

GRADO: DOBLE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y DERECHO

Curso 2021/2022

LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Autor/a: Jaime Morales Gayoso

Director/a: Juan Esteban Arlucea Ruiz

Bilbao, a 24 de junio de 2022

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 reconoce en su artículo 2 el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. El modelo autonómico es la forma en que el constituyente ha otorgado a los pueblos de España la facultad de disponer de regímenes de autogobierno que permiten reconocer en la actualidad a nuestro país como un Estado plenamente descentralizado desde el punto de vista del poder político. No obstante, la articulación histórica de la descentralización en España no ha respondido siempre a los mismos esquemas ni ha tenido en este concepto de “descentralización” el mismo significado. La evolución de dicha noción ha ido de la mano de diferentes períodos, episodios y circunstancias tanto históricas como políticas que han ido determinando la forma en que ésta se ha venido imponiendo en los diversos y plurales territorios que conforman nuestra Nación y finalmente el Estado autonómico de 1978 es lo que hoy en día engarza nuestra peculiar concepción de la descentralización fruto de una convulsa y apasionante historia que ejemplifica nuestra idiosincrasia respecto del resto de países del entorno.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	5
2	EL TRATAMIENTO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN ESPAÑA	9
2.1	Introducción	9
2.2	Del nacimiento de la Monarquía Hispánica a los Decretos de Nueva Planta. 10	
2.3	El constitucionalismo de Cádiz y el Estado Liberal centralizado de la primera mitad del siglo XIX.....	12
2.4	De la descentralización administrativa hacia la política: en concreto, el Estado Federal republicano	15
2.5	Tras la experiencia federal: de la Restauración a la Segunda República	17
2.6	El Estado Integral de la Segunda República	20
3	LA ARTICULACIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL TÍTULO VIII DE LA CE 1978	24
3.1	Los antecedentes al proceso constituyente de 1978	25
3.2	El modelo territorial previsto en el Título VIII de la Constitución	27
3.3	El principio dispositivo como principio estructural básico de la CE 1978	32
4	LA CONCRECIÓN DEL INACABADO MODELO TERRITORIAL PREVISTO EN LA CE DE 1978	35
4.1	La cuestión andaluza como factor crítico en el recién iniciado proceso autonómico	36
4.2	La articulación del Estado Autonómico a través del acuerdo político.....	38
4.3	El Título VIII CE a la luz de los pactos políticos y de la jurisprudencia constitucional.....	39
4.3.1	<i>Los Acuerdos Autonómicos del 31 de julio de 1981</i>	39
4.3.2	<i>La Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico y la STC 76/1983</i>	42
4.3.3	<i>Los Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992</i>	44
5	EL PANORAMA RECIENTE DEL ESTADO AUTONÓMICO Y EL CAMBIO DEL CONCEPTO O SIGNIFICADO DE AUTONOMÍA POR CONSTITUCIONALIDAD	47
5.1	Las reformas estatutarias de 2006 como desafío al modelo desarrollado hasta entonces.....	47
5.2	La STC 31/2010 como respuesta al intento de reapertura del Estado Autonómico.....	50
5.3	Evolución unilateral de ciertas CCAA	55
6	CONCLUSIONES	57
7	BIBLIOGRAFÍA	59

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- **CA:** Comunidad Autónoma
- **CCAA:** Comunidades Autónomas
- **CCGG:** Cortes Generales
- **CE:** Constitución Española de 1978
- **EEAA:** Estatutos de Autonomía
- **LO:** Ley Orgánica
- **LOAPA:** Ley Orgánica de Armonización del proceso autonómico
- **STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional
- **TC:** Tribunal Constitucional
- **UCD:** Unión de Centro Democrático

1 INTRODUCCIÓN

Aunque hoy en día todos somos conscientes de que vivimos en un Estado constituido por Comunidades Autónomas por las que los españoles percibimos un mayor o menor sentimiento de arraigo en función del territorio concreto, mucha gente sigue sin entender qué significa que nuestro modelo de organización territorial responda a los esquemas de un Estado descentralizado como es el caso de nuestro Estado autonómico. Parece como si la existencia de Comunidades Autónomas se haya instalado en el imaginario común de los españoles como algo que se nos haya sido otorgado sin más, como si se tratara de un elemento neutro fruto del azar histórico. Sin embargo, la realidad del Estado Autonómico pone de relieve toda una serie de implicaciones prácticas en las relaciones entre los diferentes centros de poder que existen en nuestro país y que tiene consecuencias en el día a día de los ciudadanos.

El tema autonómico está a la orden del día en la actualidad del país. Recientemente nos hemos enfrentado a una situación crítica como una pandemia vírica que condujo a nuestro gobierno central a apostar por un Estado de Alarma, cuya gestión se delegó en las CCAA. Desde mi punto de vista, esta situación ha evidenciado un tratamiento de la realidad de nuestro país desde la óptica autonómica, de forma que, sin entrar a valorar las medidas tomadas, hemos presenciado cómo las fronteras de las CCAA han funcionado como una barrera de contención a una situación de tal envergadura como la propagación de una enfermedad que no entendía de regiones autónomas. Pero no sólo hay que remontarse a la gestión de una crisis tan excepcional como la que hemos vivido para entender la actualidad desde el prisma autonómico, sino que podemos observar cómo en la esfera política la Comunidad Autónoma se ha convertido en un elemento que ha favorecido la puesta en marcha de políticas que han evidenciado la diferencia de criterios entre las distintas regiones e incluso llegamos a presenciar cómo algunos actores políticos hacen causa común con la defensa acérrima de la autonomía de su región frente al resto de territorios y al proyecto común que representa España como Nación, dando lugar a un panorama territorial muy tenso, lleno de fricciones políticas y que poco tiene que ver con el espíritu de solidaridad interterritorial del que hace mención expresa nuestra Constitución¹.

La cuestión que trato de exponer en este Trabajo es la evolución de nuestro Estado Autonómico. Personalmente, la articulación de España como Nación es un tema que me ha interesado siempre porque pienso que detrás de ese simbólico concepto de "España" se ha escondido desde hace siglos una compleja realidad territorial. Esa realidad

¹ Art. 2 in fine CE.

territorial se ha convertido en una cuestión que ha marcado continuamente la agenda política del país hasta el punto de que en 2017 hemos asistido a la declaración de independencia por parte de una región española, desencadenando una grave crisis territorial en nuestro país. ¿Cómo hemos llegado a esta situación?, ¿de dónde venimos?, ¿a qué antecedentes responde nuestra peculiar forma de articular la descentralización?, ¿cómo ha funcionado el Estado Autonómico a lo largo de estos años?, ¿hacia dónde apunta nuestro modelo en un futuro?...Todas estas cuestiones son las que trato de abordar humildemente en este Trabajo.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que el Estado autonómico responde a una realidad compleja desde el punto de vista de la conformación del poder territorial en España; sin embargo, se trata de un tema al que no se le otorga la importancia debida en el Plan de Estudios de la carrera de *Derecho*. No hay ninguna asignatura en el ámbito del Derecho Constitucional que aborde la cuestión del Título VIII de la CE con notoria suficiencia; la asignatura de *Derecho Público Autonómico* se presenta como materia optativa; por último, en el caso del *Doble Grado de ADE y Derecho* del cual soy estudiante esta asignatura no se ofrece en el Plan de Estudios, de forma que las menciones al Estado autonómico a lo largo de la carrera han sido anecdóticas con la gravedad que supone para un estudiante de *Derecho*, al que se le presume conocer el funcionamiento del sistema constitucional, el desconocer la forma en que se encuentra organizado el poder político en España desde el punto de vista territorial.

En ausencia de un bagaje personal en materia autonómica, el tratamiento del Trabajo se ha llevado a cabo desde el interés personal por ahondar en los conocimientos sobre la forma de organización territorial de nuestro país. El nivel de conocimiento previo sobre esta cuestión era nulo por mi parte, de forma que la metodología del trabajo se ha abordado desde una primera aproximación al Estado Autonómico como forma de Estado compuesto equiparable a los Estados Federales del entorno desde el punto de vista de la descentralización del poder político en favor de los entes subterritoriales. Así, "la proximidad entre el Estado autonómico y el sistema federal (...) se subraya reparando que en ambos casos estamos hablando de una auténtica descentralización política"².

Una vez planteo la búsqueda de bibliografía del Estado autonómico desde la óptica del federalismo, me encuentro con diferentes autores que subrayan las distintas disfuncionalidades que el modelo autonómico español viene manifestando en relación a los sistemas clásicos del entorno, de forma que el primer eje de estudio del trabajo consiste en determinar el origen de la descentralización del poder en España para

² Solozábal, J.J. (2004). *Nación y Constitución*. Madrid: Biblioteca Nueva, p. 188.

entender cómo dicha noción de "descentralización" viene evolucionando históricamente en nuestro país y ser capaz de identificar cuáles han sido los elementos clave que han ido determinando el hecho de que nuestro modelo de descentralización no se haya ajustado a ningún modelo clásico hasta llegar a la solución autonómica del año 1978. Por lo tanto, la primera parte del trabajo está relacionada con la organización territorial del poder político en España desde un punto de vista histórico, reparando en algunos elementos clave que a partir del siglo XIX van a ir determinando la respuesta de los diferentes actores políticos involucrados de cara al encaje territorial de algunas regiones en el sistema constitucional español.

Después de exponer el devenir histórico de la descentralización del poder político en nuestro país, me encuentro con que después de la vuelta a un férreo centralismo durante el franquismo, el asentamiento del ansiado modelo democrático está ligado a unas pretensiones de descentralización generalizadas en toda España que evidencian la puesta en marcha de un proceso autonómico en el que se vuelve a suceder una serie de circunstancias políticas que condicionan tanto la respuesta del constituyente español como la concreción del modelo autonómico. Por lo tanto, en la segunda parte del trabajo expongo, en primer lugar, cómo se articula la respuesta del constituyente español en la Constitución de 1978 ante el afán descentralizador existente en la totalidad del país en ese momento y, en segundo lugar, cómo se articula a lo largo de los años la concreción del modelo que hoy en día conocemos como "Estado autonómico". Si bien es cierto que en un primer momento pretendí presentar los rasgos característicos del Estado autonómico desde la perspectiva de los Estados federales del entorno, finalmente he optado por tratar la concreción del modelo autonómico a partir de la influencia de una serie de acuerdos políticos que tuvieron lugar en España durante las dos primeras décadas del proceso autonómico³ y de los pronunciamientos de un Tribunal Constitucional que han permitido objetivar una forma de Estado compuesto tan particular como la nuestra que, de ninguna forma, responde a los planteamientos clásicos de la forma federal.

