> la llamada asimetría del Estado no han procedido de los llamados hechos diferenciales (excepción hecha de los regímenes de financiación diferentes con el concierto vasco y el convenio navarro y el fiscal de Canarias nacido de la posición insular). Estos hechos diferenciales son

---

<sup>6</sup> Vid. BLANCO VALDÉS, R. *El laberinto territorial español*, Alianza Editorial, Alianza Editorial, Madrid, 2014 pág. 248

más fuente de deshomogeneización que propiamente de asimetría. Es decir, la existencia de lenguas cooficiales en algunas CCAA no es en sí mismo un rasgo de asimetría del Estado. Esto es así porque el Estado reconoce su cooficialidad por el simple hecho de que existen en una CCAA y no discrimina entre unas comunidades y otras con lenguas propias por el número de hablantes. Así las cosas, el número de hablante de la lengua vasca y catalana es mucho mayor que la de la lengua gallega o valenciana. No obstante, el tratamiento de estas lenguas es oficialmente el mismo.

Por todo ello el verdadero hecho diferencial español deriva de un hecho político y no jurídico. Es consecuencia de las importantes fuerzas nacionalistas con importante apoyo popular en determinados territorios del Estado y que ha tenido un tratamiento privilegiado respecto a otros territorios. A ello hay que subrayar el sistema de atribución de escaños en las Cortes Generales a través del sistema D'hondt que ha favorecido la presencia de estos partidos nacionalistas cuyo voto quedaba concentrado en unas pocas circunscripciones electorales lo que ha provocado su sobrerrepresentación en relación a otros partidos que, con el mismo número de votos, no tuvieran su voto concentrado.

También el profesor Tudela Aranda diferencia entre hechos diferenciales y asimetrías. La asimetría es fruto de una decisión política que puede o no adoptarse. El hecho diferencial, por el contrario, es una diferencia objetiva. A pesar de su proximidad conceptual son términos diferentes y conviene demarcarlo para hacer un mejor análisis de la situación<sup>7</sup>. En este sentido parece claro que la decisión sobre la asimetría fue anterior y presupuesto de la CE. Había una sensibilidad política especial con el nacionalismo catalán y vasco *ab initio*. Y de ahí la diferenciación en el art. 2 de la CE entre nacionalidades y regiones que, aunque pudiera pensarse que hacía referencia a los dos modelos de acceso a la autonomía (vía lenta o rápida), realmente ponía el énfasis en la asimetría. En la voluntad política constitucional de diferenciar determinados territorios frente a otros. Estamos de acuerdo con el

---

<sup>7</sup> Vid. TUDELA ARANDA, J. (2018): «la asimetría que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado Autonomómico», *Revista de Derecho Político*, nº 101, pp. 431-460

profesor Tudela cuando, en relación a la diferenciación entre nacionalidades y regiones, señala que “no advertir el profundo valor político de esa distinción, acabaría provocando su frivolidad y, con ella, no solo la pérdida de valor de las palabras, sino de buena parte del sustrato del acuerdo político de que eran expresión”<sup>8</sup>.

Así pues, la construcción del Estado español en la Constitución es asimétrica en esencia y el hecho de alejarse con el tiempo de esta concepción originaria ha devenido en gran parte los problemas actuales. Y es que la asimetría no basta con la decisión política reflejada en la CE, debía contar con la aquiescencia del resto del territorio, lo que no se obtuvo. La realidad fue que las regiones quisieron avanzar hacia al máximo de autonomía que le permitía la CE acercándose lo máximo a las nacionalidades. Así pues, por un lado estaba la inercia de la asimetría y, por otro, la de la simetría o *café para todos*. Y protagonista de esa tendencia hacia la simetría fue Andalucía. Una Comunidad Autónoma que no contaba con lengua propia, con derecho propio pero sí con una voluntad política de autogobierno. Andalucía quebró el diseño constituyente<sup>9</sup> al alzarse a la autonomía plena, dejando ésta de ser patrimonio exclusivo del nacionalismo vasco y catalán. Abrió la puerta para que nuestro Estado autonómico dejara de estar cerca del modelo de Estado regional a ser un Estado *cuasifederal*. Abrió el camino para homogeneizar el Estado descentralizado<sup>10</sup>.

