

# El Estado de las Autonomías en España

---

La Paz, 1 y 2 de abril de 2004

*Francesc de Carreras Serra\**

## **I. Organización territorial y formas de Estado**

Antes de estudiar los principios y estructuras básicas del Estado de las Autonomías, haremos referencia a los modelos básicos de formas de Estado, desde el punto de vista de la organización territorial que ofrece el derecho comparado, empezando por un precedente significativo –la confederación– y examinando después los dos modelos clásicos: el Estado centralizado y el Estado federal.

### **1. La confederación**

La confederación no es propiamente una forma de Estado, sino una forma de organización internacional de diversos Estados. Aquí la estudiaremos a efectos pedagógicos con el fin de diferenciarla del Estado federal, ya que la confusión entre los dos términos es notable pese a que se trata de modelos de naturaleza muy diferente.

Los rasgos básicos de una confederación son los siguientes:

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

- a) Su fundamento jurídico es un tratado, es decir, un pacto en el que los sujetos contratantes son Estados soberanos que, pese al tratado, no pierden su soberanía.
- b) El tratado crea instituciones confederadas, que tienen dos peculiaridades: primera, su órgano superior es una asamblea compuesta por representantes de los Estados miembros, los cuales están sujetos al mandato imperativo de los gobiernos a los que representan: actúan, por tanto, a manera de embajadores de sus gobiernos respectivos, sin tener un mandato libre; segunda, las leyes y actos ejecutivos de la confederación obligan directamente a los Estados y, sólo de forma indirecta a los ciudadanos, en tanto que no es la confederación sino que son los Estados los que están obligados a hacerles cumplir, si es el caso. La relación jurídica se establece entre confederación y Estados, no entre confederación y ciudadanos.
- c) Las competencias de los órganos confederados les son otorgadas por el tratado de forma expresa, pero lo que se cede no es la titularidad de la competencia, sino simplemente su ejercicio: el titular continúa siendo el Estado miembro.
- d) La hacienda de la confederación está formada por las aportaciones directas de las haciendas respectivas de los Estados miembros y, por tanto, la confederación no recauda directamente los impuestos de los ciudadanos de cada uno de los Estados.

La confederación, por tanto, no tiene naturaleza de Estado, sino que es una organización de naturaleza internacional que vincula Estados soberanos e independientes. Las razones por las que se forman confederaciones son de tipo muy diverso: defensa militar, política internacional común, cooperación comercial y económica, entre otras. El tratado que funda la confederación puede romperse de forma unilateral por parte de uno de los Estados soberanos que son miembros, aunque hoy eso comporte, en virtud del Convenio de Viena sobre Tratados (1969), responsabilidad internacional.

Por todo lo que se ha dicho, las confederaciones suelen ser organizaciones poco estables que o bien conducen hacia una federación –como sucedió en los Estados Unidos y en Suiza en el siglo XIX– o tienden con facilidad a desintegrarse o a ejercer un débil poder respecto a los Estados que las conforman.

## 2. El Estado federal

De naturaleza muy diferente es el Estado federal. Se trata de una forma de Estado que no pertenece a la esfera del derecho internacional, sino a la del derecho interno. Es una forma de organización territorial a la que también suele denominarse Estado compuesto.

El Estado federal o compuesto tiene como característica básica que en él coexistan dos órdenes diferentes de poder y de ordenamientos jurídicos: la federación y los Estados miembros. Así pues, el Estado federal es el conjunto de estos dos órdenes diferentes.

### 2.1. *Los elementos estructurales de un Estado federal*

Estudiaremos aquí los elementos estructurales básicos del modelo ideal –al modo weberiano– de Estado federal deducibles de las distintas y peculiares formas que los Estados federales adoptan en cada país.

- a) El fundamento jurídico de todo Estado federal es una Constitución, es decir, una norma emanada del poder constituyente, del conjunto de ciudadanos que forman la población de este Estado. Este poder constituyente no es producto de un pacto entre los Estados miembros, sino, tal como hemos estudiado, de la voluntad individual expresada por los ciudadanos. Por tanto, la Constitución que funda el Estado federal no es un tratado entre Estados soberanos y previamente independientes, sino es producto del acuerdo entre individuos libres e iguales. En virtud de este origen, la Constitución ha de garantizar la igualdad básica de derechos entre ciudadanos, es decir, la igual libertad, rasgo propio, como ya hemos visto, de todo Estado liberal-democrático. Esta Constitución, además, regula los principios fundamentales del Estado y sus órganos generales.
- b) Cada uno de los Estados miembros, por su parte, se dota también de una Constitución propia, dentro del ámbito de la Constitución federal, la cual establece un conjunto de poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– similares al de la federación, de los que emana un ordenamiento propio de los Estados, es decir, un sistema de leyes y reglamentos, actos administrativos y sentencias. Entre la esfera institucional y normativa de la federación y la esfera de los Estados no puede existir ningún tipo de

relación jerárquica, ya que se trata de ámbitos autónomos. Así pues, entre las dos esferas no pueden existir controles políticos fundamentales en el principio de jerarquía, sino sólo controles jurídicos, lo que supone que la garantía de sus respectivos status de autonomía para desarrollar actuaciones propias no es política, sino jurisdiccional y los controles mutuos se desarrollan por órganos jurisdiccionales, no por órganos políticos.

- c) Las competencias, entendidas como funciones legislativas o ejecutivas respecto de materias reservadas a los poderes públicos, se encuentran repartidas entre la federación y los Estados miembros. Los sistemas de distribución de competencias son de tipo muy diverso y suelen concretarse en las constituciones políticas de los Estados. Los principios básicos, sin embargo, se encuentran en la Constitución federal.
- d) La federación y los Estados miembros, aunque ejerzan cada uno de ellos su esfera competencial propia de forma separada, colaboran entre sí con el fin de contribuir a la realización de los objetivos del conjunto del sistema. En el plano legislativo, la colaboración suele realizarse a través de una segunda cámara o Senado, representativa de los Estados miembros, que realiza funciones diversas, según cada uno de los Estados federales, pero que, en todo caso, ejerce funciones colegislativas con la Cámara Baja, representativa de los ciudadanos. Este Senado tiene la función genérica de integrar la voluntad de los Estados miembros en la voluntad del Estado federal. En el plano ejecutivo, las administraciones públicas de los Estados también colaboran con la administración federal a los efectos de una mayor eficacia general de todas las administraciones y, por tanto, de un mejor servicio al ciudadano.
- e) Tanto los órganos de la federación como los de los Estados miembros imponen tributos a los ciudadanos para hacer frente a los gastos que comporta el ejercicio de sus competencias respectivas. Por tanto, existen dos grandes tipos de haciendas: la federal y la de cada uno de los Estados.

## ***2.2. Evolución del Estado federal: del federalismo dual al gobierno compartido***

Desde el originario federalismo de la Constitución de Estados Unidos de 1787 hasta el federalismo actual, los cambios han sido muy notables.

En un principio, la idea federal norteamericana era deudora del modelo confederal que lo había precedido: el pacto entre los Estados miembros parecía ser un componente esencial de aquel federalismo, en el que algunos aún querían mantener la soberanía de los Estados miembros. En todo caso, en esta primera etapa decimonónica del federalismo norteamericano, la esfera de competencias de los Estados y la esfera de competencias de la federación permanecían muy separadas, primando el principio de autonomía sobre el de colaboración.

Esta concepción, denominada de federalismo dual, fue la que influyó en la Europa del siglo XIX, en la cual Suiza (1848) y Alemania (1871) también adoptaron estructuras federales. En el siglo XX, sobre todo después de la primera guerra mundial, surgieron otros Estados federales y el federalismo ha ido proliferando hasta el día de hoy. Sus fundamentos han sido muy diferentes a los del federalismo dual que inicialmente se implantó en Estados Unidos. Dos aspectos han cambiado sustancialmente en este nuevo federalismo.

En primer lugar, la idea de que el federalismo se fundamentaba en un pacto entre Estados previamente soberanos ha sido abandonada y el Estado federal ha pasado a fundamentarse definitivamente en el poder constituyente del pueblo. La Constitución, por su lado, como producto de este poder constituyente, tiene como principal función federal sentar los principios de la distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros y establecer algunas reglas homogéneas respecto a las instituciones de estos últimos.

Con estos cambios, los principales problemas han pasado de centrarse en quién es el sujeto de la soberanía (si lo es la federación o lo son los Estados miembros) o cuál es la naturaleza del pacto (si es un tratado o una Constitución) a fijarse en quién ostenta cada una de las competencias, si la federación o los Estados. En este nuevo modelo es determinante la supraordenación de la Constitución federal, tanto respecto al ordenamiento de la federación como respecto a los ordenamientos de cada uno de los Estados miembros. Por tanto, a las dos esferas anteriores se añade otra nueva: el ordenamiento constitucional garantizado jurisdiccionalmente. Cada uno de los otros ordenamientos parciales –la federación y los Estados– están subordinados a la Constitución federal y al tribunal que se encarga de garantizar su supremacía normativa.

En segundo lugar, el Estado social que surge definitivamente después de la segunda guerra mundial supone –como hemos visto– un enorme crecimiento del aparato estatal respecto del Estado liberal-garantista anterior. Se amplía así el campo de los derechos a los derechos sociales (educación, sanidad, seguridad social, especialmente) y el poder del Estado se refuerza enormemente por la intervención pública en la esfera económica (planificación, obras públicas, finanzas, subvenciones). Como consecuencia de todo ello crece enormemente el Estado-administración y aumenta de forma exponencial la actividad legislativa, no sólo del Parlamento (leyes formales ordinarias), sino también del Ejecutivo (normas con rango de ley y reglamentos). De ello se deriva también un considerable crecimiento de la administración tributaria para hacer frente a este gasto público cada vez más creciente.

Este aumento enorme de los poderes públicos produce un fuerte desequilibrio entre los poderes de la federación y los poderes de los Estados, en beneficio de la primera y en detrimento de los segundos. El federalismo del Estado liberal que se sustentaba en la separación y el relativo equilibrio entre las dos esferas de poder queda considerablemente desvirtuado. Este desequilibrio ha de compensarse adaptado el Estado federal a la nueva situación sin que, en su conjunto, pierda eficacia. De este hecho surge una nueva concepción del federalismo, la cual considera que las dos esferas de poder –la federación y los Estados– son partes de una misma organización que están obligados por las nuevas circunstancias no a la separación –y, en muchos casos, confrontación– sino a la cooperación. Así, al federalismo dual originario le sucede el actual federalismo de cooperación.

Este nuevo tipo de federalismo trae la idea de la colaboración –antes reducida al Senado– al campo de las administraciones, piezas clave del Estado social. Por un lado, se hace necesario fomentar un mejor entendimiento entre la administración federal y la de los Estados miembros, bien delegando funciones de unas administraciones a las otras (el denominado federalismo de ejecución), bien intensificando la participación de los Estados en los órganos de la federación (el denominado federalismo cooperativo).