Por último, el panorama político reciente ha puesto de relieve una serie de circunstancias que nada tienen que ver con la dinámica de configuración del Estado Autonómico durante la etapa anterior, viéndose sometido éste a una revisión por parte de algunas regiones. Por lo tanto, para finalizar se explica cuál es el sentido de los últimos impulsos reformadores y el pronunciamiento del TC en julio de 2010 como hito clave para el futuro del Estado autonómico en lo que respecta a la apertura del modelo

³ Acuerdos Autonómicos del 31 de julio de 1981 y del 28 de febrero de 1992.

constitucional en base a la reforma del Estatuto de Autonomía, al cual veremos que, pese a su singularidad en el ordenamiento jurídico español, no le corresponde dar sentido a las limitadas previsiones constitucionales del Título VIII según la libre interpretación de las regiones.

2 EL TRATAMIENTO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN ESPAÑA

2.1 Introducción

De cara a entender nuestro actual modelo de organización territorial es necesario realizar un recorrido histórico que permita esbozar las líneas generales acerca de cómo el poder político se ha articulado desde el punto de vista territorial a lo largo de los años en lo que hoy conocemos como España.

En el presente trabajo trataremos la unión dinástica entre los Reyes Católicos como punto de partida en tanto que supone la unión entre los dos reinos ibéricos más importantes en la época bajomedieval, la Corona de Castilla y la Corona de Aragón, que habían respondido a procesos de formación histórica diferenciados desde la ocupación musulmana y que van a pasar a compartir una misma visión alrededor de la expansión de una nueva realidad jurídico-política en la Península Ibérica como la Monarquía Hispánica.

A partir de este momento, veremos cómo durante nuestra historia moderna y contemporánea se han sucedido diferentes etapas marcadas tanto por la influencia de nuevas dinastías y sus monarcas en la Corona Española como por la sucesiva promulgación de constituciones a partir del Siglo XIX, cuya forma de ejercer y articular el poder político en España ha estado determinada por períodos de absolutismo monárquico, estado centralista, revoluciones democráticas, épocas dictatoriales...

Si bien en España “la respuesta ofrecida por el constitucionalismo histórico español ante la forma territorial del Estado ha sido, como tónica general, la de configurarla como un Estado unitario, centralizado, simbolizado por la Monarquía (...) partiendo de los tiempos de los Reyes Católicos, fue precisamente modelo en el proceso de formación del Estado moderno”⁴, durante el siglo XIX se van a ir vislumbrando ciertos impulsos descentralizadores que aunque en un primer momento se limiten a cuestiones de la descentralización de orden administrativo van a ir evolucionando hacia pretensiones de descentralización política en el sentido de la existencia de regiones políticamente autónomas. Esta evolución de la concepción de la descentralización en España durante el siglo XIX así como la aparición de los primeros movimientos de carácter nacionalista a finales de este siglo y principios del siglo XX van a dibujar un panorama muy peculiar

⁴ Cámara Villar, G. (2018). La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, nº 101, enero-abril, p.397.

en nuestro país en el sentido de que la cuestión del modelo territorial va a suponer una cuestión fundamental de orden político que tendrá una clara influencia en la redacción de las últimas constituciones; en especial, en el caso de nuestro actual período constitucional, donde esta cuestión va a convertirse durante los primeros años en la clave del asentamiento del modelo democrático tal y como hoy en día lo concebimos en España.

2.2 Del nacimiento de la Monarquía Hispánica a los Decretos de Nueva Planta

Como resultado de los procesos históricos acontecidos en la Península Ibérica durante la Edad Media hay que hablar de la existencia de diferentes centros de poder político. Así pues, “a las alturas del siglo XII eran claramente identificables seis reinos cristianos que concurrían en el solar ibérico con los dominios musulmanes (...): principado de Cataluña, reino de Aragón, reino de Navarra, reino de Castilla, reino de León y reino de Portugal”⁵. Es a partir de las uniones dinásticas entre algunos de estos reinos como vamos a llegar a la formación de las Coronas de Aragón y Castilla, aunque hay que destacar en este punto la confrontación de dos modelos de integración territorial del poder político: mientras que en el caso de la Corona de Aragón, “la unión mediante enlace matrimonial del reino de Aragón y el principado de Cataluña fue una unión personal de dos reinos distintos, cada uno de los cuales continuó por separado su proceso de integración”⁶, de forma que “la monarquía será prácticamente el único nexo que ligue a los reinos de la Corona Aragonum”⁷; en el caso de la Corona de Castilla, ésta “funciona como un reino, un único espacio de institucionalización, lo que no excluye que pudieran sobrevivir y se consolidasen fuertes singularidades jurídicas en territorios como los vascos”⁸. Así pues, podemos observar la coexistencia de dos modelos de integración territorial: por un lado, la Corona de Aragón, en la que cada uno de los reinos que la conformaban conservaba sus respectivos derechos y centros de poder; por otro lado, la Corona de Castilla caracterizada por una mayor uniformización política de sus reinos, sin perjuicio de la salvedad de los territorios vascos, que “se consolidaron a fines de la Baja Edad Media como espacios jurídicos diferenciados (...) que desembocó en la respectiva y más o menos acabada formulación de sendos derechos territoriales

⁵ Garriga Acosta, C.A. (2012). Los derechos propios de los reinos hispánicos. En Lorente Sariñena, M.M., Vallejo Fernández de la Reguera, J., Manual de historia del Derecho (pp. 179-224). Valencia: Tirant Lo Blanch, p.180.

⁶ Ídem.

⁷ Ibidem, p.181.

⁸ Ídem.

propios”⁹. En ese sentido, hasta el siglo XIX “las instituciones vascas, a pesar de su fragmentación, tienen un campo de intervención muy amplio e independiente de otros poderes”¹⁰, lo cual veremos que tendrá sus consecuencias en la conformación del modelo territorial en la época decimonónica.

Finalmente, en el año 1469 el matrimonio entre Isabel de Castilla y Fernando de Aragón da lugar a la unión dinástica entre ambas Coronas, a la cual conocemos como Monarquía Hispánica. No es óbice mencionar en este momento la incorporación del Reino de Navarra en el año 1512 a la Corona de Castilla, el cual se había mantenido hasta entonces como reino independiente en la Península y que se incorporará “como reino separado o reino de por sí, manteniendo la incolumidad de sus leyes, territorios y forma de gobierno”¹¹. Hay que señalar que esta unión monárquica “fue meramente dinástica y no alteró su respectiva identidad jurídico-política (...) y adoptó la forma de una monarquía compuesta”¹². Aunque en este momento podamos empezar a vislumbrar la idea de una España, ésta era “una simple unión personal de una pluralidad de reinos diversos, cada uno de los cuales mantenían íntegros sus regímenes propios con arreglo a los cuales el Rey común debía ejercer sus poderes en el respectivo territorio”¹³. Así pues, hablamos de un espacio político compuesto por la agregación de diferentes reinos independientes entre sí, de forma que los sucesivos monarcas no ostentaron un poder absoluto, sino que “el Rey lo era de cada uno de los reinos peninsulares que se habían concentrado alrededor de la Corona de Castilla, y debían acomodar al régimen propio de cada reino el ejercicio de sus poderes en el respectivo territorio”¹⁴.

Así llegamos hasta los últimos años del siglo XVII, cuando la muerte sin descendencia del monarca Carlos II va a propiciar el conflicto de la Guerra de Sucesión. Este conflicto va a dividir a la Corona de Castilla y a los reinos de la Corona de Aragón, que apoyarán a diferentes pretendientes al trono español. La resolución del conflicto girará en torno a la progresiva conquista por parte del pretendiente Felipe de Anjou de los reinos de la Corona de Aragón, los cuales “a medida que fueron conquistados recibieron por real decreto una nueva planta de gobierno y justicia, que desmanteló su régimen tradicional aboliendo los respectivos derechos propios parcialmente”¹⁵. Este proceso de los

⁹ Ibidem, p.204.

¹⁰ Lasagabaster Herrarte, I. (2017). *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: Lete argitaletxea, p. 23.

¹¹ Garriga Acosta, C.A., Op.cit p. 187.

¹² Ibidem, p. 206.

¹³ García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, nº 175, enero-abril (2008), p. 217.

¹⁴ Ibidem, p. 218.

¹⁵ Garriga Acosta, C.A., Op.cit p. 216.

Decretos de Nueva Planta comienza en 1707 y finaliza en 1716, subrayándose que “sólo hubo un objetivo irrenunciable (...) “establecer o declarar la soberanía absoluta y libre sin circunstancia alguna que la modifique”¹⁶; de esta forma, la entrada de la dinastía de los Borbones en la Monarquía Hispánica va a suponer la reducción de la pluralidad de reinos a un solo régimen “que procedía de las tradiciones del Reino de Castilla, que era el más favorable a la potestad regia por la preeminencia que el Rey había sabido ganar en el largo período bélico de la Reconquista”¹⁷. Sin embargo, hay que destacar que la fidelidad de las provincias vascas y del reino de Navarra deparó en que no se vieran afectadas por estos decretos, de forma que “tanto el reino de Navarra como las tres provincias vascas se consolidaron a lo largo del siglo como espacios jurídicos-políticos exentos bajo el control institucionalizado de sus élites y lograron mantener incólumes sus derechos propios”¹⁸. Así pues, los fueros vascos fueron respetados por el absolutismo borbónico, aunque hubo intentos y esfuerzos por parte de la Corona de atraer a éstos a la uniformidad general, a la idea de configurar el Estado bajo principios absolutistas y centralizadores. Así, durante este Siglo XVIII van a comenzar a asociarse Fuero e *ius loci*, como el derecho propio de cada una de las provincias como patrimonio heredado y acumulativo indisponible¹⁹. Oficialmente se les denominó desde 1727 “Provincias exentas”. No obstante, “la salvedad de los fueros vascos va a ser sometida a profundos ataques a finales del Siglo XVIII y principios del XIX”²⁰.