**e) Actividad del Tribunal Constitucional, en especial la sentencia 31/ 2010 de 28 de junio que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra algunos artículos del Estatuto catalán**

A pesar de muchos aspectos negativos, tales como la demora en el tiempo de la sentencia o la composición de los miembros del Tribunal así como la defectuosa técnica jurídica utilizada, no creemos que la raíz de todos los males provenga de esta sentencia del Tribunal Constitucional. Aunque después de ella se incrementó

---

<sup>8</sup> Vid., TUDELA ARANDA, J, «La asimetría...», *cit.*,

<sup>9</sup> MONTILLA MARTOS J.A. (2016), *Reforma federal y Estatutos de segunda Generación*, Thomson Reuters-Aranzadi

<sup>10</sup> Vid., TUDELA ARANDA, J, «La asimetría...», *cit.*,

el problema y comenzaron las protestas masivas en forma de manifestaciones así como el descontento de una parte importante de la ciudadanía.

No obstante, el Estatuto catalán del 2006 era insostenible con la letra de la Constitución pretendiendo una mutación constitucional. No ayudó las palabras del Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero diciendo que aprobaría el estatuto que aprobara el Parlamento catalán. Tampoco ayudó que se recurriera cuando ya estaba aprobado por el parlamento catalán y por el parlamento español, pero ello no es óbice para recargar todas las culpas en el Tribunal Constitucional. Con ello queremos afirmar que los efectos negativos que produjo esta sentencia tiene una responsabilidad muy repartida por lo que no es justo que recaiga todas las culpas en el alto Tribunal.

Creemos, por el contrario, que a pesar de sus errores, el Tribunal Constitucional está haciendo su papel de defensa de la constitución y no deberíamos desviar la atención en exceso en las deficiencias de este Tribunal. Hacerlo sería injusto. Es más, consideramos, junto con algún sector de la doctrina, que el TC ha hecho desde un principio una apuesta decidida por federalizar nuestro modelo de Estado protegiendo a las CCAA en varios intentos del Estado central por poner freno al proceso descentralizador. Si analizamos en conjunto la jurisprudencia del TC podemos observar esa apuesta por el Estado Autonomico altamente descentralizado. Pongamos como ejemplo la STC 76/1983 sobre la LOAPA. La consideración de los EEAA como normas que forman parte del *“bloque de la constitucionalidad”* da buena muestra de ello.

Por otro lado, es un error garrafal alinear al TC con la contienda política. EL TC cuando resuelve los recursos no se alinea con las partes. Más o menos afortunadas sus sentencias, el TC se pronuncia en términos jurídicos actuando como máximo intérprete de la Constitución, si negamos esta posición que tiene el TC estaremos en un camino muy peligroso<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vid., SOLOZABAL ECHEVARRIA, J.J.(2017): «Para entender la crisis constitucional catalana», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 71-72, pp. 62-65

#### **IV.- PROTAGONISMO DE ANDALUCÍA EN EL DESARROLLO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS**

Como ya hemos señalado más arriba, Andalucía accedió al máximo nivel de autonomía por el art. 151 de la CE, si bien, en el proceso tuvieron lugar una serie de eventualidades merecedoras de algún comentario. El resultado del Referéndum de iniciativa autonómica celebrado no obtuvo en la provincia de Almería la mayoría absoluta del censo electoral. Se modificó la Ley Orgánica 12/1980 de 16 de diciembre de Referéndum permitiendo que, si no se obtuviera la mayoría absoluta en una provincia, pudiera proseguir el procedimiento con las restantes siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo electoral en el conjunto del territorio donde se celebrase la consulta. De esta forma, Andalucía pudo constituirse en CCAA por la vía del art. 151 CE siendo la única CCAA que accedió a la autonomía por este precepto constitucional.