Consecuencia de todo ello es una nueva idea del que hoy en día es el federalismo, el cual combina tres principios diferentes: autonomía, participación y colaboración. La autonomía no debe limitarse al ejercicio de las competencias propias en su ámbito respectivo, sino que supone una responsabilidad global, tanto en materias en las que es competente como en aquellas otras

en las que la competencia pertenece a la federación. En el primer caso, habrá de ejercer las funciones que le son propias y, en el segundo, habrá de negociar con la federación o con los otros Estados (normalmente limítrofes) las soluciones que se consideren más adecuadas para problemas que desbordan la esfera de autonomía de un Estado o pueden ser resueltas con más eficacia por la vía de la colaboración. No se trata pues de que federación y Estados se limiten a ejercer sus propias competencias, sino que todos participan en el complejo gobierno de la globalidad del Estado federal.

Por otro lado, la participación y la colaboración han de tener un nuevo significado. Tanto la federación como los Estados habrán de actuar de manera corresponsable de acuerdo con el principio de lealtad federal, el cual impone un deber de colaboración dado que los objetivos generales que han de alcanzarse son comunes a todos. La colaboración, desde esta perspectiva, ya no es algo simplemente conveniente y, por tanto, optativo, sino un deber necesario para el buen funcionamiento del conjunto del sistema.

En definitiva, del dualismo de las dos esferas separadas se ha pasado a la interpenetración y corresponsabilidades mutuas. Si el centro de gravedad del federalismo estaba antes situado en la idea de autonomía y de separación de poderes, hoy en día su eje vertebrador lo constituyen las relaciones entre los diferentes poderes, que siguen siendo autónomos, pero que han de estar coordinados. De un federalismo de dualidad de esferas hemos pasado a un federalismo de relaciones intergubernamentales y, finalmente, nos dirigimos hacia un sistema de gobierno compartido.

### **3. El Estado políticamente centralizado**

Así como el Estado federal es, desde el punto de vista organizativo territorial, un Estado complejo, el Estado centralizado es, por el contrario, muy simple y puede caracterizarse de manera sencilla con dos rasgos principales:

- a) Existen unas únicas instituciones estatales: un solo Parlamento, un solo gobierno y una administración única, y un solo Poder Judicial. El ámbito de competencias de cualquiera de estos poderes alcanza a todo el territorio del Estado.
- b) El ordenamiento jurídico, en consecuencia, es único, el mismo para todos los ciudadanos y, por tanto, la unidad jurídica se basa no sólo

en la Constitución, igual para todos, sino también en leyes idénticas y otras normas inferiores, con eficacia en todo el territorio y vinculantes para toda la población.

No obstante, un Estado centralizado puede tener una administración local –municipios y provincias– autónoma, en la que los ayuntamientos y organismos provinciales sean elegidos –directa o indirectamente– por los vecinos residentes allí. El modelo más notorio de Estado centralizado ha sido el napoleónico francés –en buena medida subsistente hasta hoy–, que se ha utilizado de patrón para muchos otros, entre ellos, hasta la Constitución de 1978, para organizar territorialmente el Estado español.

## **II. Principios fundamentales del Estado de las Autonomías**

El artículo segundo de la Constitución Española (CE) establece:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Este precepto contiene los cuatro principios básicos –que serán desarrollados en el título VIII de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía– en torno a los cuales se articula nuestro Estado de las Autonomías:

- el principio dispositivo
- el principio de unidad
- el principio de autonomía
- el principio de solidaridad

### **1. El principio dispositivo: el derecho a la autonomía**

El principio dispositivo –también denominado principio de voluntariedad– significa que la Constitución, en lugar de establecer en su texto un mapa delimitando los territorios de las Comunidades Autónomas, reconoce el derecho de las nacionalidades y regiones a acceder voluntariamente a la autonomía de acuerdo con determinadas reglas. En definitiva, la Cons-

titución reconoce a las nacionalidades y regiones como titulares de un derecho a la autonomía. Por tanto, el acceso a la autonomía no está impuesto por la Constitución, sino que pasa a depender de la voluntad mayoritaria de los diferentes territorios a dotarse de instituciones autónomas.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional cuando sostiene que el derecho a la autonomía “que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones (...) consiste en el derecho a acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas” (STC 100/1984, FJ. 2).

### *1.1. Nacionalidades, regiones y hechos diferenciales*

Desde un punto de vista teórico la distinción entre nacionalidad y región ofrece múltiples dimensiones y las posiciones doctrinales respecto del significado de estos términos son muy variadas. Pese a ello, jurídicamente, la Constitución no diferencia entre unas y otras, sino que deja a cada una de ellas que escojan la denominación que consideren más adecuada y la hagan constar en su estatuto.

Hoy en día, las denominaciones que cada comunidad ha adoptado en su estatuto son muy variadas: nacionalidad (que figura en los estatutos vasco y catalán), nacionalidad histórica, comunidad histórica, comunidad con identidad histórica, comunidad como identidad histórica, región y otras variedades similares. Ninguna de estas denominaciones tiene, sin embargo, consecuencias jurídicas ni, aún menos, otorga ningún privilegio sobre las otras.

Diversos preceptos de la Constitución permiten que los estatutos de autonomía recojan hechos diferenciales en materia de lengua (Art. 3 CE), banderas y símbolos de las Comunidades Autónomas (CCAA) (Art. 4 CE), organización territorial de las islas en cabildos y consejos (Art. 141.4 CE), derecho civil foral o especial (Art. 149.1.8 CE), policías autonómicas (Art. 149.1.29 CE), derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera de la CE) o régimen económico y fiscal de Canarias debido a su posición geográfica (disposición adicional tercera).

Con esta base constitucional, los hechos diferenciales más importantes recogidos en los estatutos, según el cuadro que establece Eliseo Aja en su importante libro *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales* (Alianza, Madrid, 1999, p. 161) son los siguientes:

- País Vasco: territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de concierto fiscal.
- Cataluña: lengua, derecho civil especial y policía propia.
- Galicia: lengua y derecho civil foral.
- Navarra: convenio fiscal, derecho civil foral, lengua y policía propia.
- Canarias: cabildos y régimen económico fiscal especial.
- Islas Baleares: lengua, Consejos insulares, derecho civil especial.
- Comunidad Valenciana: lengua y derecho civil.
- Aragón: derecho civil.

Así pues, si bien, como hemos dicho, la distinción constitucional entre nacionalidades y regiones no tiene relevancia jurídica, los hechos diferenciales indican especificidades de determinadas comunidades respecto al sistema general que tienden a configurarlas –en la medida que estos hechos están fundamentados en la tradición histórica– como comunidades con una personalidad histórica, jurídica o cultural, diferenciada del resto. Más allá de lo que prevé la Constitución, otros hechos diferenciales no pueden ser invocados constitucionalmente como fundamento de distinciones entre Comunidades Autónomas.

## ***1.2. El significado de las diversas vías de acceso a la autonomía***

La Constitución prevé en diversos preceptos (Arts. 143, 144, 151 y disposiciones transitorias 1ª y 2ª) las vías de acceso a la autonomía de los territorios que así lo decidan siempre que –según el Art. 143.1 CE– se trate de provincias limítrofes que tengan “características históricas, culturales y económicas comunes”, o bien que sean “territorios insulares” (Islas Baleares y Canarias) o una única provincia dotada de “entidad regional histórica”. Estas diversas vías de acceso pretendían atender a una pluralidad de situaciones que hacían imprevisible saber cuál sería el mapa final del Estado autonómico y que período de tiempo debía transcurrir hasta que quedara completado.

Fueron dos las principales formas de acceso: el procedimiento ordinario (o vía lenta) y el procedimiento especial (o vía rápida). Estudiaremos una y otra para extraer después las consecuencias y deducir el significado actual de esta doble vía.

### ***1.3.1. El procedimiento ordinario (o vía lenta)***

El Art. 143.2 CE prevé que el procedimiento ordinario de acceso a la autonomía deben iniciarlo las Diputaciones Provinciales. No obstante, la disposición transitoria primera permitía que la iniciativa de las Diputaciones fuera sustituida por los órganos superiores de los regímenes provisionales autonómicos que, como sabemos, estaban ya constituidos en casi todo el territorio al aprobarse la Constitución. La vía utilizada fue, lógicamente, la más sencilla de la transitoria primera. Así pues, por medio de un acuerdo del órgano provisional autonómico iniciaron el proceso para dotarse de un estatuto. Otras comunidades uniprovinciales optaron por la vía que les permitía el Art. 144 CE, con las mismas consecuencias jurídicas.

Estas vías implicaban, no obstante, una limitación: el nivel máximo de competencias que podían asumir sus estatutos es el, muy escaso, señalado en el Art. 148.1 CE, con la posibilidad de ampliar este nivel a partir de los cinco años de la aprobación del texto estatutario, hasta el techo máximo del Art. 149.1 CE, que señala las competencias exclusivas del Estado.

### ***1.3.2. El procedimiento especial (o vía rápida)***

Este procedimiento estaba pensado para aquellas autonomías que ya se sabía de antemano que querían aprobar lo más rápido posible un Estatuto de autonomía. Notorio era el caso de Cataluña y el País Vasco; y en menor medida, también Galicia, así como, muy probablemente, también Andalucía, Canarias, Valencia, Baleares y Aragón. Por este motivo la DT 2<sup>a</sup> establecía que aquellos territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía podrían acceder inmediatamente a la aprobación de un estatuto. En este precepto, no obstante, sólo tenían cabida, como ya hemos visto, Cataluña, el País Vasco y Galicia.

Por otro lado, y con el fin de no provocar desigualdades en el acceso inmediato, el Art. 151.1 CE preveía que con la misma rapidez también podían acceder a la autonomía, aunque no hubieran plebiscitado en el pasado ningún estatuto, otros territorios siempre que consiguieran el acuerdo de las partes de los municipios de cada provincia afectada que, en todo caso, debían representar a la mayoría del censo electoral de cada una de ellas.

Tanto en un caso como en otro, estos procedimientos especiales tenían unas virtualidades específicas. La principal era que permitían que el estatuto atribuyera a las Comunidades Autónomas que optaran por esta vía alcanzar el techo máximo de competencias, es decir, hasta el límite que constituye el Art. 149.1 CE. Por tanto, no sólo era un procedimiento más rápido, sino que el techo competencial podía llegar al máximo y las instituciones eran ya las constitucionalmente definitivas.

## **2. El principio de unidad**

### ***2.1. La unidad nacional como unidad constitucional***

El Art. 2 CE establece: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española”.