2.3 El constitucionalismo de Cádiz y el Estado Liberal centralizado de la primera mitad del siglo XIX

En el contexto de las revoluciones liberales que habían tenido lugar en Europa desde el Siglo XVIII hay que mencionar la promulgación de la Constitución de 1812 de Cádiz. Hay que entender que “las Constituciones liberales van a intentar eliminar todas las particularidades territoriales en nombre de la igualdad y de una determinada concepción del poder (...) partiendo de la idea de la existencia de una única Entidad política que tiene todos los poderes, sin intermediación alguna, previendo la existencia solamente de los Departamentos, o de provincias, como espacios de prestación de las actividades propias del Estado”²¹. Por lo tanto, asistimos a un período de asentamiento del Estado

¹⁶ Ibidem, p. 219.

¹⁷ Ibidem, p. 216.

¹⁸ Ibidem, p. 221.

¹⁹ De la Granja, J.L., Rubio Pobes, C., de Pablo Contreras, S. (2020). *Breve historia de Euskadi*. Barcelona: Ed. Debate, p.91.

²⁰ Lasagabaster Herrarte, I., Op.cit p. 24.

²¹ Ibidem, p. 25.

unitario y así en la Constitución de 1812 “se consagró definitivamente un Estado política y territorialmente unitario, sin dejar ningún tipo de resquicio a fuerzas tendentes a dividir el poder político”²² e “inicia este camino siguiendo el marcado por la Revolución francesa, que eliminó las particularidades vascas”²³. En concreto, el Estatuto de Bayona, según su artículo 144, remitía a un futuro arreglo de los fueros vascos en la medida en que los mismos “se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la nación”, pero esta es una “cuestión que se silencia totalmente en la Constitución de Cádiz de 1812”²⁴.

Después del final del período de restauración absolutista del rey Fernando VII, el restablecimiento de la Constitución de 1812 durante el período conocido como Trienio liberal (1820-1823) “supuso una vuelta al sistema unitario peninsular que resultaba de dicha constitución”²⁵; no obstante, hay que mencionar que “restablecida la vigencia del corpus normativo gaditano, se dejan sentir las tendencias que rechazan el excesivo control del poder central al que estas disposiciones someten a los órganos rectores de municipios y provincias”²⁶. Más allá de la cuestión foral, es en este momento cuando tienen lugar las primeras fisuras de la centralización administrativa gaditana, pero “una vez cancelada la experiencia del Trienio Liberal, Fernando VII gobernó el país sin que hubiera lugar para el ideario constitucional”²⁷, aunque bien es cierto que durante su reinado se impulsaron reformas administrativas “que van a constituir el germen de la definitiva implantación del Estado liberal en España durante la regencia de María Cristina”²⁸. Así, una vez fallecido el monarca y dando entrada al segundo tercio del siglo XIX, la Regencia de su consorte comenzó con la aprobación del Estatuto Real de 1834, “que no contenía ninguna disposición expresa sobre el mantenimiento o no de los fueros”²⁹, de forma que esto fue interpretado como un nuevo escenario para los foralistas: “desde 1834 y durante todo el reinado de Isabel II, el régimen foral se presentó como modelo de orden liberal y eficaz sistema de administración provincial que en nada se oponía a la unidad constitucional del Estado”³⁰.

²² Polo Martín, R. (2014). *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*. Madrid: Dykinson, p. 35.

²³ Lasagabaster Herrarte, I., Op.cit p. 25.

²⁴ Ibidem, p. 28.

²⁵ García de Enterría, E., Op.cit p. 221.

²⁶ Polo Martín, R., Op.cit p. 47.

²⁷ Serván Reyes, M.C. (2012). *De la Constitución al Estado (1814-1914)*. En Lorente Sariñena, M.M., Vallejo Fernández de la Reguera, J., Manual de historia del Derecho (pp. 363-405). Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 387.

²⁸ Polo Martín, R., Op.cit p. 53.

²⁹ Rubio Pobes, C. (2004). El País Vasco ante la reforma liberal o el debate Fueros-Constitución (1808-1876). *Anales de Historia Contemporánea*, 20 (2004), p. 107.

³⁰ De la Granja, J.L. et al, Op.cit p. 95.

Si previamente mencionaba el cuestionamiento de la centralización gaditana durante el Trienio Liberal, durante el segundo tercio del siglo XIX se va a producir la irrupción de términos tales como “centralización” y “descentralización” hasta el punto de que “la dialéctica centralización-descentralización alimenta uno de los principales debates en el ámbito político-administrativo, incluso a la hora de vertebrar el Estado”³¹. Por lo tanto, la consolidación de la unidad política que caracterizaba al Estado Liberal que emergía en España durante estos años va a encontrarse tanto con la “contraposición entre la centralización y la descentralización meramente administrativa”³² como con los resquicios forales; como en el caso de las provincias vascas y Navarra, quienes sumidas en el conflicto carlista verán en la Ley de 25 de octubre de 1839 “el texto esencial para la continuación de los fueros vascos y navarros y su inesperado regreso en la evolución política sucesiva”³³. No obstante, “las Provincias Vascongadas no dispusieron hasta el momento de la guerra civil de 1936, casi cien años después, de otro reconocimiento foral que el inespecífico de la Ley de 25 de octubre de 1839, que remitía a un “arreglo foral” ulterior, que en realidad no llegó a formalizarse nunca en el caso vasco”³⁴, sin perjuicio de que hubo varios intentos gubernamentales³⁵. Tras la insurrección contra Espartero de octubre de 1841, éste procedió a un arreglo “unilateral”, animado por los progresistas vascos que insistían en armonizar el régimen de estas provincias con el general del Estado, mediante el conocido como Decreto de Vitoria³⁶, cuyo artículo 4 disponía que “habrá diputaciones provinciales nombradas con arreglo al art. 69 de la Constitución y a las leyes y disposiciones dictadas para todas las provincias, que sustituirán a las diputaciones generales, juntas generales y particulares de las Vascongadas”. En 1842 hubo un intento de arreglo negociado que la caída del gobierno espartista abortó y en 1845, tras la promulgación de la nueva Constitución, se “volvió a guardar silencio respecto a los fueros vascongados”³⁷. Además, “la monarquía, que había ido incrementando sus poderes a partir del texto de 1837, vio consolidar al máximo sus competencias bajo la Constitución de 1845”³⁸; no obstante, en las provincias vascas, la situación, aún sin arreglo foral definitivo, les era favorable, de modo que llegó a hacerse favorecer la sentencia “en tema de fueros, lo mejor es no hacer nada”.

³¹ Polo Martín, R., Op.cit p. 58.

³² Ibidem, p. 60.

³³ García de Enterría, E., Op.cit p. 221.

³⁴ Ibidem, p. 222.

³⁵ Por ejemplo, el Proyecto de arreglo foral de 1841, cuya Comisión redactora fuera presidida por Agustín Fernández Gamboa.

³⁶ Real Decreto de 29 de octubre de 1841.

³⁷ Rubio Pobes, C., Op.cit p. 113.

³⁸ Serván Reyes, M.C., Op.cit p. 389.

En conclusión, la época del liberalismo isabelino ha de ser entendida como precursora de las primeras corrientes tendentes al concepto de la “descentralización” y la emergencia de una labor doctrinal en este campo de la mano de diferentes autores que “utilizan con asiduidad y normalidad los vocablos “centralización” y “descentralización””³⁹, hasta el punto de mencionar a personajes como Francisco Pi y Margall, quien ya en 1854 “se adentra en cuestiones que desbordan la mera descentralización administrativa, que hasta ahora ha sido el principal exponente y objeto de reclamación de los partidarios de dispersar el poder del Gobierno central”⁴⁰. Sin embargo, en el período que se desarrolla hasta 1868 hay que seguir hablando de un apogeo del estado unitario y, como máximo, de una descentralización administrativa en el sentido de que “el proceso de formación de las leyes políticas se quería centralizado, mientras que las competencias que se reservaban a los poderes locales eran de tipo económico-administrativo”⁴¹.

2.4 De la descentralización administrativa hacia la política: en concreto, el Estado Federal republicano

Una vez llegados a la segunda mitad del siglo XIX, conviene detenerse en la influencia que el período del Bienio Progresista (1854-1856) tuvo a la hora de abordar la confrontación entre descentralización y centralización, ya que “no quedan circunscritas estas disputas a lo que hoy entendemos por descentralización administrativa, sino que ya hay referencias vagas a otras realidades, a otra forma de gobierno (república, federación), es decir, a la descentralización política”⁴². En estos momentos, podemos hablar de la coexistencia de dos modelos: por un lado, el moderado, “centralizador a ultranza”⁴³, y otro progresista, “solo razonablemente descentralizador”⁴⁴; sin embargo, “la uniformidad y la jerarquía, indicios inequívocos de centralización administrativa, asoman como principios inspiradores de ambos modelos”⁴⁵.

Con la Revolución Gloriosa de 1868 se pone fin al reinado de Isabel II y a la Constitución de 1845 dando paso a un proceso constituyente, el cual “concluyó con la aprobación de un nuevo texto constitucional en junio de 1869 (...) precedido de un conjunto de medidas

³⁹ Polo Martín, R., Op.cit p. 80.

⁴⁰ Ibidem, p. 86.

⁴¹ Peyrou, F. (2010). Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868. *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, t.22, 2010, p. 266.

⁴² Polo Martín, R., Op.cit p. 93.