Si hacemos un breve recorrido por la historia de Andalucía como CCAA debemos partir del 12 de octubre de 1977 cuando se constituyó en Sevilla la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía con la intención de conseguir la autonomía para Andalucía. El gobierno de la UCD decidió la preautonomía para Andalucía mediante el Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril. El 7 de mayo de 1978 se constituyó en Cádiz la Junta Preautonómica con una función más administrativa que de autonomía política. El 4 de diciembre de 1978 se firmó el denominado "Pacto de Antequera" por el cual había un compromiso por parte de los partidos representados en la Junta de impulsar el proceso autonómico. Tras las Elecciones Generales de 1979 se reconstituye la Junta de Andalucía el 2 de junio de 1979 que decide unánimemente impulsar el procedimiento para que Andalucía accediera a ser CCAA por la vía del art. 151 CE; es decir, con el máximo nivel competencial acercándose así a las llamadas Comunidades Históricas.

Una vez ultimado el proceso de acceso a la autonomía se prepara la elaboración del EEAA de Andalucía. El Estatuto fue sometido a referéndum el día 20 de octubre de 1981, una vez concluidos todos los trámites procedimentales queda

aprobado mediante Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre publicándose en el Boletín Oficial del Estado el 11 de enero de 1982. Efectivamente Andalucía, a diferencia de las llamadas Comunidades Históricas, no tenía un sentimiento nacionalista basado en fundamentos históricos o culturales, sino que su fundamento radicó en una base socioeconómica o de marginalidad de la economía andaluza frente al conjunto del Estado. Así pues, el dato que sustentaba la asimetría de Andalucía frente al resto de CCAA se encontraba en el atraso y la necesaria nivelación socio-económica de esta autonomía.

Andalucía fue pionera en pretender abandonar un modelo territorial de CCAA de primer y segundo nivel para abanderar la máxima autonomía utilizando como argumentos ser la región más poblada de España y la segunda con una mayor extensión territorial. Ello sirvió de estímulo para otras como Valencia y Canarias que también pretendieron, desde el principio, acceder al máximo nivel de autonomía. Podríamos decir sin temor a equivocarnos y haciendo una mirada retrospectiva, que Andalucía marcó el punto de transición del Estado regional que se quería implantar a un Estado autonómico con un modelo de organización territorial federalizante.

En cuanto al EEAA andaluz como norma institucional básica de la CCAA podemos hablar de dos tipos o modelos de Estatutos. El Estatuto de 1981 era una norma competencial básicamente. Sin embargo, nos interesa el Estatuto vigente del 2007 en el que Andalucía ya no se limita a incorporar cuestiones institucionales y competenciales, sino que el Estatuto adquiere una mayor densidad institucional. Su estructura es muy similar a la de una Constitución. Al igual que el Estatuto catalán de 2006, el andaluz tiene una apariencia de constitución territorial con un amplio contenido, tanto desde el punto de vista dogmático como orgánico. Es un texto más ambicioso que su precedente de gran contenido programático y de gran ambición en objetivos, derechos y políticas públicas. Parece evidente que la ciudadanía actualmente es mucho más exigente que la de generaciones pasadas. Obviamente a ello hay que añadir que la realidad fáctica del año 2007 había variado y de qué manera a la de 1981. Varias cuestiones habían calado en nuestro modelo territorial.



Por un lado, la consolidación del Estado Autonómico y la deriva hacia la *segunda descentralización* a la que hemos hecho referencia más arriba iniciada con el llamado Plan Ibarretxe y consagrada con el Estatuto catalán del 2006. Pero otros datos no son menos importantes. La consolidación de la Unión Europea y la necesidad de dar respuesta al papel de las CCAA en el ámbito supranacional fue de vital importancia. Articular un sistema de financiación necesario para hacer frente a las múltiples competencias de las CCAA con una compleja organización institucional. También había que hacer frente a la articulación local o al posicionamiento de la Administración local en el entramado autonómico y, como señala el profesor Medina Guerrero, hacer frente en definitiva a los nuevos retos del siglo XXI y a la consolidación de un Estado autonómico ya consagrado después de casi treinta años de vigencia de la CE. De acuerdo con el Preámbulo *«Después de casi tres décadas de ejemplar funcionamiento, resulta evidente que el Estado de las Autonomías implantado por la Constitución de 1978 ha producido en estos años un rápido y eficaz proceso de descentralización. Ahora bien, transcurrida esa fructífera etapa de experiencia autonómica se hacen necesarias reformas que modernicen el modelo territorial»*