Para averiguar el sentido del término unidad debemos hacer algunas consideraciones en torno al concepto de nación. En efecto, hay que distinguir, previamente, entre las dos principales acepciones del término nación: nación cívica y nación cultural.

En la primera acepción se considera nación a aquel conjunto de ciudadanos sometidos a la misma ley, es decir, titulares en igualdad de condiciones de los mismos derechos. Este concepto proviene de la idea que se impuso en la Revolución Francesa a partir de la doctrina de Sièyès. Desde este punto de vista, nación equivale a “pueblo” –si se enfoca desde el punto de vista de conjunto de ciudadanos– o equivale a Estado –si se enfoca desde el punto de vista de que estos ciudadanos están sometidos a la misma ley–.

La acepción de nación en sentido cultural tiene un significado muy diferente. Se refiere a aquel conjunto de personas que tienen un vínculo común por razones que se denominan naturales: hablar un mismo idioma, tener un determinado sentimiento de pertenencia, haber formado parte históricamente de un mismo Estado u organización política, tener un mismo derecho consuetudinario, tradiciones comunes u otras características raciales o culturales.

Si el concepto cívico estaba fundamentado en la igualdad de derechos básicos que otorga una ley común, el concepto cultural se fundamenta en elementos no jurídicos, sino culturales: lengua, raza, territorio, historia, costumbres. Si la nación cívica se fundamenta en la voluntad de

los ciudadanos expresada en un contrato que funda un Estado, la nación cultural apela a sentimientos de pertenencia basados en condiciones supuestamente naturales. La acepción de nación en sentido cultural tiene sus raíces teóricas en el romanticismo alemán, especialmente en las obras de Herder, Fichte y Savigny de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Esta idea cultural de nación fue introducida en España por los movimientos nacionalistas vascos y catalanes de finales del siglo XIX.

El Art. 2 CE, al referirse a la nación española, no puede tener otro sentido que el de la acepción de nación cívica. En efecto, al mencionar el Art. 2 CE el derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones”, se refiere a éstas en el sentido de nación cultural. Esto se hace evidente, si lo interpretamos en conexión con el Preámbulo constitucional, en la idea allí expresada de que España está formada por “pueblos” con “culturas, tradiciones, lenguas e instituciones” diversas que la Constitución debe proteger. Por tanto, la “nación española” es nación cívica y las “nacionalidades y regiones” son los “pueblos en sentido cultural” a que se refiere el Preámbulo.

Por tanto, no existe ninguna contradicción en el Art. 2 CE. La nación española está formada por todos los ciudadanos españoles sometidos a la misma Constitución y es precisamente ésta la que reconoce el derecho de autonomía de las “nacionalidades y regiones que la integran”, es decir, de los diversos pueblos que, en mayor o menor grado – mayor en el caso de las nacionalidades y menor en cuanto a las regiones– tienen una pluralidad de culturas, tradiciones, lenguas e instituciones. La nación –en sentido cívico– es, por tanto, jurídicamente unitaria; las nacionalidades y regiones que la integran –naciones culturales– expresan su pluralidad cultural.

El instrumento jurídico que da unidad al conjunto es, fundamentalmente, la Constitución. En efecto, la unidad del Estado está basada en la soberanía nacional que, como establece el Art. 1.2 CE, “reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Las instituciones de las Comunidades Autónomas son poderes del Estado entendido como “totalidad de la organización jurídico-política” y no como “conjunto de instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos”. Esta importante distinción entre los dos conceptos de Estado presentes en la Constitución la puso pronto de relieve la STC 32/1981:

“El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ciertas ocasiones (así, Arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, en los Arts. 3.1, 149 y 150) se entiende por Estado sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales, y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. Esta contraposición que puede originar algún equívoco no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad”.

Este Estado como totalidad, este Estado-ordenamiento, es, por tanto, un Estado unitario y de él forman parte las Comunidades Autónomas. Es en este sentido en el que podemos decir que las Comunidades Autónomas también son Estado. Cosa distinta es el Estado-institución, es decir, las instituciones generales del Estado, tal como veremos seguidamente.

## ***2.2. Principales manifestaciones del principio de unidad***

De este planteamiento general se deducen tres manifestaciones principales del principio de unidad.

### *a) Las competencias de las instituciones generales del Estado*

Algunas de las instituciones centrales del Estado dictan actos cuya eficacia obliga siempre a los órganos de las CCAA: es el supuesto de los actos de la Corona, del Consejo General del Poder Judicial, del Poder Judicial (es decir, de jueces y magistrados) y del Tribunal Constitucional. Como podemos ver, se trata –con la excepción del Consejo General del Poder Judicial– de órganos sin poderes políticos.

En efecto, ya hemos visto cómo la Corona tenía, simplemente, poderes jurídicos y el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen poderes jurisdiccionales. El Consejo General del Poder Judicial tiene,

ciertamente, poderes políticos, pero de sus competencias no participan las CCAA. En cambio, la eficacia de los actos –leyes, reglamentos y actos administrativos– de los órganos constitucionalmente centrales –Cortes Generales y gobierno– dependerán de la distribución de competencias que más adelante estudiaremos: en unos casos el órgano legitimado para dictarlos será el Estado –entendido como institución central–, en otros casos serán los órganos de una determinada Comunidad Autónoma.

En definitiva, como veremos, la autonomía de las comunidades es política y, por tanto, es en virtud del ejercicio de esta actividad política que las competencias se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Corona y los poderes jurisdiccionales (incluido el órgano de gobierno de los jueces que, como sabemos, no es un poder jurisdiccional, sino político) no reparten sus competencias con los órganos autonómicos.

#### b) *La igualdad de derechos*

La igualdad de los derechos básicos de todos los ciudadanos españoles está garantizada en diversos artículos de la Constitución: entre ellos, los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1<sup>a</sup>. Ahora bien, debemos señalar que esta igualdad de derechos no puede ser total y absoluta ya que la autonomía, como veremos, significa pluralidad de ordenamientos y, por tanto, respecto a determinadas materias, las leyes son diferentes, de acuerdo con la autonomía de las comunidades, lo que implica que los derechos de las personas también pueden ser diferentes.

Pese a ello, toda Constitución –como sabemos– implica un núcleo básico de derechos iguales para todos y ello es así, también, en todas las constituciones federales. Nuestra Constitución lo asegura en dos preceptos de gran relevancia para solucionar el problema que estamos tratando. El artículo 139.1 CE establece que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”. Y el artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

¿Cómo se compatibiliza esta igualdad de derechos con la pluralidad de ordenamientos a la que antes hacíamos referencia y que la autonomía comporta? El Tribunal Constitucional ha establecido la doctrina según la cual esta igualdad no exige un “tratamiento jurídico uniforme”, sino simplemente una igualdad de las “posiciones jurídicas fundamentales”. Así se argumenta en la STC 37/1987:

“El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los Arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionalmente se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales”.

Por otro lado, si, de acuerdo con el Art. 81 CE, el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas ha de hacerse por leyes orgánicas y éstas sólo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales, las materias objeto de ley orgánica (derechos comprendidos en los Arts. 15 a 29 CE) quedan excluidos, en lo que hace referencia a las “posiciones jurídicas básicas”, de la potestad legislativa autonómica y, por tanto, afectan por igual a todos los ciudadanos.

### c) *La unidad económica del Estado*

La unidad económica del Estado –otra manifestación del principio de unidad– se asegura, fundamentalmente, a través de dos mecanismos:

- a) Desde el Estado –institución, es decir, desde las instituciones centrales– se dirige la política económica por medio de la asignación al Estado de la legislación básica y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (Art. 149.1.13 CE).
- b) La unidad de mercado queda garantizada en el Art. 139.2 CE, al prescribir: “Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”. Este principio de libre circulación está asegurado, en la actualidad, no sólo por la Constitución española, sino también queda consagrado como principio básico de la Unión Europea y, por tanto, traspasa las fronteras estatales.

En todo caso, a través de estos mecanismos, las reglas básicas del orden económico son las mismas tanto para los agentes económicos privados como para las instituciones públicas con incidencia en la economía.

### **3. El principio de autonomía**

El principio de autonomía determina cuál es el ámbito del poder político, es decir, la esfera de competencias de cada una de las Comunidades Autónomas. Para determinarlo, examinaremos su relación con el principio de unidad, sus características principales y, finalmente, su contenido.

#### ***3.1. Autonomía dentro de la unidad***

La autonomía sólo puede entenderse si la relacionamos con la unidad estatal. Dos aspectos son los fundamentales para entender esta relación.

- a) *En el Estado de las Autonomías la unidad ha de admitir la diversidad*

La organización autonómica del Estado supone una mezcla de unidad y diversidad. Así se ha considerado en la STC 76/1983: “Precisamente, el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto

estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías”.

Por tanto, como primera aproximación, podemos afirmar que unidad y diversidad no son contradictorias, sino que la existencia de ambas es indispensable en el Estado de las Autonomías.

b) *Autonomía no es soberanía*

Pese a ello, la autonomía no es, de ninguna manera, soberanía, sino precisamente una de las resultantes del ejercicio de la soberanía del pueblo. Así lo interpretó la STC 4/1981: “La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, la autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el Art. 2 CE”. Por tanto, si bien la autonomía expresa la diversidad, es decir, el pluralismo, su limitación se encuentra en la soberanía primaria del pueblo, es decir, en el producto normativo del poder constituyente que es la Constitución. La autonomía, por tanto, al no ser soberanía, está limitada constitucionalmente. Pero, debemos añadir, y como después veremos más extensamente al tratar del “bloque de la constitucionalidad”, sólo está limitada por la Constitución.

### 3.2. *Significado de la autonomía*

El término autonomía, en relación a las Comunidades Autónomas, tiene en nuestro ordenamiento tres significados principales: no dependencia jerárquica del Estado-institución, capacidad de crear un ordenamiento jurídico y de autogobernarse dentro del marco de sus competencias.

a) *Las CCAA no están subordinadas jerárquicamente al Estado-institución: los controles jurisdiccionales*

En una primera aproximación a la idea de autonomía cabe destacar que las comunidades no están subordinadas jerárquicamente al Esta-

do-institución, sino que actúan con independencia de éste y sólo en virtud de las normas a las que están sometidas de acuerdo con el reparto de funciones constitucionales y estatutarias.

Así lo mantiene la jurisprudencia constitucional: “La autonomía exige en principio que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado pues (...) tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva” (STC 76/1983).

Así pues, los controles respecto a la actuación de los órganos de las Comunidades Autónomas serán siempre, como prevé el Art. 153 CE, de carácter jurisdiccional: los tribunales de lo contencioso-administrativo, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Constitucional, cada uno de ellos dentro de las competencias y los procedimientos legalmente previstos.

b) *La autonomía política y la autonomía administrativa: el contenido de la autonomía política*

El Art. 137 CE establece, con carácter general, la autonomía de las entidades territoriales: “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”.