⁴³ Ibidem, p. 116.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ibidem, p. 106.

que adoptó el Gobierno provisional (...) que avanzó una serie de derechos y libertades desconocidos hasta entonces en el ordenamiento español"⁴⁶. Sólo en este contexto y tras el fallido intento monárquico de la mano de Amadeo de Saboya, se entiende la apertura de un nuevo escenario político en nuestro país en el que la presencia de unas tendencias centrifugas "que ya bullían en los últimos años de la época isabelina"⁴⁷ supondrá la aspiración hacia la implantación de "un modelo de máxima descentralización tanto a nivel político como administrativo, después de largos años en los que el Estado unitario y la centralización administrativa a ultranza habían dominado los resortes del poder"⁴⁸, aspiraciones que "se concentran en la pretensión de cambiar el modelo de organización política del Estado"⁴⁹. Finalmente, este cambio de paradigma de la configuración del poder político vendrá de la mano de la I República (1873-1874), cuyo proyecto de Constitución "estableció como forma de gobierno una república federal compuesta de estados y municipios, y a esos estados se les reconoció la facultad de darse su propia constitución política, en armonía con la federal, y la libertad de constituir sus propios poderes con la condición de que se equipararan a los de la Federación y reconocieran los tres fundamentales de legislativo, ejecutivo y judicial"⁵⁰. Así pues, será en el seno del movimiento republicano "donde se va a plantear abiertamente el tema de la reorganización territorial del Estado sobre bases federales"⁵¹, hasta el punto de que la opción federal "es consustancial a la propia conformación del movimiento republicano desde sus orígenes"⁵². Llegados a este punto, no podemos obviar "la aparición del primer proyecto constitucional federal, conocido como el proyecto Salmerón-Chao (...) en el que se reflejan las contradicciones que se daban en el seno del movimiento republicano en torno a la concreción del modelo federal"⁵³, contradicciones que se reflejarían en el hecho de que finalmente no se aprobara ninguna constitución republicana, pero "hay que llamar la atención sobre el valor que tiene al ser la primera expresión de un proyecto constitucional de organización federal del Estado"⁵⁴.

El fracaso de esta primera experiencia de descentralización política en España, "provocado por las iniciativas federalistas de las provincias que van a configurar con el

⁴⁶ Serván Reyes, M.C, Op.cit p. 400.

⁴⁷ Polo Martín, R., Op.cit p. 131.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Ibidem, p. 134.

⁵⁰ Serván Reyes, M.C., Op.cit p. 400.

⁵¹ Pérez Ayala, A. (2000). Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano. *Revista de Derecho Político*, núms 48-49, 2000, p. 182.

⁵² Ídem.

⁵³ Ibidem, p. 183.

⁵⁴ Ibidem, p. 183.

cantonalismo una particular versión de la república federal"⁵⁵, puede explicarse desde la ausencia de referencias constitucionales, y es que "ni en el constitucionalismo histórico español ni en el constitucionalismo europeo de la época es posible encontrar no ya un modelo de referencia sino tan siquiera criterios para el diseño de un nuevo orden federal"⁵⁶, lo cual "obligaba al constituyente republicano a hacer un esfuerzo de "innovación constitucional" en este terreno"⁵⁷. De hecho, "tan solo la experiencia americana (...) podía proporcionar elementos al constituyente republicano de 1873 para emprender la tarea de federalización del Estado"⁵⁸, pero hay que entender que la doctrina que había analizado el modelo federal hasta ese momento sólo contemplaba dicha alternativa americana como proceso de agregación de los Estados Unidos y "por ello entiende que proponer el federalismo en España equivale a plantear su desmembramiento (...) podemos decir, pues, que hay una clara reticencia ante lo que representa la federación"⁵⁹. En cualquier caso, a pesar de este fracaso republicano-federal "hay que decir que fue en este marco en el que se planteó, por primera vez, la cuestión de la reorganización territorial del Estado sobre la base de un modelo alternativo al del Estado unitario y centralizado"⁶⁰.

2.5 Tras la experiencia federal: de la Restauración a la Segunda República

Tras la caída de la República, la Restauración borbónica se afronta como una vuelta a la centralización y en ese sentido "la Constitución canovista de 1876 volvió a consagrar de manera rotunda la organización unitario-centralista del Estado, sin reconocer ninguna otra instancia político-administrativa intermedia que no fueran las provincias y los municipios"⁶¹; pero "en estos años de la Restauración borbónica las tendencias centrífugas se reflejan en las cada vez más incesantes reclamaciones regionalistas, especialmente en Cataluña, aunque también en otros territorios como Vascongadas, que ya suponen no sólo exigencia de una simple descentralización administrativa sino también de descentralización política y, por tanto, autonomía"⁶².

⁵⁵ Polo Martín, R., Op.cit p. 140.

⁵⁶ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 186.

⁵⁷ Ibidem, p. 187.

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Arbós Marín, X. (2006). *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), p. 30.

⁶⁰ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 196.

⁶¹ Cámara Villar, G., Op.cit p. 398.

⁶² Polo Martín, R., Op.cit p. 160.

Durante la segunda mitad del S. XIX se habían mantenido todavía algunos de los aspectos de los fueros que se desmantelaron definitivamente tras la Segunda Guerra Carlista mediante la Ley abolicionista de los fueros de 21 de julio de 1876, y en 1878 se aprueba el primer Concerto Económico, que es “el último resto del sistema foral”⁶³. El hecho de que los campos de intervención de los diferentes poderes públicos no estuvieran claramente delimitados permitió que las diputaciones forales intervinieran en los mismos, de tal forma que la indefinición y ambigüedad de los textos favoreció la actividad foral. Si bien es cierto que no existe en el caso vasco, a diferencia de Navarra, ninguna Ley que haya precisado antes de la Constitución de 1978 el contenido concreto de esos fueros, “es un hecho que desde la mitad del siglo XIX y con normas de mínimo rango el Estado fue reconociendo, en efecto, unas particularidades forales que vinieron a concretarse en dos pilares: posición central de las Diputaciones sobre los Ayuntamientos y exención del poder tributario del Estado en impuestos directos sobre sus ciudadanos, sustituido por cupos globales convenidos con cada Diputación”⁶⁴.

En este último cuarto del siglo XIX se puede empezar a hablar de tendencias regionalistas que variaban desde la mera descentralización administrativa, entendiendo “una sustitución de provincias o departamentos por regiones, en las que tengan los administrados campo libre de gestión, pero como meros órganos locales dentro de un Estado unitario”⁶⁵, a la política, en el sentido de que se “se aspira a que se reconozca la personalidad política de la región, admite regionalismo como sinónimo de nacionalismo”⁶⁶. Por lo tanto, se comienzan a ver posturas que dan un paso hacia el reconocimiento de una realidad regional en España, en especial con respecto a territorios como Cataluña o las provincias vascas, donde encontramos figuras como la de Prat de la Riba (1870-1917), con quien “se da el paso del regionalismo al nacionalismo, afirmando la existencia de Cataluña como nacionalidad, no como una simple región”⁶⁷; por otro lado, con Sabino Arana (1865-1903) nace el nacionalismo vasco, de forma que en las provincias vascas se avanza del foralismo al nacionalismo. A partir de este momento, habrá que hablar de una exigencia descentralizadora no como un simple reconocimiento de las regiones, sino de la implantación de “una autonomía equivalente indubitablemente a la completa descentralización política”⁶⁸ y en ese sentido “se puede afirmar, pues, que el vocablo “autonomía”, que ha desplazado totalmente a

⁶³ Lasagabaster Herrarte, I. (2017). *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: Lete argitaletexea, p. 31.

⁶⁴ García de Enterría, E., Op.cit p. 229.

⁶⁵ Polo Martín, R., Op.cit p. 217.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ibidem, p. 204.

⁶⁸ Ibidem, p. 307.

la "descentralización", alcanza absoluto protagonismo encarnando las reivindicaciones de esas fuerzas disgregadoras y centrífugas (...) casi exclusivas de Cataluña con anterioridad a 1931⁶⁹, aunque no hay que perder de vista que estas reivindicaciones también prosperaban en el País Vasco o Galicia, "y mucho más débilmente en otros territorios, como Andalucía"⁷⁰. La exigencia autonómica en el caso catalán "se culmina con la elaboración de Estatut de l'Autonomia de Catalunya aprovat per l'Assemblea de la Mancomunitat de 25 de enero de 1919, en el que se plasma el reconocimiento de la soberanía de Cataluña en relación con las materias de su competencia"⁷¹, pero finalmente la Dictadura de Miguel Primo de Rivera que se instaura en 1923 "suspendió las garantías constitucionales, reprimió estas dinámicas y dio paso a un tipo de Estado autoritario e intervencionista, anclado en un estricto y militante nacionalismo «españolista»"⁷².

Posteriormente, nos encontramos con que la caída de la Dictadura de Primo de Rivera había arrastrado a una situación tensa en España "toda vez que en aquel tiempo ya se había producido una peligrosa acumulación y radicalización de los problemas no resueltos que arrastraba la sociedad española (...) entre ellos se encontraba la cuestión territorial, a la que las fuerzas políticas republicanas se hubieron de enfrentar como cuestión de principio en el Pacto de San Sebastián"⁷³;no obstante, hay que tener en cuenta que tras la caída del proyecto republicano decimonónico vamos a encontrarnos con un movimiento republicano fraccionado y "en este proceso merece especial atención la desvinculación que se va a producir entre el republicanismo y el federalismo (...) Ello se pondrá claramente de manifiesto, cuando tras el dilatado periodo de la Restauración se plantee nuevamente la alternativa republicana en 1931 (...) en este momento, los partidarios de la opción federal serán tan sólo una pequeña fracción en el conjunto de las fuerzas republicanas"⁷⁴.

La celebración del Pacto de San Sebastián en agosto de 1930 sienta las bases de la futura República y la presencia en esta reunión de Cataluña en cuanto que entidad política supuso que se acordara "la garantía del reconocimiento de su personalidad y de una futura expresión política de esa personalidad"⁷⁵. Inmediatamente, tras la proclamación de la República en abril de 1931 tiene lugar la proclamación del Estat

⁶⁹ Ibidem, p. 307.

⁷⁰ Cámara Villar, G., Op.cit p. 398.

⁷¹ Polo Martín, R., Op.cit p. 308.

⁷² Cámara Villar, G., Op.cit p. 398.

⁷³ Ibidem, p. 402.

⁷⁴ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 196.

⁷⁵ Lasagabaster Herrarte, I. (2017). *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: Lete argitaletexea, p. 38.