Dentro de los aspectos que pudiéramos resaltar de los cambios que opera el Estatuto de Autonomía y, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos indicar los que siguen<sup>12</sup>:

- Apuesta por los valores del Estado Social. Incluye un catálogo de derechos de prestación directamente relacionados con el Estado del Bienestar. Siendo la igualdad material uno de los objetivos prioritarios en el Estatuto y de ahí que el Título I del estatuto se denomine *«Derechos sociales, deberes y políticas públicas»*.
- Como objetivos básicos de la CCAA se incluye alcanzar una *«democracia social avanzada y participativa»*, concretándose en una serie de derechos de participación política de una forma más amplia que las técnicas tradicionales de la participación representativa. Se potencia la iniciativa

---

<sup>12</sup> Vid., MEDINA GUERRERO, M. (2012): «El segundo Estatuto de Autonomía», en AA.VV. (Coord. Javier Pardo Falcón) *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía

legislativa popular tanto de los ciudadanos como de las asociaciones que lo representen.

- Es un Estatuto con vocación municipalista. En el art. 92 se declara que el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que es ejercicio con plena autonomía y con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y de legalidad. Además, se reconoce en el art. 90 los principios básicos de la organización territorial andaluza que son los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.
- Es un Estatuto europeísta cuando en el art. 42.2.4 dice que *«La Comunidad Autónoma asume mediante el presente Estatuto competencias en relación con la aplicación del Derecho comunitario que comprenden el desarrollo y ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma»*. Asimismo, el art. 235 del Estatuto señala que *«La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas»*.
- Es un Estatuto que actualiza y amplía las competencias de la CCAA de Andalucía y con una enumeración a detalle de las materias competenciales, facultades y funciones.
- Con el Estatuto se asumen fórmulas de participación de la CCAA en el ejercicio de las competencias estatales y en la designación de los miembros de los órganos del Estado.

## **V. - CONSIDERACIONES FINALES**

Aunque el proceso descentralizador realizado en la CE ha sido positivo en muchos aspectos, sin embargo no ha servido para solucionar los problemas

inherentes al nacionalismo vasco y catalán. Ello contrasta con el nivel de descentralización tan importante conseguido en nuestro país y que no tienen parangón con los países de nuestro entorno, ni siquiera en Estados Federales. Hay descontento de los políticos en general y un gran hartazgo del pueblo español.

En consecuencia, varios son los problemas que plantea nuestro Estado descentralizado. Sin ánimo de ser exhaustivo hemos señalado varios más arriba, sin bien hay una deriva que deberíamos acabar con ella por el daño que ha hecho a la consolidación de nuestro modelo territorial del Estado. Nos referimos a la bilateralidad. Es necesaria la multilateralidad si queremos avanzar. Esta multilateralidad puede conseguirse a través de varias vías. Tal como hemos señalado, las conferencias sectoriales, la consolidación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, participación de las CCAA en las instancias europeas, la reforma del Senado, la fijación de un mapa de competencias estable y transparente y, sobre todo, avanzar hacia la lealtad constitucional por encima de intereses partidistas y de la coyuntura electoral.

Nuestra Constitución previó las bases de una descentralización con una hoja de ruta asimétrica al establecer diferentes formas de acceso a la autonomía y estableciendo niveles competenciales y organización institucional diferentes, con mención específica a peculiaridades propias de determinados territorios como la lengua, el hecho insular, el Derecho Civil foral o especial y el sistema de financiación. Sin embargo, el eventual Estado descentralizado asimétrico que se apuntaba en 1978 empezó a truncarse con la tendencia hacia la simetría en los pactos autonómicos de 1992 o el llamado *café para todos* dio al traste con esa asimetría esencial de la que partía nuestro texto constitucional.

Se hace imprescindible una reforma constitucional que aclare el marco territorial indicando con meridiana precisión las cláusulas que encuadran el mecanismo de división de competencias y que no aparece actualmente por el juego de los artículos 148 y 149 basándose en el principio de seguridad jurídica.