Ahora bien, debe diferenciarse entre la autonomía de las comunidades y la autonomía de los municipios y provincias. La primera es de carácter político; la de municipios y provincias, de carácter administrativo. Ello significa que esta última tiene un carácter meramente ejecutivo, es decir, puede dictar reglamentos y resoluciones dentro del ámbito de sus competencias, pero éstas siempre vienen definidas en una ley dictada por un órgano de un ordenamiento diferente, sea el Estado, sean las Comunidades Autónomas.

En cambio, la autonomía política de las comunidades permite dictar leyes en el ámbito de sus competencias sólo limitadas por la

Constitución y el propio estatuto. Por tanto, esta capacidad legislativa distingue a una de otra. Además, sin embargo, la autonomía política de las comunidades supone, como veremos, no sólo dotarse de leyes propias, sino crear un auténtico ordenamiento jurídico a partir del bloque que conforman la Constitución y el estatuto. Este ordenamiento, como veremos, goza también de las características de coherencia y plenitud.

En todo caso, autonomía política significa no sólo capacidad de dictar leyes, sino de crear un ordenamiento jurídico propio, derivado de la Constitución.

c) *La autonomía política como capacidad de autogobierno y el origen democrático de las instituciones autonómicas*

Como sabemos, todo ordenamiento está compuesto por un conjunto de normas ordenadas conforme a reglas con el objeto de conseguir unas finalidades determinadas, las que constituyen un tercer significado de la autonomía política: las instituciones autonómicas tienen capacidad autoorganizativa, es decir, poderes para regular sus instituciones propias; pero además, tienen poderes de un mayor alcance: poderes para llevar a cabo políticas propias en la esfera de las competencias asumidas, es decir, poder utilizar estas competencias para actuar de forma diferenciada y con finalidades diferentes a otras Comunidades Autónomas. En definitiva, esto es lo que significa tener capacidad de autogobierno. La anterior capacidad de crear un ordenamiento y la capacidad de autogobernarse tienen un fundamento común: la democracia. En efecto, los parlamentos y gobiernos autónomos tienen legitimidad democrática, tanto de origen como de ejercicio, ya que son los ciudadanos quienes eligen al Parlamento autonómico y los diputados que lo forman designan al Presidente de la comunidad, quien a la vez elige a los consejeros de su gobierno. Por tanto, el órgano primario de las comunidades es el pueblo, en tanto que cuerpo electoral, que es libre de elegir formaciones políticas de signo diferente, de las que espera que lleven a cabo orientaciones diferentes.

En consecuencia, si los parlamentos y gobiernos de las Comunidades Autónomas no tuvieran capacidad para elaborar políticas diferentes

según su ideología y los diferentes intereses que representan, se estaría negando al pueblo su capacidad para orientar la política de su comunidad y, por tanto, para ejercer la democracia. El fundamento, en definitiva, del autogobierno se encuentra en el origen democrático de las instituciones de la Comunidad Autónoma.

Entendida así la autonomía como la capacidad de las comunidades para dotarse de un ordenamiento propio y autogobernarse, su contenido está delimitado por las competencias asignadas en su propio estatuto, que es su norma institucional básica, es decir, una norma que sólo puede estar limitada de acuerdo con lo que prevé la Constitución. Más adelante veremos cuáles son los mecanismos de distribución de estas competencias entre Estado y CCAA y comprenderemos mejor el contenido de la autonomía. Por el momento, debemos retener simplemente que su contenido se identifica con sus competencias, es decir, con las funciones públicas que ejerce sobre determinadas materias.

d) *La autonomía financiera*

Un componente esencial de la autonomía es, en todos los Estados federales, tener una capacidad financiera propia, es decir, poder recibir ingresos y efectuar gastos. Los principales rasgos de esta capacidad en el Estado de las Autonomías los estudiaremos sumariamente más adelante. En todo caso, la Constitución garantiza en su Art. 156.1 este elemento indispensable de toda autonomía.

e) *Conclusión: el ámbito de competencias como contenido de la autonomía*

Entendida la autonomía como capacidad de las comunidades para dotarse de un ordenamiento propio y de autogobernarse, su contenido está determinado por las competencias asignadas en su propio estatuto, que es su norma institucional básica, es decir, una regla que sólo puede estar limitada de acuerdo con lo que prevé la Constitución. Más adelante veremos cuáles son los mecanismos de distribución de estas competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y comprenderemos mejor el contenido de la autonomía. Por el momento, debemos retener simplemente que el contenido de la autonomía se

identifica con las funciones públicas que sus instituciones ejercen sobre determinadas materias.

#### **4. El principio de solidaridad**

El principio de solidaridad proclamado en el Art. 2 CE no está desligado del principio de unidad –especialmente en lo que hace referencia a la igualdad de los ciudadanos– y se proyecta en dos aspectos diferentes: el económico-financiero y el competencial.

##### ***4.1. Fundamento del principio de solidaridad***

El fundamento del principio de solidaridad lo encontramos en la misma idea de Estado como comunidad de intereses comunes.

En efecto, al estudiar el concepto de Estado ya veíamos que se trataba de una institución sometida a un ordenamiento, cuya finalidad era garantizar la igual libertad de las personas que lo constituyen. La solidaridad entre estas personas –que se habían convertido en ciudadanos por medio del contrato mutuo por el cual creaban este Estado a través de un acuerdo entre ellas– es, por tanto, un componente esencial de esta finalidad. De esta manera, todo Estado genera una comunidad de intereses que está por encima de las partes que lo componen, es decir, de los autogobiernos territoriales, sea en la esfera de las comunidades, sea en la esfera del Estado-institución.

En consecuencia, por encima del reparto competencial estricto entre Estado y CCAA –que es donde se proyecta de manera más intensa el principio de autonomía– existe un interés común que todas estas partes deben respetar y que se convierte en un límite de esta autonomía. En este interés común se encuentra el fundamento del principio de solidaridad. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando advirtió a estas partes que “en el ejercicio de sus competencias, se tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que les vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses” (STC 64/1990).

Como consecuencia de todo ello, el principio de solidaridad tiene una doble finalidad:

- 1) Es un principio funcional en tanto que pretende dar la mayor eficacia posible al conjunto del Estado (entendido aquí como Estado-ordenamiento, es decir, como globalidad).
- 2) Es un principio sustancial, en tanto que pretende la igualdad y la no discriminación entre todos los ciudadanos, afectando así al núcleo mismo de los derechos de los ciudadanos, la garantía de los cuales es la finalidad del Estado.

#### 4.2. *Doble proyección del principio*

Como hemos señalado, el principio de solidaridad se proyecta en dos terrenos muy diferentes: el equilibrio económico, social y financiero de las comunidades, por una parte; y el alcance del ejercicio de sus competencias, por otra.

##### a) *La igualdad económica, social y financiera*

En el primer terreno inciden los Arts. 138, 156.1 y 158.2 CE. En los tres preceptos menciona de manera expresa el principio de solidaridad.

- 1) El Art. 138.1 CE invoca el principio a los efectos de velar por el “establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.
- 2) El Art. 138.2 CE establece que los estatutos “no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”, lo que apunta a la imposibilidad de interpretarlos de acuerdo con determinados privilegios o preferencias entre ellos.
- 3) El Art. 156 CE otorga autonomía financiera a las Comunidades Autónomas para el desarrollo y la ejecución de sus competencias, según establece el principio de solidaridad entre todos los españoles.
- 4) El Art. 158.2 CE prevé un fondo de compensación con destino a gastos de inversión de las CCAA, de acuerdo con determinados parámetros, a los efectos de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

Estos preceptos atienden a una finalidad única: que el Estado de las Autonomías no fundamente la desigualdad económica o social entre CCAA, ni en el terreno de la producción de riqueza ni en el de los servicios públicos que reciban los ciudadanos. Por el contrario, el Estado de las Autonomías ha de procurar una menor disparidad en las diferencias de renta por habitante entre comunidades y una igualdad en los servicios públicos básicos de los que éstos son beneficiarios.

*b) Los deberes de lealtad y colaboración en el ejercicio de las competencias*

En el ejercicio de las competencias autonómicas, el principio de solidaridad impone, tanto a las comunidades como al Estado, el deber de lealtad del cual deriva el deber de colaboración. Ninguno de estos deberes está declarado expresamente en un precepto constitucional. No obstante, ambos están implícitos en la arquitectura constitucional – especialmente, en el principio de unidad (Art. 2 CE) y en el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución (Art. 9.1 CE)– y son también deducibles del principio de solidaridad del Art. 2 CE, siendo reconocido todo ello por la jurisprudencia constitucional y por la normativa de desarrollo legislativo.

En efecto, la lealtad implica que el vínculo entre Estado y CCAA es de tal naturaleza que impide actuar unilateralmente lesionando intereses del Estado o de las comunidades. Así lo ha establecido el TC: “La obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (...) implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas” (STC 46/1990).

A la vez, la STS 104/1988 establece: “Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (Art. 2 CE) y que puede realizarse a través de la adopción de las formas y fórmulas de coordinación y celebración”.

Esta lealtad entre poderes públicos ha sido positivizada como principio que ha de regir las relaciones entre administraciones públicas en

los diversos apartados del Art. 4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en la que se menciona, además, la colaboración y cooperación entre las mismas derivada del principio de lealtad. Esto implica, en definitiva, que la lealtad y sus derivados son límites que condicionan el ejercicio de las competencias tanto del Estado como de las CCAA.

### **III. El ordenamiento jurídico autonómico**

Desde un punto de vista normativo, el Estado de las Autonomías significa que pueden coexistir, en un mismo ámbito territorial, dos tipos de ordenamientos: el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Los principios que relacionan ambos ordenamientos están enunciados en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Por tanto, es la Constitución la que da origen a una pluralidad de ordenamientos: al ordenamiento estatal y a los ordenamientos de cada una de las Comunidades Autónomas.

Los ordenamientos autonómicos tienen como normas de cabecera a la Constitución y a los estatutos de autonomía que fundamentan un orden normativo formado por leyes y reglamentos ordenados conforme a los principios básicos que regulan un ordenamiento y que ya hemos visto al estudiar las fuentes del derecho: temporalidad, jerarquía y competencia procedimental. El ordenamiento autonómico tiene también las características de coherencia y plenitud.

Examinaremos, en primer lugar, el carácter, posición y contenido de los estatutos como norma jurídica para pasar después a estudiar el resto del ordenamiento autonómico y los principios que relacionan los ordenamientos estatal y autonómico.

#### **1. El Estatuto de autonomía**

##### ***1.1. El doble carácter de norma estatal y norma autonómica***

Una primera característica del Estatuto de autonomía es su doble carácter de norma estatal y de norma autonómica.