Catalá por Macià, líder del partido Esquerra Republicana, pero "el Gobierno provisional de la República consiguió remitir el problema de la situación definitiva de Cataluña en la República a la futura Constitución"⁷⁶ en virtud de un acuerdo entre ministros integrantes del gobierno republicano y el propio Macià; así, mediante el Decreto de 21 de abril de 1931 queda provisionalmente reinstaurada la Generalitat de Cataluña⁷⁷. Por lo tanto, en este momento nos encontramos con un panorama conflictivo desde el punto territorial que solo se entiende desde la existencia de un fenómeno muy particular en España como es la existencia del nacionalismo, "cuyas reivindicaciones difícilmente tenían encaje en ese modelo federal (ni en ningún otro)"⁷⁸, lo cual "condicionaba por completo las respuestas del constituyente al problema de la organización territorial del Estado, obligándole a elaborar una alternativa constitucional que diese respuesta simultáneamente a las reivindicaciones nacionalistas catalanas y vascas, al tiempo que válida para el resto del territorio, donde la cuestión de la organización territorial del Estado se planteaba en términos sensiblemente diferentes"⁷⁹.

2.6 El Estado Integral de la Segunda República

Una vez planteada la encrucijada ante la que se encontraba inmerso el constituyente republicano en lo que respecta a la organización territorial del Estado, se opta por "una solución original mediante el diseño de un modelo de Estado que difiere del federal clásico así como del modelo tradicional unitario centralizado, que inicialmente va a recibir la denominación de Estado integral"⁸⁰, considerando la Comisión redactora del texto constitucional este Estado integral "como una alternativa adecuada al unitario y al federal"⁸¹. Hay que partir de que "la configuración del nuevo modelo de distribución territorial en la República pretendió ser únicamente una respuesta a las demandas de autogobierno de Cataluña, pues no estaba inicialmente en el ánimo de los constituyentes extender aquél al resto del territorio nacional"⁸², por lo tanto, es entendible que finalmente el constituyente optara por tal "solución original" en el sentido de que lo que se previó en el texto fue simplemente la existencia de regiones en régimen de autonomía que, "juntamente con los "municipios mancomunados en provincias"

⁷⁶ García de Enterría, E., Op.cit p. 232.

⁷⁷ Boletín de la Generalitat nº1, del 3 mayo de 1931.

⁷⁸ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 202.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ibidem, p. 203.

⁸¹ Polo Martín, R., Op.cit p. 203.

⁸² Ugartemendia Eceizabarrena, J.I., Urretavizcaya Añorga, I. (1995). Descentralización política y justicia constitucional en la II República. *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, 1995, p. 147.

integran el Estado español"⁸³, no llegándose a predeterminar "cuantas ni cuales van a ser las regiones autónomas ni tampoco el contenido ni las formas del régimen de autonomía, sino que se ciñe a establecer el marco constitucional de la autonomía regional sobre la base del principio de voluntariedad"⁸⁴. Esta es la clave para entender el Estado integral de la II República y es que para nada puede equipararse a los sistemas federales clásicos "porque el constituyente republicano rechaza expresamente la opción federal (...) pero también por el diseño de la organización territorial del estado (integral), cuyas diferencias con el esquema institucional propio del Estado Federal son notorias"⁸⁵. Por lo tanto, "ha de ser entendido como un nuevo tipo de estado que se basa en la autonomía de las regiones que lo integran según lo que precisa la Constitución y los Estatutos de Autonomía aprobados (...) admitiéndose, por último, una diversificación de los regímenes autonómicos en función de la voluntad expresada por las distintas regiones que aspiren a dotarse de un régimen de autonomía"⁸⁶. Así, puede decirse que "el Texto Constitucional republicano no contenía un modelo políticamente descentralizado, sino "potencialmente descentralizado", o "políticamente descentralizable"⁸⁷; en palabras del Presidente de la Comisión constitucional, Julián Besteiro, "se trata de un Estado "mixto" en tanto se prevé la existencia de elementos de tipo federal en algunos casos al tiempo que en otras ocasiones se excluye expresamente el federalismo, así como el unitarismo, y por último, se admite un régimen de autonomías diversificado"⁸⁸.

En la adopción de esa singular forma de organización territorial que la Constitución de 1931 denominó "Estado integral" hay que mencionar "dos cuestiones vinculadas entre sí"⁸⁹: por un lado, la generalización o no de la autonomía, de forma que a través de esa voluntariedad se encuentra "la fórmula para evitar tanto la generalización de la autonomía a todos los territorios como la concesión excepcional de una autonomía particular solo a algunos por parte de la Constitución"⁹⁰; por otro lado, la ya mencionada situación política del momento, de forma que "el modelo de 1931 fue el fruto de compromisos adquiridos para permitir a Cataluña principalmente decidir dentro de un marco constitucional ideado para dejar un margen dispositivo grande a la región

⁸³ Constitución de la República Española. Art. 8º. 9 de diciembre de 1931.

⁸⁴ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 207.

⁸⁵ Ibidem, p. 204.

⁸⁶ Ibidem, p. 206.

⁸⁷ Ugartemendia Eceizabarrena, J.I., Urretavizcaya Añorga, I., Op.cit p. 139.

⁸⁸ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 206.

⁸⁹ Fossas Espadaler, E. (2008). El principio dispositivo en el Estado Autonómico. *Revista de Derecho Político*, nºs 71-72, enero-agosto 2008, p.156.

⁹⁰ Ídem.

autónoma"⁹¹. Finalmente, el 14 de julio de 1931 se aprobaba el proyecto de estatuto catalán⁹², que será definitivamente aprobado en CCGG el 11 de septiembre de 1932, conocido como Estatuto de Nuria, aunque muy disminuido respecto al proyecto y cuya vigencia "estuvo muy condicionado por las luchas de partido durante el quinquenio republicano, hasta el punto de que el autogobierno solo tuvo propiamente efectividad durante algo más de dos años, pues fue suspendido como consecuencia de la rebelión de la Generalitat en octubre de 1934 y la proclamación de la República Catalana y solo tras el triunfo del Frente Popular en febrero de 1936 recobraría de nuevo vigencia"^{93 94}.

Además, la influencia del período de entreguerras en la configuración de la Constitución de 1931 se entiende desde uno de los rasgos distintivos del constitucionalismo de esta época como fue "el intento de acometer la racionalización de la organización institucional del estado"⁹⁵ y "la Constitución de Weimar, es sin duda, uno de los textos que mayor proyección ha tenido en el constitucionalismo de la época; y en especial en el constitucionalismo republicano español de 1931"⁹⁶. Así, en cuanto al modelo de organización territorial, se diseñaba un modelo de "federalismo racionalizado", "que se trata de una racionalización del federalismo en clave unitaria que configura este modelo con rasgos claramente diferenciados en relación con el modelo federal clásico, tanto por lo que se refiere a la organización de los poderes como al reparto competencial entre los Estados miembros y la Federación"⁹⁷; pero entonces "no se trataba de hacer una copia mimética del modelo de referencia (...) sino de elaborar un marco constitucional para la organización territorial del Estado acorde con la realidad propia"⁹⁸, marcada principalmente, como señalaba, por la presencia de un nacionalismo que aspiraba a asumir un estatus cada vez mayor en el Estado.

Como apuntábamos, la Constitución se limita a prever la existencia de un Estado que se considera "potencialmente descentralizado" y no predetermina la configuración de tal sistema. Así pues, "fueron los estatutos los que se constituyeron en la figura normativa

⁹¹ Ídem. Igualmente, Rebollo Delgado, L: Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978, en *Revista de Derecho Político*, nº 101/2018, p. 466.

⁹² Boletín de la Generalitat, nº6, del 17 julio de 1931.

⁹³ Cámara Villar, G., Op.cit p. 403.

⁹⁴ La Ley del 2 enero de 1935 suspende la Generalitat, asumiendo las funciones un gobernador general nombrado por el gobierno del Estado ex art. 2; posteriormente, un Decreto-Ley del 26 de febrero de 1936 reinstaura la Generalitat. Pocos días más tarde, el Tribunal de Garantías Constitucionales en sentencia de 5 marzo de 1936 declara inconstitucional y nula la ley del 2 enero de 1935.

⁹⁵ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 200.

⁹⁶ Ibidem, p, 201.

⁹⁷ Ibidem, p. 201.

⁹⁸ Ibidem, p. 202.

principal de este proceso"⁹⁹. Según el artículo 11 de la Constitución republicana "será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico", estableciéndose en el artículo 12 los requisitos necesarios para su formación y aprobación; sin embargo, respecto de la región "no se contiene en el texto constitucional ninguna previsión en cuanto a su estructura organizativa, dejándola, por tanto, al albur de lo que determinase cada estatuto"¹⁰⁰, al cual se le reserva "la articulación institucional de la autonomía regional, lo que la singulariza en relación con el resto de las normas del ordenamiento jurídico"¹⁰¹; "no se trata de "una ley ordinaria, sin más", tanto por la reserva expresa que la propia Constitución hace sobre su contenido material como por la forma de su elaboración y aprobación que, a diferencia de cualquier otra ley requiere la participación directa de la población en el ámbito territorial de la región autónoma"¹⁰², pero teniendo en cuenta que no se trataba de normas pactadas entre la región autónoma y el Estado, "pues no eran fruto de dos voluntades, ya que era en última instancia la decisión del estado la que determinaba su aprobación"¹⁰³.

Es preciso señalar en este punto que "los estatutos no tenían el suficiente grado de indisponibilidad respecto del legislador ordinario, lo cual da pie para reiterar una vez más la idea de que el modelo de descentralización política de la II República participaba más de una garantía institucional que de una garantía constitucional"¹⁰⁴.

Por otra parte, "el nuevo diseño autonómico del Estado integral apenas tuvo reflejo en la composición y estructura de las Cortes (...) va a ser, sin embargo, en un nuevo órgano, que la Constitución republicana de 1931 instituye por primera vez, como es el Tribunal de Garantías Constitucionales, donde sí van a poder apreciarse algunos elementos relacionados con la nueva estructura autonómica del Estado"¹⁰⁵; no obstante, a partir de las sentencias que resolvieron los diferentes conflictos competenciales que "eran la consecuencia inevitable de un sistema de distribución funcional de materias complejo y equívoco en muchos de sus preceptos"¹⁰⁶, hay que poner de relieve la "tendencia del Tribunal de Garantías Constitucionales a interpretar restrictivamente las competencias estatutarias, en favor de una concepción mucho más amplia y expansiva de los títulos

⁹⁹ Ugartemendía Eceizabarrena, J.I., Urretavizcaya Añorga, I., Op.cit p. 142.