Tal como afirmó el profesor Eliseo Aja en 1999 España había pasado en pocas décadas a ser el Estado más centralista de Europa a uno de los más

descentralizados comparable con Estados Federales clásicos como Alemania, Austria o Suiza<sup>13</sup>. El profesor Joan Oliver señala que el Estado autonómico ya no da más. El proceso de descentralización que se ha ido prolongando con lo que hemos llamado primera y segunda descentralización está agotado. Esto es una realidad. Realidad que empezó a manifestarse hace una década y que actualmente es una evidencia. Si está agotado debemos arbitrar las fórmulas adecuadas para dotar de seguridad jurídica a nuestro modelo territorial.

En el debate político varias son las opciones que se plantean. Una de ellas es federalizar el Estado español. Es una opción que, desde la doctrina constitucionalista en su mayoría, es considerada positivamente. Por una razón práctica, y es que nuestro Estado autonómico funciona en realidad como un Estado federal inacabado. Por su nivel de descentralización se aproxima, incluso se adelanta, a muchos de los países descentralizados de nuestro entorno. Pero al no ser considerado como tal en nuestro texto constitucional carece de los mecanismos federalizantes necesarios para su correcto funcionamiento. Es decir, habría que completar lo que falta para que nuestro Estado descentralizado pueda funcionar efectivamente como un Estado Federal. Evitando la bilateralidad que tanto daño a hecho a nuestro diseño territorial. Así pues, reformar el Estado español siguiendo el modelo alemán podría ser una solución plausible<sup>14</sup>. Ahora bien los nacionalistas catalanes y vascos se oponen de manera frontal a esta posible solución porque ello implicaría la igualdad más o menos aproximada de todos los entes territoriales y ahí está la problemática tan importante en la que nos hemos sumergido y de difícil resolución.

\*\*\*

## **BIBLIOGRAFIA**

### ***Básica:***

---

<sup>13</sup> Vid., AJA FERNANDEZ E., *El estado autonómico...*, cit., pág. 14

<sup>14</sup> Vid., OLIVER ARAUJO, J. (2016): «Cataluña, entre la autonomía y la autodeterminación (una propuesta)» *Teoría y Realidad Constitucional*, nº37, pp. 221-248

- AA.VV (Coord. Manuel Aragón Reyes), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II (Organización del Estado), Ed. Cívitas, Madrid, 2001
- AA.VV (Dir. Maria Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer) *Comentarios a la Constitución Española*, Edita Fundación Wolters Kluwer, 2008
- AA.VV (Ed. Juan José Solozábal), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2014
- AJA, Eliseo, *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza editorial, 2ª Edición 2001, Madrid
- BLANCO VALDES, R.L., *El laberinto territorial español*, Alianza Editorial, Madrid, 2014
  - *El Estado Autonómico y reforma federal*, Alianza editorial, Madrid, 2014
- MUÑOZ MACHADO S., *Cataluña y las demás Españas*, Ed. Crítica, Barcelona, 2014
- «Encuesta sobre la cuestión catalana», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 13-98
- «Comisión sobre el Estado Autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 21, 2008, pp. 129 y ss.

#### **Complementaria**

- AA.VV. (Coord. Manuel José Terol Becerra), *El Estado Autonómico in fieri. La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla, 2005
- CAMARA VILLAR G., «La Organización Territorial de España, una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional» *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 395-430
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, «la España de las autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “Estaditos”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, N1 158, Abril-Junio 2013, pp. 25-52
- LOPEZ MIRA A.J., «El modelo autonómico español como antídoto del federalismo», *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 869-879
- MUÑOZ MACHADO,S., *Comentario mínimo a la Constitución española*, editorial Planeta, Barcelona, 2018
- OLIVER ARAUJO, J., «Cataluña, entre la autonomía y la autodeterminación (una propuesta)», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 221-248
- ORDUÑA REBOLLO, E., «La Organización territorial del Estado centralista», en la obra *Municipios y provincias historia de la organización territorial española*, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2003

- PAREJO ALFONSO L., «Pluralismo territorial y Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 249-271
- REBOLLO DELGADO, L., *España y su organización territorial. Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas*, Dykinson, Madrid, 2018
- RUIZ RICO RUIZ, G., «La reinención constitucional del modelo territorial español», *Teoría y Realidad constitucional*, nº 37, 2016, pp. 309-346
- TUDELA ARANDA J., «La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 431-460

dirittifondamentali.it