Es norma estatal ya que el Art. 81.1 CE establece que son leyes orgánicas aquellas que aprueban los estatutos de autonomía y, en consecuen-

cia, el estatuto ha de aprobarse, modificarse y derogarse por mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto de ley, de acuerdo con lo que prescribe el Art. 81.2 CE. A la vez, sin embargo, los estatutos son, obviamente, normas autonómicas: el Art. 147.1 CE establece que los estatutos son “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, es decir, la norma que encabeza el ordenamiento autonómico dentro del ámbito de la Constitución. Este doble carácter no implica ninguna contradicción, pero sin duda reviste al Estatuto de una condición específica que tendrá importantes consecuencias.

### ***1.2. La naturaleza del Estatuto derivada de su procedimiento de elaboración y reforma: el Estatuto como ley paccionada***

El carácter de ley orgánica otorga a los estatutos su naturaleza de ley estatal, pero no explica, ni mucho menos, su significado completo, sobre todo el que deriva de su procedimiento de elaboración y reforma. Éstos, en efecto, revelan el carácter en parte paccionado –es decir, derivado de un pacto– de los estatutos.

Ya hemos visto las vías de acceso a la autonomía que, en definitiva, culminaban con la aprobación del Estatuto. En todos los casos, el Estatuto había sido elaborado por medio de acuerdo de los representantes de los territorios afectados –gobiernos preautonómicos o senadores y diputados o referéndum ciudadano– y las Cortes Generales como representantes del Estado. Por tanto, pese al acto final de aprobación unilateral por parte de un órgano del Estado, su contenido había sido, en realidad, producto de un pacto entre los representantes de los territorios que querían acceder a la autonomía y los representantes de un órgano estatal.

A la vez, el Art. 147.3 CE establece: “La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento que ellos mismos establezcan y requerirá, en cualquier caso, de la aprobación de las Cortes Generales por ley orgánica”. Pues bien, todos los estatutos han establecido procedimientos en los cuales intervienen como partes las autoridades autonómicas, con lo que el pacto para la reforma es, de nuevo, imprescindible. Los estatutos han renovado así el carácter paccionado de su primera elaboración.

¿Todo ello significa que el Estatuto es una ley paccionada? La respuesta no puede ser rotundamente afirmativa. El Estatuto es una ley

paccionada por su contenido, pero no por su acto formal de aprobación. En efecto, éste último lo realizan las Cortes Generales por el procedimiento de ley orgánica. Ahora bien, tanto en la primera redacción del Estatuto como en las reformas sucesivas, el contenido no se determina por voluntad de las Cortes, sino que es producto del acuerdo entre éstas y los representantes autonómicos. En definitiva, el Estatuto representa una garantía de la autonomía ya que la reforma de su contenido no depende de la sola voluntad del Estado, sino que la Comunidad Autónoma dispone de la iniciativa de reforma e interviene en su tramitación, condicionando, de esta manera, de forma decisiva, la voluntad de las Cortes Generales que, por sí solas, no han podido elaborar ni actualmente pueden modificar los estatutos.

En consecuencia, el Estatuto es una ley estatal, de carácter orgánico, de naturaleza rígida, pero de contenido paccionado.

### *1.3. El contenido de los estatutos*

El Estatuto se denomina norma institucional básica, no sólo porque encabeza el ordenamiento autonómico y sólo está limitado por la Constitución, sino también porque ha de regular aspectos esenciales de la Comunidad Autónoma respectiva que están enunciados en el Art. 147.2 CE:

- La denominación de la comunidad que mejor se corresponda con su identidad histórica.
- La delimitación de su territorio.
- La denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias.
- Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.
- Las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

De esta enumeración cabe destacar la voluntad de que los territorios que se constituyan en comunidad tengan entidad histórica, la reserva de la organización de sus instituciones y, especialmente, la capacidad para establecer libremente las competencias que se asumen.

## 2. El resto del ordenamiento autonómico

Como ya hemos señalado, el ordenamiento autonómico está formado por el Estatuto de autonomía (subordinado sólo a la Constitución) y por las normas que derivan de las instituciones que crea el propio Estatuto: normas con rango de ley y reglamentos. El ordenamiento autonómico es, así, un ordenamiento secundario, ya que deriva del ordenamiento principal, cuya norma de cabecera es la Constitución.

En cuanto a las normas con rango de ley, puede tratarse de leyes ordinarias, aprobadas por los parlamentos autonómicos, que pueden adoptar formas diferentes debido a los diferentes procedimientos por medio de los cuales pueden ser elaboradas; o bien, decretos-legislativos aprobados por el gobierno con la autorización previa y el control posterior del Parlamento, análogas a las normas estatales reguladas en los Arts. 82-85 CE. No hay lugar, en cambio, para la posibilidad de que los gobiernos autonómicos emitan decretos-ley.

La potestad reglamentaria ejecutiva, por su parte, la detenta el gobierno autonómico, pudiendo, los órganos de la administración, dictar normas sobre todo de tipo organizativo, de rango inferior, además de las correspondientes resoluciones y actos administrativos.

Todas estas normas están sometidas a control jurisdiccional. Las leyes o decretos legislativos, debido a su rango legal, son controlados por el Tribunal Constitucional y su parámetro de legalidad no es sólo el texto de la Constitución, sino también su propio Estatuto de autonomía, dado que forma parte del "bloque de la constitucionalidad" al que antes hemos hecho referencia. En este supuesto, puede verse cómo los estatutos actúan respecto del territorio de su Comunidad Autónoma con un valor jerárquico superior a las leyes autonómicas, ya que éstas han de ser conformes al Estatuto y, por consiguiente, en cierta medida, el estatuto – junto con la Constitución – ejerce la función de ser un parámetro de constitucionalidad dentro del ámbito ordenamental autonómico. Los reglamentos autonómicos, por su parte, jerárquicamente inferiores a las leyes autonómicas, están sometidos al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

### **3. Las relaciones entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico**

Cuatro principios regulan las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico: jerarquía, competencia, supletoriedad y prevalencia.

#### ***3.1. El principio de jerarquía: la subordinación a la Constitución***

Este principio opera, solamente, entre dos normas: la Constitución y el Estatuto de autonomía, en tanto que éste es parte del ordenamiento estatal al ser aprobado por ley orgánica. Además, evidentemente, dado que el resto del ordenamiento autonómico –normas con rango de ley y reglamentos– está subordinado jerárquicamente al Estatuto, todas las normas autonómicas están subordinadas también a la Constitución y, por tanto, en caso de resultar incompatibles con ella, pueden ser declaradas inválidas por los órganos jurisdiccionales que las controlan: Tribunal Constitucional, respecto de las leyes, y tribunales contencioso-administrativos, respecto de los reglamentos y actos administrativos.

Este es el único supuesto de relación de jerarquía: las relaciones del ordenamiento autonómico respecto del estatal están, en el resto de supuestos, regidas por otros principios, en especial, de manera general, por el principio de competencia.

#### ***3.2. El principio de competencia entre ordenamientos***

Excepto la relación de jerarquía entre Constitución y Estatuto, el resto de normas de los ordenamientos estatal y autonómico está regido por el principio de competencia, configurado en la Constitución al establecer en su Art. 149.3 que las materias no atribuidas de manera expresa al Estado por la Constitución –Arts. 149.1 y 2 CE, en especial– podrán corresponder a las Comunidades Autónomas si les han sido atribuidas por sus estatutos respectivos.

Todo esto lo veremos con mayor detenimiento al estudiar las reglas de la distribución competencial, ya que este principio no relaciona normas, sino materias. Ahora sólo debemos retener la idea de que el régimen general de relación entre los ordenamientos estatal y autonómico está regido por

el principio de competencia y no por el de jerarquía; con la excepción de la superioridad normativa de la Constitución, norma en la que la autonomía encuentra, precisamente, su fundamento jurídico.

Este principio de competencia afecta a la eficacia territorial de las normas, no a su validez: una norma estatal puede ser válida pero ineficaz en un determinado territorio; así como también las normas autonómicas son válidas, pero ineficaces en el territorio estatal y en los territorios del resto de Comunidades Autónomas.

### 3.3 *Los principios de supletoriedad y prevalencia*

El último inciso del Art. 149.3 CE establece: “El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

Esta cláusula pretende integrar el ordenamiento estatal en el ordenamiento autonómico –que, en sí mismo, no es completo– con el fin de, en aquellas materias en las que no exista legislación autonómica pese a ser de su competencia, no queden vacíos normativos que creen inseguridad jurídica o no garanticen los derechos legítimos de los ciudadanos. Ahora bien, la supletoriedad se da entre ordenamientos, no entre leyes. Por tanto, los pasos a dar con el fin que esta cláusula pueda ser operativa son dos:

- a) Llegar a la conclusión cierta que no existe una norma aplicable al supuesto concreto dentro del ordenamiento autonómico, habiendo utilizado todos los medios de interpretación habituales, incluyendo la *analogía iuris*, es decir, la utilización de los principios generales.
- b) Una vez constatada la laguna o vacío legal en el ordenamiento autonómico, acudir al ordenamiento estatal a los efectos de encontrar la norma aplicable al supuesto concreto.

Respecto al principio de prevalencia, ni la jurisprudencia constitucional u ordinaria ni la doctrina se han puesto de acuerdo sobre su significado. El Art. 149.3 CE establece que las normas estatales “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.

El precepto es similar al existente en el federalismo alemán (y, también, con una formulación diferente, en el estadounidense) y también lo recogía

la Constitución republicana de 1931. No obstante, el sistema de distribución de competencias en Alemania y en Estados Unidos es muy diferente al español. En nuestro sistema –como también en el austriaco, en el que la cláusula no existe– se prevén todos los supuestos con el fin de que puedan resolverse los conflictos entre normas estatales y autonómicas por vía jurisdiccional, dado que las reglas de reparto competencial no dejan ninguna rendija para el conflicto en que sea de aplicación la prevalencia del derecho estatal. Probablemente, por tanto, lo más acertado es considerar que se trata de un principio de imposible aplicación en nuestro sistema.

#### **IV. Las instituciones políticas y las competencias de las Comunidades Autónomas**

##### **1. Las instituciones políticas**

###### ***1.1. El nombre de la Comunidad, la denominación y la sede de las instituciones***

El Art. 147.2 CE prevé, en su apartado a), que los estatutos de autonomía habrán de contener “la denominación de la Comunidad que se ajuste mejor a su identidad histórica”; y, en su apartado c), que en los estatutos deberá constar “la denominación, la organización y la sede de las instituciones autónomas propias”.

El primer aspecto ha dado lugar a que las comunidades pudieran escoger su propia denominación de acuerdo con su identidad histórica, con lo cual algunos estatutos recogen esta peculiaridad: es el caso, por ejemplo, del Principado de Asturias, la Región de Murcia o la Comunidad Foral de Navarra.