¹⁰⁰ Polo Martín, R., Op.cit p. 372.

¹⁰¹ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 209.

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ Ugartemendía Eceizabarrena, J.I., Urretavizcaya Añorga, I., Op.cit p. 143

¹⁰⁴ Ibidem, p. 146.

¹⁰⁵ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 214.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 169

atribuidos al Estado"¹⁰⁷. Por lo tanto, bajo las circunstancias expuestas, "la autonomía de las regiones se encontraba supeditada a la voluntad unilateral del legislador estatal"¹⁰⁸.

Finalmente, el estallido de la guerra civil y la victoria sublevada desencadena un régimen político que "supone la supresión de todo vestigio autonómico y la implantación de un modelo de organización territorial basado en el centralismo en su expresión más exacerbada"¹⁰⁹. Por un lado, las autonomías fueron suspendidas y, además, los conciertos de Guipúzcoa y Vizcaya fueron eliminados por el decreto de 23 de junio de 1937. Así, el fin de la II República se saldó con la única experiencia autonómica de Cataluña en tanto que "en el País Vasco el estatuto fue aprobado una vez iniciada la guerra civil y no tuvo vigencia más que en una parte del territorio durante unos meses y en plena guerra"^{110 111}. Sin embargo, el final de la experiencia autonómica republicana no impidió que en los años siguientes sirviera "como modelo de referencia en otros países que, tras la II Guerra Mundial, van a abordar la reorganización territorial del estado inspirándose en criterios similares a los que configuraron el régimen autonómico de la II República española"¹¹². Asimismo, no se puede concluir sin señalar la influencia que esta experiencia autonómica tuvo a la hora de configurar el modelo territorial previsto en la Constitución Española de 1978; tal y como apunta García de Enterría¹¹³, "es un hecho que esta experiencia, ya institucionalizada, junto a la singularidad de tratarse de una fórmula política que procedía de una influencia española directa, influyeron a su vez decisivamente en el momento de nuestra propia transición política"¹¹⁴.

3 LA ARTICULACIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL TÍTULO VIII DE LA CE 1978

¹⁰⁷ Ugartemendia Eceizabarrena, J.I., Urretavizcaya Añorga, I., Op.cit p. 168.

¹⁰⁸ Pérez Ayala, A., Op.cit p. 169.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 216.

¹¹⁰ Ibidem, p. 215

¹¹¹ Aprobado en la ciudad de Valencia y publicado en el Boletín Oficial del País Vasco nº1, del 9 de octubre de 1936.

¹¹² Pérez Ayala, A., Op.cit p. 216.

¹¹³ Eduardo García de Enterría (1923-2013) fue un jurista español, de los más reconocidos en la rama del Derecho Público, que presidió la Comisión de Expertos a la que en el año 1981 se le encomendó realizar un informe sobre las autonomías españolas.

¹¹⁴ García de Enterría, E., Op.cit p. 235.

3.1 Los antecedentes al proceso constituyente de 1978

Tras la muerte del anterior Jefe del Estado en 1975 se da un paulatino paso hacia la apertura del período de la transición de la dictadura a la actual democracia entre 1976 y 1978. Aunque viniéramos de un Estado que "consagró el sistema más centralista que había conocido España en cualquier otra época"¹¹⁵, hay que poner ya de manifiesto el hecho de que "las manifestaciones políticas contra el franquismo en los años setenta incluían casi siempre, junto a las demandas generales de democracia, la reivindicación de autogobierno regional, especialmente fuerte en Cataluña y País Vasco, que reclamaban la recuperación de sus Estatutos de Autonomía republicanos"¹¹⁶. Así, tras la muerte del dictador, "el fenómeno autonómico saltó a la primera línea de las preocupaciones nacionales, como lo demuestra el Real Decreto de 18 de febrero de 1976, que instituyó la Generalitat de Cataluña con la misión de elaborar un Estatuto de autonomía para aquel pueblo"¹¹⁷. Por otro lado, el Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977 "había restablecido las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya, igualando así estas provincias a Álava, para rectificar la represión política que las había suprimido en 1937"¹¹⁸. Por lo tanto, nos encontramos con un panorama político previo a la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de 1977, las cuales "constituyeron, como es bien sabido, la clave de toda la magna operación de cambio político"¹¹⁹, en el que se empiezan a tratar cuestiones de orden regional que llevaban casi 40 años aparcadas después de que el franquismo hubiera llevado "al extremo"¹²⁰ la centralización del Estado. En ese sentido, "el restablecimiento de la democracia en España estuvo completamente vinculado al fenómeno autonómico desde el primer momento (...), aunque es cierto que la reivindicación regional tuvo en aquellos primeros momentos una mayor presencia en Cataluña y el País Vasco"¹²¹.

Una vez celebradas las elecciones generales de 1977 "se produjo un fenómeno insólito de primera magnitud desde el punto de vista político (...) Se reunieron los parlamentarios de cada región o nacionalidad reivindicando la autonomía"¹²². Se produjo, en efecto, una "insólita pretensión general de autonomías territoriales en prácticamente la totalidad de

¹¹⁵ Ibidem, p. 234.

¹¹⁶ Aja Fernández, E. (2014). *Estado Autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial, p.36.

¹¹⁷ Clavero Arévalo, M. (1983). *España, desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona; Editorial Planeta, p.24.

¹¹⁸ García de Enterría, E., Op.cit p. 236.

¹¹⁹ ídem.

¹²⁰ Aja Fernández, E., Op.cit p. 36.

¹²¹ Clavero Arévalo, M., Op.cit p. 24.

¹²² Ibidem, p. 29.

las regiones españolas, con un apremio para su consagración inmediata"¹²³. En este punto, hay que mencionar el Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, que permitió el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña, como "la experiencia esencial, de la que se derivaría enseguida el modelo general llamado con el curioso nombre de «preautonomías» (...) haciendo, pues, efectiva de modo inmediato cierta política descentralizadora"¹²⁴. Y es que dicha proliferación de reuniones de parlamentarios que reivindicaban la autonomía de sus regiones "logró canalizarse a través de las preautonomías en cuanto que tales asambleas eran los órganos encargados de negociar con el ministro para las Regiones el establecimiento de los sistemas provisionales de autonomía"¹²⁵. Este proceso de preautonomías realmente significó "la iniciación de una descentralización administrativa, por cuanto las competencias traspasadas paulatinamente a las regiones no incluían potestad legislativa alguna y ni siquiera potestad reglamentaria, sino exclusivamente la gestión administrativa de los servicios transferidos"¹²⁶, si bien "la decisión de las nuevas Cortes de redactar una constitución implicaba, sin duda, la configuración de alguna forma de descentralización política"¹²⁷. Por lo tanto, lo que se trató con esta fórmula fue otorgar una primera descentralización, si bien de carácter administrativo, a aquellas regiones que, en base a las iniciativas de sus parlamentarios, habían manifestado tal voluntad, pero "estas instituciones provisionales eran el símbolo de que, en un futuro inmediato, tras la aprobación de la CE, existiría (podría existir) una autonomía regional"¹²⁸. Y es que hay que tener presente que "el fenómeno de las preautonomías está íntimamente vinculado al insólito proceso de la transición política española, en la que hubo que adelantar provisionalmente instituciones democráticas y autonómicas, abolidas por el sistema político anterior, como una forma de garantizar la vida democrática al mismo tiempo que se elaboraba la Constitución"¹²⁹. Tras el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña por el Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, este sistema se generalizó y, así "el país descubrió de manera súbita una sorprendente tendencia descentralizadora"¹³⁰.

¹²³ García de Enterría, E., Op.cit p. 236.

¹²⁴ Ibidem, p. 237.

¹²⁵ Clavero Arévalo, M., Op.cit p. 29.

¹²⁶ Ibidem, p. 36.

¹²⁷ Aja Fernández, E., Op.cit p. 39.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Clavero Arévalo, M., Op.cit p. 37.

¹³⁰ García de Enterría, E., Op.cit p. 237.

3.2 El modelo territorial previsto en el Título VIII de la Constitución

Como explicaba en el epígrafe anterior, el fenómeno de las preautonomías estaba vinculado al proceso de transición de la dictadura a la democracia, en el cual "se adoptaron las decisiones fundamentales sobre las formas de Estado y de gobierno que posteriormente se consagrarían en el texto constitucional de 1978"¹³¹. Con la proliferación de las preautonomías ya se había puesto de manifiesto en nuestro país la existencia de una voluntad de descentralización por parte de todas las regiones en las que habían tenido lugar dichas iniciativas; sin embargo, si el convencimiento de configurar un régimen político descentralizado estaba ya asumido en este momento y el rechazo al centralismo que había caracterizado al Estado franquista era unánime, "no existía el mismo grado de unanimidad respecto al modelo que habría de venir a sustituirlo, porque mientras para algunos la solución estaba en el modelo federal, otros abogaban por el regionalismo y otros, por la puesta en marcha de medidas de simple descentralización administrativa"¹³². Hay que entender el proceso de transición política como un proceso que trató de dar respuesta a las sensibilidades de todas las fuerzas políticas que conformaron las Cortes Generales después de las elecciones del 15 de junio de 1977 y así, "toda la Constitución se elaboró por consenso (...) Se fundamentaba en el ideal de aprobar una constitución que diera cabida a todas las opciones políticas y fuera asumida por todos los partidos, superando el lastre histórico de las dos Españas"¹³³. Por lo tanto, la idea del consenso político es fundamental para entender este proceso político, pero "el punto más difícil de acuerdo, que estuvo a punto de frustrar el consenso constitucional, fue, justamente, la organización territorial del estado, la autonomía"¹³⁴, o, por lo menos, la llamada "autonomía" en clave política.

Los partidos que habían llegado al Congreso tras las elecciones de 1977 eran muy diversos: desde el recién legalizado Partido Comunista de España a partidos herederos del franquismo sociológico como Alianza Popular; así, "mientras que los partidos de izquierda y los nacionalistas sostenían formas muy rígidas y dogmáticas, herederas del exilio y de la clandestinidad, como el restablecimiento de la autonomía republicana y la defensa del principio de autodeterminación, las fuerzas políticas del centro y la derecha, provenientes del franquismo, pensaban, como máximo, en fórmulas regionalistas de tipo

¹³¹ Cámara Villar, G., Op.cit p. 404.

¹³² Ibidem, p. 405.

¹³³ Aja Fernández, E., Op.cit p. 40.

¹³⁴ Ibidem, p. 41.

italiano"¹³⁵. Finalmente, fue una Ponencia constitucional¹³⁶ la encargada de fijar las líneas generales de la futura Constitución, y "aunque los miembros de la Ponencia abandonaron las posiciones maximalistas (...) las opiniones eran difíciles de consensuar (...) este doble eje de divergencias, territoriales y partidistas, producía realmente una multiplicidad de orientaciones, haciendo que el consenso solo se llegara a obtener mediante soluciones muy pragmáticas"¹³⁷; por lo tanto, en este escenario el acuerdo para configurar el modelo territorial "no pudo alcanzarse siguiendo alguno de los modelos del derecho comparado"¹³⁸, sino que "consistió en una combinación o compromiso entre las principales fuerzas políticas a favor de la apertura hacia la descentralización (...) De entre las distintas opciones posibles de organización territorial del poder, se eligió de nuevo un Estado «descentralizable» sin presuponer su resultado final"¹³⁹. Así pues, en esa búsqueda de una solución pragmática que diera respuesta a las diversas sensibilidades políticas que tomaron parte en la elaboración del texto, en consonancia con el ideal de consenso que había venido caracterizando al proceso de transición política, los constituyentes apuestan por no formular un modelo cerrado. Lo que hay en la Constitución de 1978 es el "establecimiento de un conjunto normativo muy abierto, fundado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones"¹⁴⁰.

En base al planteamiento de un modelo abierto por parte de los constituyentes que permitiera dar cabida a tantas formas de descentralización imaginables, en la Constitución española de 1978 nos encontramos con un Título VIII dedicado a la "organización territorial del Estado", dentro del cual hay un capítulo, compuesto por 16 preceptos, de los 169 que componen la Constitución, dedicado íntegramente a las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, el artículo 137 CE señala que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan", de forma

¹³⁵ Ibidem, p. 41.

¹³⁶ La sesión constitutiva de la Comisión tuvo lugar el día 1 de agosto de 1977. En la misma sesión se designó la Ponencia que habría de redactar el anteproyecto de Constitución. Los ponentes fueron Jordi Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), Miquel Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Gregorio Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista), Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Manuel Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y Gabriel Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático). La ponencia constitucional celebró un total de 29 sesiones en los meses comprendidos entre agosto y diciembre de ese año.

¹³⁷ Aja Fernández, E., Op.cit p. 42.

¹³⁸ Ibidem, p. 43.

¹³⁹ Cámara Villar, G., Op.cit p. 405.

¹⁴⁰ Ídem.

que no está previendo el número de entes autonómicos, sino que la concreción territorial de tales entes está determinada por su posterior voluntaria constitución. Aquí ya nos encontramos por tanto con un aplazamiento de una decisión constitucional como es reconocer los territorios del Estado que se constituyen en CCAA. En este sentido, la Constitución sólo se limita a reconocer en el artículo 143 el derecho de acceso a la autonomía por parte de “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”; por lo tanto, de la lectura de la Constitución no se puede visualizar el mapa autonómico español, sino que esto dependerá de la voluntad de aquellas provincias que reúnan las condiciones que prevé el texto, sin embargo, no se puede decir que el constituyente deje claro este apartado ya que a partir de las diferentes interpretaciones que se realicen sobre tales requisitos podemos encontrarnos con que el derecho a la autonomía pueda ser reconocido a un número abierto de provincias españolas; “se advierte que tales características, que se presumen comunes, pueden ser, efectivamente, coincidentes o pueden ser divergentes”¹⁴¹.

En segundo lugar, la CE prevé dos vías de acceso a la autonomía, la del artículo 143 y la del 151: mientras que el artículo 143 prevé la vía ordinaria, el 151 establece el procedimiento agravado de acceso a la autonomía en tanto que, a diferencia del primero, se prevén mayores cuotas de refrendo por parte de los municipios de las provincias afectadas respecto del proyecto autonómico; pero, además, lo que realmente diferencia a uno de otro, en clave democrática, es el hecho de que “el cuerpo electoral de la nacionalidad o región que pretende ejercer el derecho a la autonomía por la vía del artículo 151 CE tiene la primera y la última palabra en el ejercicio de tal derecho”¹⁴², en tanto en cuanto es al cuerpo electoral al que le corresponde ratificar en referéndum tanto la iniciativa del proceso como el texto aprobado en virtud de los trámites procedimentales correspondientes. Por lo tanto, la vía del 151 requiere del cumplimiento de unos requisitos agravados que la vía ordinaria del 143 no precisa, de forma que el riesgo de no prosperar la iniciativa autonómica a través de tal procedimiento más exigente justifica que la Constitución confiera a las Comunidades así constituidas la prerrogativa de no dejar transcurrir el plazo de cinco años al que se refiere el apartado 2 del artículo 148, en virtud del cual “transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus

¹⁴¹ Tomas Villarroya, J. (1985). Proceso autonómico y observancia de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, septiembre-diciembre 1985, p. 42.

¹⁴² Pérez Royo, J. (2011). La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España. *Revista catalana de dret public*, núm. 43, 2011, p.135.

competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”; es decir, que las CCAA constituidas a través del 151 podrían incorporar desde el primer momento de aprobación de su Estatuto aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución. Por otra parte, la Constitución establece en su Disposición transitoria segunda que “los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (...) podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en apartado 2 del artículo 148 (...) El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2”; en este caso, la CE está haciendo referencia a unos territorios concretos, pero no es capaz de mencionarlos: Cataluña, País Vasco y Galicia fueron las regiones que durante la Segunda República fueron capaces de plebiscitar afirmativamente sendos Estatutos de Autonomía. La Constitución, sin mencionar a estas regiones, está identificándolas como aquéllas con mayor tradición histórica de autogobierno, a partir de los Estatutos aprobados en el período republicano, y lo hace otorgándoles la posibilidad (“podrán”) de acceder a la autonomía por la vía agravada del artículo 151, lo cual ha llegado a ser interpretado como una forma de diferenciar entre Comunidades Autónomas de primer y segundo grado según el procedimiento de constitución de la autonomía en virtud de la identificación de las “nacionalidades históricas” con la vía del 151, sin perder de vista el hecho de que una de las primeras cuestiones a las que se enfrentó el constituyente de 1978 y a las que responde el modelo territorial finalmente previsto en la norma suprema fue el encaje de las demandas históricas de autogobierno en regiones como Cataluña o País Vasco.

Además, el Título VIII hace referencia a una norma singular en nuestro Ordenamiento Jurídico: el Estatuto de Autonomía; éste será la “norma institucional básica de cada Comunidad” ex art. 147.1, y además se prevé el contenido que deberán incluir, entre ellos, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas o las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución. En el caso de las CCAA que se constituyen por la vía del 151 la Constitución prevé expresamente la organización institucional autonómica, haciendo referencia concretamente a la Asamblea Legislativa, de forma que identifica esta autonomía como autonomía política; sin embargo, no se puede concluir lo mismo respecto de las CCAA del 143, respecto de las cuales la Constitución no prevé organización institucional alguna. Respecto de las competencias asumidas por cada CA, es evidente que el Estatuto cumple una función determinante en el sentido de concretar el contenido del régimen de autogobierno de cada una de ellas a partir de las previsiones constitucionales. Concretamente, es a través de los artículos 148 y 149 CE como fundamentalmente la Constitución prevé el

modelo de distribución competencial entre el Estado y las CCAA¹⁴³. Por un lado, establece un abanico de materias que las CCAA pueden asumir como competencias propias; por otro lado, establece otras materias sobre las que el Estado ostenta competencia exclusiva; además, se prevé que las materias que no son atribuidas expresamente al Estado pueden corresponder a las CCAA en virtud de sus Estatutos. Es decir, lo que la Constitución establece es un marco de competencias exclusivas estatales que debe ser respetado por las CCAA; a partir de ahí, se reconocen unas materias sobre las que los entes autonómicos pueden disponer desde el primer momento, y, por último, una vez se cumpla el plazo preceptivo de 5 años desde la aprobación del Estatuto, las CCAA podrán asumir aquellas materias que la Constitución no atribuye exclusivamente al Estado; no obstante, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán sobre las de las CCAA en aquellas materias no atribuidas a la exclusiva competencia de éstas.

En conclusión, la Constitución se limita a ofrecer un “cuadro puramente formal de posibilidades de autonomía que tocaría rellenar luego según las concretas «iniciativas autonómicas», así como un cuadro puramente abstracto de competencias autonómicas posibles entre las cuales esas iniciativas y los correspondientes Estatutos deberían determinar el contenido y la extensión geográfica y competencial concretos”¹⁴⁴. El consenso que caracterizó al proceso de transición política supuso que los constituyentes no se decidieran por un modelo de estado descentralizado concreto en vistas de las divergencias existentes entre ellos, sino que “quedaba territorialmente prefigurado un Estado con contornos muy imprecisos, necesariamente abiertos”¹⁴⁵; la principal consecuencia de todo ello fue “una gran apertura del texto constitucional (...) el término “apertura de las normas constitucionales” se utiliza en sentido técnico en derecho constitucional para indicar que algunos preceptos de la Constitución no pueden ser aplicados directamente, sin un previo (o posterior) desarrollo legislativo (...) la regulación de la autonomía es ciertamente un ejemplo máximo de normas constitucionales abiertas al futuro”¹⁴⁶. No obstante, veremos cómo es a partir de este entramado normativo que las regiones constituidas en Comunidad Autónoma junto con la labor del legislador estatal y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han configurado los perfiles

¹⁴³ Por su parte, los territorios forales de la Disposición adicional 1ª han visto e interpretado en esta disposición una suerte de puerta abierta a un marco superior a los artículos 148 y 148. Igualmente, fuera del Título VIII se puede encontrar alguna otra competencia en relación a cuestiones como las lenguas cooficiales (art. 3 CE)

¹⁴⁴ García de Enterría, E., Op.cit p. 242.