En el segundo aspecto, la denominación y la sede de las instituciones autónomas también quedan recogidas en los primeros artículos de los estatutos. Algunas denominaciones también son peculiares –como es el caso de la Generalitat de Catalunya o de Valencia–, y, en cuanto a las sedes, en diferentes comunidades las instituciones no se encuentran en la misma ciudad, sino que se reparten las diversas instituciones en ciudades diferentes: el Parlamento, el gobierno e, incluso, otras instituciones de menor rango.

## *1.2. Las instituciones políticas y la forma de gobierno*

La organización institucional, en cambio, es homogénea en todas las comunidades, a partir del núcleo constitucional básico establecido en el párrafo primero del Art. 152.1 CE que, aunque inicialmente previsto para las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía rápida, se ha extendido también al resto.

Este precepto establece como instituciones políticas básicas de las Comunidades Autónomas una Asamblea Legislativa, un Presidente y un Consejo de Gobierno.

La Asamblea Legislativa, que recibe nombres muy diversos, se elige por sufragio universal por medio de un sistema de representación proporcional que ha de garantizar la representación de las diversas zonas de la comunidad, lo que normalmente supone sobrerrepresentar las zonas menos pobladas. Al reservar el Art. 81.1 CE a ley orgánica la regulación del “régimen electoral general”, se ha entendido –y así lo ha ratificado el TC– que los principios vertebradores de este régimen han de afectar a las Comunidades Autónomas. Por tanto, buena parte de la LOREG regula el régimen electoral de las comunidades (véase, a estos efectos, su disposición adicional primera).

No obstante, la mayoría de las comunidades ha aprobado leyes electorales en el reducido espacio que les permitía la LOREG, sin introducir grandes variaciones respecto al sistema general. Debemos destacar, pese a ello, que en ocasiones la circunscripción electoral no es la provincia (Asturias, Murcia, Baleares y Canarias), el número mínimo de votos para acceder a representación es del 5% en la Comunidad Valenciana; a diferencia del resto, que es del 3%; y, en el caso del País Vasco cada circunscripción (que es provincial) tiene el mismo número de representantes con independencia de su población. La fórmula electoral es siempre la de Hondt, y el número de parlamentarios elegidos oscila entre los 35 de La Rioja y los 135 de Cataluña, que es la única, junto con Andalucía, que supera el centenar de escaños.

El mandato de los parlamentarios es de cuatro años y el Presidente tiene, en la actualidad, facultades para disolver con anticipación los parlamentos. Ahora bien, con la excepción del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, el resto de comunidades celebra elecciones cada cuatro años el último domingo de mayo (coincidiendo con las elecciones locales en toda

España), con lo cual, si disuelven el Parlamento y celebran nuevas elecciones deberán volver a disolver, de forma preceptiva, en esta fecha.

La forma de gobierno es, como prevé el Art. 152.1 CE, parlamentaria: el Presidente es elegido por la asamblea y es responsable ante ésta. Los sistemas de elección y control –cuestión de confianza y moción de censura– son prácticamente idénticos a los del Estado. A la vez, el Presidente designa a su consejo de gobierno, cuyos miembros son responsables ante él; las competencias del Presidente son dirigir su consejo de gobierno, ser representante supremo de la comunidad y ordinario del Estado en la misma. El consejo de gobierno ejerce funciones ejecutivas y administrativas. Algunas Comunidades Autónomas tienen instituidos también órganos de relevancia estatutaria como los consejos consultivos para el asesoramiento y control jurídico de sus normas, órganos similares al Defensor del Pueblo y, también, el Tribunal de Cuentas.

En conclusión, las Comunidades Autónomas tienen instituciones políticas muy similares entre sí y homogéneas –como es habitual en los Estados federales– con el sistema de instituciones estatales del mismo género.

## 2. Las competencias

Por competencia entendemos las funciones que ejerce un órgano sobre una materia determinada. Estas funciones pueden ser de dos tipos: legislativas (por medio de leyes y reglamentos) y ejecutivas (por medio de disposiciones de carácter organizativo y de actos administrativos).

Las materias, a su vez, pueden ser de naturaleza muy diferente: por ejemplo, parcelas de la realidad sobre las que operan los poderes públicos (obras públicas, sanidad, educación), órganos de poderes públicos (ejército, administración pública, Poder Judicial), derechos de los ciudadanos (cualquiera de los derechos constitucionales), ramas del derecho (civil, mercantil, penal, procesal, financiero o laboral) u objetivos y finalidades de los poderes públicos (fomento a la investigación y a la cultura, defensa del patrimonio artístico y cultural, promoción del turismo y del deporte). Los artículos 148.1 y 149.1 CE ofrecen una variada gama –prácticamente completa– de las materias que pueden ser objeto de una función del Estado o de las Comunidades Autónomas y que dan lugar, en consecuencia, a diferentes competencias.

## ***2.1. Principios básicos que regulan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas***

El Art. 149 CE suministra los principios básicos para distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

- a) Su párrafo 1º establece en 32 apartados las competencias exclusivas del Estado. Además, el párrafo 2º considera el servicio de la cultura como un deber y atribución esencial del Estado, sin perjuicio de las competencias en materia de cultura que asuman las Comunidades Autónomas.
- b) El párrafo 3º, en su inciso primero, establece: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de los Estatutos respectivos”.
- c) El mismo párrafo 3º, en el inciso segundo, formula la cláusula residual que cierra la materia: “La competencia sobre las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de autonomía corresponderán al Estado”.

El sistema aparentemente complejo es, en definitiva, muy sencillo:

- 1º El Estado asegura su competencia exclusiva sobre determinadas materias en la misma Constitución.
- 2º Las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus estatutos todas aquellas competencias sobre materias que no sean de competencia exclusiva del Estado.
- 3º Las competencias que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas corresponderán al Estado.

Estas tres reglas son las esenciales para comprender el sistema general de distribución de competencias.

## ***2.2 Tipos de competencias***

Uno de los aspectos más oscuros y controvertidos del régimen jurídico de las Comunidades Autónomas es el que se refiere al contenido y a los límites de cada una de las competencias, sean éstas estatales o auto-

nómicas. Es por ello que esta materia ha dado lugar a una abundante y casuística jurisprudencia constitucional, producto de un gran número de recursos y conflictos.

La doctrina ha señalado, en general, tres grandes tipos de competencias: las exclusivas, las compartidas y las concurrentes. No obstante, tampoco existe acuerdo sobre el significado y contenido de cada una de ellas. Para dilucidar un problema tan complejo, lo más acertado es acudir, caso a caso, a la competencia concreta, analizando su tratamiento en la Constitución y en los estatutos. Asimismo, se hace necesario acudir a la jurisprudencia constitucional y a su desarrollo legislativo estatal y autonómico.

A efectos didácticos, señalaremos los aspectos esenciales que, desde nuestro punto de vista, se atribuyen a cada uno de estos tres tipos de competencias.

a) *Competencias exclusivas*

Son aquellas según las cuales todas las funciones sobre una materia se atribuyen bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas. No obstante, esta exclusividad –como muestra el Art. 149.1 CE– no se predica de una parte de la realidad sobre la cual operan los poderes públicos –por ejemplo, sanidad, enseñanza, medio ambiente–, sino sobre funciones concretas respecto de la misma legislación (bases, coordinación, fomento, régimen jurídico, etc.), con lo cual ya no son “todas” las funciones sobre una materia, sino solamente “algunas” funciones sobre ésta. Desde este punto de vista, el concepto de competencia exclusiva es poco útil ya que pocas son las materias –entendidas como parte de la realidad– sobre las cuales tiene atribuida competencia una sola institución.

b) *Competencias compartidas*

Son aquellas en las que la legislación (es decir, la facultad de aprobar leyes y dictar reglamentos) es atribuida al Estado y la ejecución (facultad de dictar reglamentos organizativos y aplicar actos administrativos) es atribuida a las Comunidades Autónomas.

c) *Competencias concurrentes*

Son aquellas competencias en las cuales el Estado aprueba las bases (normas básicas o legislación básica) y las Comunidades Autónomas

aprueban las leyes que desarrollan estas bases y, además, tienen las facultades de ejecución respecto de las mismas.

La noción de base ha sido muy controvertida. El Tribunal Constitucional consideró, desde sus primeras sentencias, que se trataba de normas que regulaban los principales aspectos de una materia que, por razones de interés general, debían ser tratadas de manera uniforme en todo el Estado, pudiendo las Comunidades Autónomas desarrollarlas por medio de leyes o reglamentos.

En principio, estas normas básicas debían inducirse de la legislación existente sin tener que ser calificadas formalmente como tales, ni estar reguladas en leyes formales. Posteriormente, a raíz de la STC 69/1988, el Tribunal consideró que era recomendable, por razones de seguridad jurídica, que estas bases fueran consideradas formalmente como tales y reguladas en leyes, aunque excepcionalmente también podían no tener este carácter formal de bases y estar contenidas en disposiciones reglamentarias.

En cualquier caso, en virtud del principio de autonomía política, la relación entre bases estatales y leyes de desarrollo autonómico no es de carácter jerárquico, sino competencial y, en todo caso, las bases no pueden agotar toda la materia a legislar, sino que han de dejar espacio normativo para que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo el desarrollo que las bases requieren.

El carácter difuso del concepto, así como esta relación competencial entre bases y legislación autonómica de desarrollo ha dado lugar a numerosos recursos y conflictos de naturaleza competencial.

### *2.3. Los conflictos de competencia*

Para resolver las controversias del Estado y las Comunidades Autónomas o de las Comunidades Autónomas entre sí por razones competenciales, la Constitución ha previsto en su Art. 161.1, c), que el Tribunal Constitucional es el órgano competente para conocer estos conflictos.

El presupuesto del conflicto se da cuando el Estado, una Comunidad Autónoma, o una persona física o jurídica considera que, por acción o por omisión, una resolución, disposición o acto del Estado o de una Comunidad Autónoma, vulnera sus propias competencias. La finalidad del conflicto es determinar el titular de la competencia controvertida.

Los conflictos de competencia pueden ser positivos o negativos. Son conflictos positivos aquellos en los que un poder público (Estado o Comunidad Autónoma) considera que el otro poder público ejerce competencias que le corresponden a él, según el orden constitucional. Son conflictos negativos aquellos en los que una persona física o jurídica considera que el Estado o una Comunidad Autónoma no ejerce la competencia que le corresponde, según el orden constitucional.

## **V. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

Al tratar de la evolución del federalismo, decíamos que, en su fase actual, además de la autonomía, son también características clave del sistema la participación de los Estados miembros en la federación y la colaboración entre todos ellos. No es suficiente que federación y Estados se limiten a ejercer las competencias que les son propias, sino que todos han de participar en el complejo gobierno de la totalidad del Estado federal.

En definitiva, añadíamos, si el centro de gravedad del federalismo se encontraba anteriormente en la idea de separación, hoy en día se ha desplazado hacia la relación entre los diferentes poderes: de un federalismo dual, solamente preocupado por la separación de los poderes territoriales, hemos pasado a un federalismo de relaciones intergubernamentales, a un sistema de gobierno compartido.

No obstante, ésta es posiblemente la insuficiencia más destacada de nuestro Estado de las Autonomías. La distribución de competencias ha tenido un desarrollo rápido y amplio. No puede decirse lo mismo, en cambio, de la participación de las Comunidades Autónomas en el Estado ni de sus relaciones de colaboración. Ahora bien, algunas vías de colaboración, pese a las deficiencias, existen.

Seguidamente, analizaremos tres tipos de relaciones: de participación, de colaboración y de conflicto.

### **1. Participación de las Comunidades Autónomas en el Estado**

Como hemos dicho al tratar del Estado federal, el instrumento de participación habitual de los Estados en la federación es el Senado federal.

No obstante, tanto por su composición como por sus funciones, esta participación es muy diferente de un Estado federal a otro y, en muchos casos, es muy débil y más formal o simbólica que real. En cualquier caso, a todos los Estados federales de nuestro entorno (EEUU, Canadá, Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) este Senado federal existe.

Este no es el caso de España. El Senado, aunque configurado como “cámara de representación territorial” (Art. 69.1 CE), no es representativo de las Comunidades Autónomas, ya que, en gran parte, está elegido por el cuerpo electoral de las provincias.

Esta escasa capacidad de participar en la voluntad estatal ha sido vista por la doctrina como uno de los defectos más graves de nuestro sistema autonómico, ya que dificulta la integración de las comunidades en el Estado. Desde hace al menos quince años se han formulado numerosas propuestas de reforma del Senado, siempre en sentido federal. Pese a ello, tanto con unas mayorías parlamentarias como con otras, hasta ahora ningún proyecto de reforma ha llegado a prosperar.

## **2. Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

Las relaciones de colaboración derivan, como ya hemos visto, del principio de solidaridad y, más concretamente, de la lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La colaboración es, según el Tribunal Constitucional, un deber tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Además, entre administraciones públicas se da también un deber de colaboración derivado del principio de eficacia y coordinación (Art. 103.1 CE).

El presupuesto de este principio de colaboración se encuentra en el hecho que la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se agota con el reparto de competencias, sino que ha de mantenerse a lo largo del ejercicio de las mismas con vistas a la eficacia del conjunto. Por tanto, además de ejercer sus propias competencias con plena autonomía, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de mantener determinadas relaciones entre ellas para un mejor ejercicio de sus propias competencias y para un mejor funcionamiento del sistema global. Todo ello puede tener como consecuencia la reducción del ejercicio libre de la autonomía

de las partes, pero la autonomía no ha de ser considerada con una finalidad absoluta, sino que ha de equilibrarse con los principios de unidad y, sobre todo, de solidaridad, del cual deriva el deber de colaboración.

### ***2.1. Los diferentes tipos de relaciones***

De acuerdo con la clasificación elaborada por el profesor Enoch Albertí, estas relaciones son de tres tipos:

#### *a) Relaciones de auxilio*

Son aquellas relaciones que se establecen cuando, para ejercer correctamente una competencia propia, se requiere la actuación de otra instancia.

Es el caso, por ejemplo, del intercambio de información (estadística, sanitaria, económica, entre otras) o de comunicación registral (estableciendo registros meramente informativos sin efectos constitutivos), de prestación de servicios a otra instancia para un mejor ejercicio de las propias (uso de infraestructuras ajenas, convenios para asuntos de interés común, cursos de formación, etc.) o de reconocimiento de actos realizados por la otra instancia como actos propios a los efectos de evitar duplicidades.

#### *b) Relaciones de coordinación*

La coordinación puede ser obligatoria –cuando así lo establece la Constitución– o voluntaria, por mutuo acuerdo entre las partes.

En efecto, en determinadas materias (actividad económica, investigación científica, sanidad), el Art. 149.1 impone la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir, la coordinación es una parte de una función específica de una determinada competencia.

En la STC 32/1983 se fijan los rasgos básicos de esta función coordinadora: “La competencia de coordinación ha de ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos

y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”.

Como se deduce de esta doctrina, la coordinación obligatoria no implica superioridad jerárquica del Estado, sino, simplemente, el establecimiento de un método de actuación respecto del ejercicio de las competencias, sin afectar a su titularidad.

Por su parte, la coordinación voluntaria supone que está fijada por la libre voluntad de las partes con el fin de ejercer mejor las competencias que le son propias, con la posibilidad, sin embargo, de que cualquiera de las partes ponga fin a esta relación en cualquier momento.

c) *Relaciones de cooperación*

La cooperación supone el ejercicio conjunto entre el Estado y una o varias Comunidades Autónomas de una determinada competencia. Por tanto, no se trata de ponerse de acuerdo en determinados aspectos del método para ejercerlas –como es el caso de la coordinación–, sino de ejercerlas de manera asociada, normalmente a través de un órgano en el que participan las partes. La cooperación puede ser también obligatoria (si una norma del bloque de la constitucionalidad lo prevé así) o voluntaria (por medio del libre acuerdo de las partes).

## **2.2. Instrumentos para ejercer estas relaciones**

Estos tres tipos de relaciones requieren, en muchos casos, instrumentos específicos para poder ser llevadas a cabo. Estos instrumentos son de tres tipos:

a) *Convenios*

Se trata de acuerdos formalizados por escrito entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre las Comunidades Autónomas entre sí, en los que las partes se comprometen a realizar determinadas actuaciones o a aportar los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo. El régimen jurídico de los convenios entre Comunidades

Autónomas está previsto en el Art. 145.2 CE y, con carácter general, está regulado en el Art. 6 LRJAP-PAC.

b) *Órganos mixtos*

Se trata de órganos en los que están representadas las partes, bien sean Comunidades Autónomas o Estado. Entre estos órganos destacan las conferencias sectoriales en las que están representados, normalmente, los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas de un determinado sector competencial –por ejemplo, agricultura, industria, enseñanza, sanidad, medio ambiente– con el fin de intercambiar experiencias y llegar a acuerdos conjuntos, en su caso. El régimen jurídico de estos órganos está regulado en el Art. 5 LRJAP-PAC.

c) *La Delegación del Gobierno*

El Art. 154 CE establece: “Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, si procede, con la Administración propia de la Comunidad”.

De este precepto se deduce que la función de este delegado es dirigir la administración periférica del Estado en el territorio de la comunidad respectiva, pero lo que importa, por lo que aquí nos interesa, son las funciones de coordinación con la administración autonómica de este territorio. A estos efectos, se trata no de una coordinación sobre asuntos específicos, sino del mantenimiento de las relaciones regulares entre representantes de las dos instancias de poder.

### **3. Relaciones de conflicto**

#### ***3.1. De carácter jurisdiccional***

Como ya hemos dicho, las relaciones de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí son, en virtud del principio de competencia, de carácter jurisdiccional. Así está previsto en el Art.

153 CE y en otros preceptos constitucionales, de acuerdo con los cuales el control mutuo será ejercido:

- Por el Tribunal Constitucional en los supuestos de recursos y cuestiones de constitucionalidad contra leyes (Art. 153 a), 161.1 a), 163 CE).
- Por la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria, en materias de su competencia, es decir, reglamentos y actos administrativos (Art. 153 c) CE).
- Por el Tribunal de Cuentas, que ejerce, entre otras, funciones jurisdiccionales en el terreno del control económico y presupuestario (Art. 153 d) CE).

En el plano de la normalidad, por tanto, los conflictos serán dirimidos por los órganos jurisdiccionales.

### *3.2. De carácter político*

Ahora bien, en el plano de la excepcionalidad, la Constitución dispone –como es tradición en el federalismo clásico, por ejemplo en Estados Unidos y Alemania– que determinados conflictos de especial gravedad sean resueltos por órganos políticos.

Ello está previsto en el Art. 155 CE, que establece los supuestos de conflictos de esta naturaleza, el órgano legitimado para resolverlos, el procedimiento para realizar una intervención, las medidas a tomar y los instrumentos que se necesiten. Pasamos a enumerarlos:

- a) El supuesto en el que deben adoptarse estas medidas políticas es doble: bien porque una Comunidad Autónoma no cumpla con las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan; bien porque una Comunidad Autónoma atente gravemente contra el interés general de España. Aunque no se explicita en la Constitución, debemos entender que en el primer supuesto el incumplimiento debe ser grave y en el segundo reiterado o constante. En ambos casos, además, el control jurisdiccional ha de considerarse como insuficiente para poner remedio a la situación.
- b) El órgano legitimado para intervenir es el gobierno del Estado.

- c) El procedimiento tiene dos fases. En la primera, el gobierno ha de requerir, previamente, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que ponga fin a la situación de incumplimiento o grave atentado al interés general. Si este requerimiento no es atendido, se entra en la segunda fase, que es la de intervención, siempre que ésta sea aprobada por la mayoría absoluta del Senado.
- d) Las medidas a adoptar no se detallan en el precepto constitucional, sólo se dice que habrán de ser las necesarias –es decir, habrán de ser proporcionadas– para obligar a la comunidad en cuestión al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para la protección del interés general vulnerado.
- e) Para conseguir estos efectos, la Constitución se limita a decir que el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas, lo que significa que éstas dejarán –en aquello que sea necesario y proporcional para las finalidades que se pretenden– tener autonomía y quedarán sometidas al ejecutivo central. Ninguna ley ha desarrollado el Art. 155 CE ni tampoco, hasta ahora felizmente, este precepto ha tenido que ser utilizado.

## **VI. La financiación de las Comunidades Autónomas**

Al tratar del Estado federal hemos advertido que una de sus características era que existiera una Hacienda Pública, tanto para el conjunto de la federación como para cada uno de los Estados miembros y, por tanto, que cada instancia aprobaba anualmente un presupuesto de ingresos y gastos. Este modelo se adapta al sistema español.

### **1. Los principios de financiación autonómica**

Los principios en los que se basa están enunciados en el Art. 156 CE: autonomía financiera, solidaridad interterritorial y coordinación entre hacienda estatal y haciendas autonómicas.

El principio de autonomía financiera significa que las Comunidades Autónomas podrán tener ingresos propios y amplia libertad para el gasto público.

El principio de solidaridad implica que han de existir mecanismos de redistribución de ingresos con el fin de que los servicios básicos que prestan las Comunidades Autónomas sean suficientes y no discriminatorios para los ciudadanos y los territorios, de acuerdo con lo que establece el Art. 138.1 CE, según el cual ha de garantizarse un “equilibrio económico adecuado y justo” entre las diversas partes de España, atendiendo especialmente al hecho insular. A estos efectos, el Art. 158.2 CE prevé un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión que ha de ser distribuido entre comunidades y provincias.

Finalmente, el principio de coordinación con la hacienda estatal es imprescindible a los efectos de no crear disfunciones y conseguir así el cumplimiento de los objetivos generales de la política económica del Estado en su conjunto.

## **2. Los sistemas de financiación autonómica**

Estos principios, que son válidos para todas las comunidades, se proyectan en un doble sistema de financiación: el sistema común o general y un sistema particular para Navarra y País Vasco en virtud de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta de acuerdo con su disposición adicional 1<sup>a</sup>.

### ***2.1. El sistema común***

El sistema común establece que las Comunidades Autónomas recibirán principalmente sus recursos de sus ingresos tributarios (Art. 157.1 CE) y del rendimiento de su patrimonio, por un lado, y de los presupuestos estatales, por otro. Los tributos pueden ser propios (impuestos, tasas o contribuciones especiales creados por las Comunidades Autónomas) o bien cedidos por el Estado. En ambos casos, habrán de ser recaudados y gestionados por las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los ingresos procedentes de los presupuestos estatales, además del fondo de compensación interterritorial al que hemos aludido, el Estado deberá establecer determinadas asignaciones en función del volumen de los servicios y actividades asumidas con la finalidad de garanti-

zar unos niveles mínimos para la realización uniforme de los servicios en todo el territorio español (Art. 158.1 CE).

Por su parte, Canarias gozará de un régimen económico y fiscal especial, en virtud de su peculiaridad insular, de acuerdo con la disposición adicional 3ª de la CE.

Este régimen común ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), siendo modificada en diversas ocasiones.

Estas modificaciones de la LOFCA se han debido, especialmente, a la evolución del sistema de financiación conforme se iba desarrollando el Estado de las Autonomías. Hasta el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera –órgano creado por la LOFCA en el que participan el Estado y las CCAA de régimen común– de 27 de julio de 2001, el volumen principal de los ingresos autonómicos provenía de las asignaciones del Estado previstas en sus presupuestos generales.

A raíz del citado acuerdo, se amplía la participación de las comunidades en la recaudación del IRPF (33%) y se consigue la participación de las CCAA en el IVA (35%) y en los impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y tabaco (40%), así como también en los impuestos sobre la electricidad y determinados medios de transporte. Estas fracciones de impuestos estatales no sólo son ingresadas directamente y gestionadas por las comunidades, sino que, respecto al IRPF, también estas comunidades tienen capacidad normativa. Todo ello ha hecho que se operase un cambio profundo en el sistema de financiación autonómico, en la dirección de reforzar la autonomía financiera de las comunidades y la corresponsabilidad fiscal de éstas.

Un ejemplo que nos da la medida de este cambio es la comparación entre los ingresos de la Generalitat de Catalunya en los años 2001 (sistema antiguo) y 2002 (sistema nuevo). En el año 2001 los ingresos propios de la Generalitat fueron de 3.619.758 € (un 27% del total de su presupuesto) y las transferencias estatales ascendieron a 9.176.249 € (un 68,5% del total). En el presupuesto del año 2002, con el nuevo sistema, la relación se invierte: los ingresos propios ascendieron a 9.735.250 € (65,6% del total) y las transferencias del Estado se redujeron a 4.446.390 € (30% del total). Por tanto, los ingresos propios aumentaron en un 168,9% y las transferencias estatales disminuyeron en un 51,5%.

## *2.2. Los sistemas de convenio y de concierto*

Muy diferente es el sistema de convenio y de concierto en Navarra y en el País Vasco, respectivamente, que en la práctica son muy similares.

En síntesis, el sistema implica que las instituciones autonómicas navarra y vasca recaudan todos los impuestos que se generan en sus territorios respectivos y después efectúan una transferencia al Estado (la denominada “aportación económica” en Navarra y “cupo” en el País Vasco) en concepto de contribución al gasto del Estado en estas comunidades por las competencias no transferidas. Los criterios para la negociación de la aportación económica navarra y de la cuota vasca (“cupo”) entre las autoridades autonómicas y estatales es la clave de todo el sistema.

## **Resumen ejecutivo**

El modelo español que, en principio, estaba abierto a posibilidades muy diversas, se ha ido convirtiendo, como hemos visto, en un modelo que estructuralmente –con la excepción del Senado– coincide con un Estado federal. Pese a ello, funcionalmente aún no ha conectado con la nueva filosofía que hemos expuesto como propia del federalismo de hoy en día.

Examinemos brevemente una y otra problemática.

### **1. Un Estado estructuralmente federal**

Desde el punto de vista estructural, existen pocas dudas respecto a que en el ordenamiento español –de manera muy especial, en el bloque de constitucionalidad que forman la Constitución y los estatutos– existe un modelo de Estado federal.

Examinemos los elementos principales:

- a) La Constitución y los estatutos forman un conjunto normativo que soluciona tres grandes problemas. En primer lugar, la Constitución determina la unidad del ordenamiento y, por tanto, la unidad estatal. En segundo lugar, la Constitución garantiza la igualdad de derechos de todos los españoles (Arts. 139.1 y 149.1.1 CE), en coherencia con su condición

de ciudadanos y con la unidad estatal comentada anteriormente. En tercer lugar, la Constitución y los estatutos son los únicos encargados de delimitar las competencias entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas y, ambos, señalan de forma precisa el elemento de unidad y el elemento de autonomía que caracteriza a todo Estado federal.

- b) El Art. 152.1 CE y los estatutos de autonomía son el marco jurídico básico que establece las instituciones políticas de cada Comunidad Autónoma. Estas instituciones tienen capacidad legislativa, de dirección política y de ejecución de las leyes; por tanto, son órganos con autonomía política, entendida ésta como capacidad jurídica de naturaleza diferente a la mera descentralización administrativa.
- c) A la vez, esta capacidad jurídica que supone la autonomía política no está sometida a controles jerárquicos, sino sólo a controles jurisdiccionales (Arts. 153, 161 y 163 CE). Esta inexistencia de controles políticos regulares –el del Art. 155 CE ha de ser considerado excepcional– es un dato más que prueba el carácter político de la autonomía.
- d) También proclama la Constitución la autonomía financiera, que no sólo completa la autonomía política, sino que es presupuesto de ésta. Esta autonomía financiera, garantizada de forma expresa en el Art. 156 CE, ha sido ampliada y perfeccionada recientemente, tal como hemos examinado.

De estos cuatro grandes elementos estructurales, cabe deducir que el modelo que establecen la Constitución y los estatutos no es otro que el modelo federal, considerado como un modelo que contiene un núcleo de elementos básicos y de otros elementos más accidentales que varían, según las circunstancias y tradiciones históricas.

Si tenemos en cuenta los elementos de este núcleo básico y la realidad constitucional española, es fácil deducir que en nuestro Estado compuesto figuran todos excepto uno: el Senado federal. El sistema constitucional español tiene un Senado que ni por su composición, ni por sus funciones es un Senado de naturaleza federal. La inexistencia de una institución con un carácter similar a la del Senado federal hace que la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones centrales del Estado sea insuficiente. ¿Significa esto que no podemos considerar a nuestro Estado

como un Estado federal? Si examinamos el derecho comparado, podemos ver cómo los principales países federales europeos (Alemania, Austria, Suiza y Bélgica) tienen Senado, aunque su composición y funciones sean muy heterogéneas y, en consecuencia, la idea de Senado federal difiere de unos Estados a otros.

Teniendo todo esto en cuenta, el hecho de que en España no exista un Senado federal no afecta de manera decisiva a la caracterización territorial del conjunto del Estado, aunque la participación de la voluntad de las partes en el todo –es decir, de los Estados en la federación– sea algo consustancial a la misma naturaleza del Estado federal y quede este tema como una importante cuestión pendiente.

Por consiguiente, debemos admitir que nuestro Estado, con esta insuficiencia, pertenece a la gran familia de los Estados federales y estructuralmente puede ser considerado como Estado federal con características específicas.

## **2. Un Estado funcionalmente poco federalista**

Ahora bien, otra cosa diferente es que desde un punto de vista funcional el sistema español sea federal. Examinemos algunos aspectos que ponen de manifiesto estas insuficiencias funcionales.

En primer lugar, son insuficientes las relaciones de colaboración, cooperación y coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas y, aún más, entre éstas entre sí. Esta insuficiencia de relaciones ha creado disfuncionalidades notorias, de las cuales puede derivar un deficiente funcionamiento administrativo, así como un aumento del gasto público. Ciertamente, como hemos visto, algunos mecanismos de relación han funcionado: convenios y conferencias sectoriales, por ejemplo. Ahora bien, el desarrollo de estos sistemas de relación ha sido débil, son casi nulas las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí y se echan en falta, sobre todo, instancias políticas de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como podría ser una conferencia de presidentes de Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, buena parte de estas insuficiencias de funcionamiento la podría solucionar una cámara de naturaleza federal. Destacaremos tres. Primero, un Senado de este tipo podría tener un peso decisivo en la regula-

ción de la legislación básica, legitimando unas leyes que han sido una constante fuente de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Segundo, un Senado de esta naturaleza permitiría que las Comunidades Autónomas participaran en la elaboración de las decisiones de la Unión Europea, en el ámbito de competencias que les afectaran. Tercero, a un nivel simbólico, el Senado podría ser una importante instancia de integración política al constituirse en expresión de la diversidad de las Comunidades Autónomas en una problemática tan sensible como es la de la diversidad lingüística.

Un último aspecto en el que funcionalmente la organización territorial está retrasada es en el de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con los entes locales. Debería realizarse en este ámbito una reforma en profundidad que, inspirada en el principio de subsidiariedad, tuviera dos objetivos principales. Primero, disminución sustancial del número de municipios en todo el territorio del Estado, aumentando, obviamente, la dimensión territorial de éstos. Ello permitiría tener unas unidades político-administrativas más adaptadas a la realidad actual, que tanto se ha transformado desde el punto de vista demográfico y de los sistemas de comunicación. Este nuevo ámbito territorial permitiría mejorar notablemente la gestión de los entes locales, implantando en ellos técnicas actuales que se ven dificultadas por las reducidas dimensiones que tienen hoy en día muchos de ellos. Segundo, descentralización de funciones ejecutivas que hoy son competencia de las Comunidades Autónomas en estos nuevos y potentes entes municipales.

En definitiva, estas limitaciones funcionales exigen medidas que, respetando el principio de autonomía, acentúen la integración de las Comunidades Autónomas, potencien su participación en la voluntad estatal y aumenten la eficacia de las diferentes administraciones públicas. Antes hemos llegado a la conclusión de que, estructuralmente, el Estado de las Autonomías era un Estado y federal. Ahora podemos llegar también a la conclusión que, pese a ello, por todo lo mencionado, aún no funciona como un Estado federal propiamente dicho.