¹⁴⁵ Cámara Villar, G., Op.cit p. 407.

¹⁴⁶ Aja Fernández, E., Op.cit p. 44.

característicos de un Estado autonómico caracterizado por su “gran flexibilidad y su construcción gradual (y pudiera decirse que un tanto funcionalista)”¹⁴⁷ que le ha permitido llegar a funcionar como tantos otros Estados descentralizados del entorno, si cabe con mayores cotas de descentralización que éstos.

3.3 El principio dispositivo como principio estructural básico de la CE 1978

La dinámica del proceso de transición política que hemos explicado en el epígrafe anterior condujo a la ausencia de previsión de un modelo de Estado cerrado desde el punto de vista territorial por parte del constituyente. Hay que partir del hecho de que si bien la configuración de un modelo descentralizado se había asumido naturalmente por parte de los actores políticos del momento, había algunas regiones de España en las que el ánimo autonómico era especialmente fuerte y en ese sentido “el nuevo gobierno de Adolfo Suárez, surgido de las elecciones del 77, necesitaba encontrar enseguida alguna concreción de la autonomía para dar respuesta a las mayorías de Cataluña y País Vasco y frenar el movimiento descentralizador que se extendía por toda España”¹⁴⁸; finalmente el movimiento descentralizador acabó extendiéndose por todo el país y, si bien el texto constitucional no configura un mapa autonómico ni presupone una generalización de la autonomía¹⁴⁹, “resultaba casi impensable que alguna de las 14 preautonomías, iniciadas en septiembre de 1977 con Cataluña, hubiera aceptado la renuncia a su autogobierno tras la aprobación de la Constitución”¹⁵⁰. Por lo tanto, nos encontramos con que lo que en un primer momento era una cuestión de dar respuesta a las reivindicaciones autonómicas históricas de dos regiones como Cataluña y País Vasco desembocó en una generalización de la iniciativa autonómica en la práctica totalidad del territorio español; sin embargo, este proceso dejó patente divergencias en torno a la cualidad del modelo de Estado descentralizado que debía ser diseñado en la Constitución, no sólo por el hecho de que nos encontramos con partidos políticos que defendían posturas diametralmente opuestas en este apartado, sino por “la gran diferencia en la voluntad de autogobierno existente en las distintas partes de España”¹⁵¹. Así, el constituyente de 1978 “no sabe si quiere un Estado distribuido todo él en Comunidades Autónomas o si solamente quiere algunas y el resto constituirse

¹⁴⁷ Cámara Villar, G., Op.cit p. 407.

¹⁴⁸ Aja Fernández, E., Op.cit p. 36.

¹⁴⁹ Esto se llevaría a término con los Pactos Autonómicos de 1981 entre UCD y PSOE.

¹⁵⁰ Aja Fernández, E., Op.cit p. 39.

¹⁵¹ Ibidem, p. 41.

administrativamente sobre la estructura administrativa provincial”¹⁵², de forma que prefiere no dejar un modelo cerrado, sino que “optó conscientemente por un principio dispositivo de forma que atribuyeron a la voluntad de las regiones un papel decisivo de construcción de un nuevo modelo de organización territorial”¹⁵³.

Aparece así el concepto de “principio dispositivo”, que “consiste en atribuir a las entidades territoriales a las que se reconoce el derecho a la autonomía (art. 2 CE) una capacidad decisiva en la configuración de la organización territorial, que la misma Constitución no habría llevado a cabo (...) introduciendo así una apertura en aquella organización”¹⁵⁴. Es decir, que a partir de las limitadas previsiones constitucionales ofrecidas por la Carta Magna se procedería a la construcción de un Estado descentralizado según las iniciativas autonómicas concretas; “el principio dispositivo es, en definitiva, un sistema que permite resolver las reivindicaciones autonómicas graves y urgentes y aplazar las demás. Eso fue lo que ocurrió en la constitución de 1931, y eso se intentó también que ocurriera con la de 1978”¹⁵⁵. En ese sentido, no se puede perder de vista la influencia que la experiencia republicana desempeñó en la Constitución de 1978. Teniendo en cuenta que “en 1931, la influencia del principio dispositivo desembocó en la adopción de una singular forma de organización llamada «Estado integral» (...) en función de la diversa intensidad de las demandas autonómicas, el Estado podía dar cabida a diversos grados de autonomía territorial”¹⁵⁶; así, en aquel momento detrás de la asunción de tal principio podemos mencionar dos cuestiones vinculadas entre sí: por un lado, contemplar tanto la generalización de la autonomía como su concesión excepcional; por otro lado, la situación política del momento, condicionada por unos compromisos adquiridos con la región catalana en el Pacto de San Sebastián en el sentido de dejar un margen dispositivo amplio para la incardinación de su régimen de autogobierno en el marco constitucional. Este esquema sería trasladado a la Constitución de 1978 en la que al igual que en 1931 se optó por un modelo autonómico abierto a la voluntad de las regiones y así, “el resultado final, fruto del consenso, fue la adopción de un compromiso constitucional «apócrifo», que consagra la desconstitucionalización¹⁵⁷, y la incorporación del principio dispositivo

¹⁵² Lasagabaster Herrarte, I., Op.cit p. 46.

¹⁵³ Fossas Espadaler, E., Op.cit p. 157.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 152.

¹⁵⁵ Clavero Arévalo, M., Op.cit p. 101.

¹⁵⁶ Fossas Espadaler, E., Op.cit p. 156.

¹⁵⁷ El término “desconstitucionalización” fue acuñado por d. Pedro Cruz Villalón, para reflejar el hecho de que hayan sido los Estatutos de Autonomía las normas principales que han dado forma y sentido al Estado Autonómico, como si la organización territorial del Estado pasara de ser regulada en el Título VIII CE a una norma extramuros de la Constitución; no obstante, se trata de un término que ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina.

inspirado en la Constitución de 1931¹⁵⁸, de forma que hablamos de un principio dispositivo que “procede tanto del modelo de la Constitución de 1931, considerado como modelo de legitimidad histórica en la materia, como, de manera especial, de un juicio político sobre la conveniencia de aplazar decisiones gravemente conflictivas en el momento constituyente por las circunstancias singulares y delicadas de nuestra transición política¹⁵⁹. No obstante, si bien señalaba que en 1931 el principio dispositivo se concebía de forma que se diera cabida tanto a la generalización de la autonomía a todos los territorios como a la concesión excepcional de la misma, en el año 1978 hablamos de que “el principio dispositivo fue esencialmente la fórmula para evitar que la previsible generalización de la autonomía a todo el territorio impidiera la diferenciación entre Comunidades Autónomas (...) Fue una «opción consciente» de las Cortes Constituyentes, que atribuyeron a la voluntad de las «nacionalidades y regiones» un papel decisivo en el proceso de construcción de un nuevo modelo de organización territorial¹⁶⁰.

Asumiendo, por tanto, que la decisión sobre el modelo territorial de reparto del poder tal y como está planteada en el Título VIII de la Constitución de 1978 se aplazó en virtud de un principio dispositivo que permitiría a las regiones concretarlo y en ese sentido “permite prácticamente todo, desde un estado centralizado a un estado descentralizado, nunca de nombre federal¹⁶¹, cuya descentralización puede resultar incluso muy superior en algunos casos a la que empíricamente demuestra este último tipo estatal¹⁶². Según la doctrina, “el principio dispositivo constituye la característica más destacada de la Constitución de 1978 (...) Se trata de un principio que se encuentra positivizado en el texto constitucional, tal como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 16/1984, de 6 febrero, FJ 2)”¹⁶³, considerándose “el principio estructural básico de nuestra Constitución en cuanto a la organización territorial del poder¹⁶⁴.

No obstante, “las hipótesis que guarda dentro de sí el principio dispositivo no las resuelve la Constitución, sino otro tipo de normas, en concreto un especial tipo de ley

¹⁵⁸ Fossas Espadaler, E., Op.cit p. 157.

¹⁵⁹ García de Enterría, E. (1982). La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del art. 149 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pp. 277-298.

¹⁶⁰ Fossas Espadaler, E., Op.cit p.157.

¹⁶¹ Se trata de un término del que se prescindió expresamente en las constituyentes por la carga simbólica que para algunas formaciones políticas acarrea.

¹⁶² Aguado Renedo, C. (1997). El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, octubre-diciembre 1997, p.140.

¹⁶³ Fossas Espadaler, E., Op.cit pp. 160-161.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 161.

orgánica, el Estatuto de Autonomía”¹⁶⁵. A partir de las limitadas previsiones constitucionales contenidas en el Título VIII de la Constitución que dibujan los contornos de un Estado compuesto impreciso que responde a tantas formas de descentralización susceptibles de ser encuadradas en ese cuadro de posibilidades que la Constitución nos ofrece, es al Estatuto al que le corresponde dotar de contenido al régimen de autogobierno de los entes subterritoriales, y por ende al del Estado descentralizado. Efectivamente, es el hecho de que el Estatuto de Autonomía convierta jurídicamente a una parte del territorio en Comunidad Autónoma y determine su organización y competencias (en función de la voluntad de la propia iniciativa autonómica y dentro de las posibilidades ofrecidas por la Constitución) lo que ha llevado a afirmar que “la Constitución ha operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado que se ha traducido en una simple reserva de ley orgánica que es la que requiere el Estatuto de Autonomía para ser aprobado (81.1 CE)”¹⁶⁶. Así, “el poder constituyente originario acepta una fragmentación, entregando parte de las regulaciones que le competen a un concreto poder subordinado, de tal forma que el poder estatutario, una vez ejercido, completa las determinaciones de la Constitución”¹⁶⁷.

4 LA CONCRECIÓN DEL INACABADO MODELO TERRITORIAL PREVISTO EN LA CE DE 1978

Una vez que hemos llegado a la conclusión de que el constituyente de 1978 optó por el aplazamiento de la decisión sobre la forma del modelo territorial en virtud de un principio dispositivo que permitía disponer a ciertos territorios de la cualidad de los regímenes de autonomía en que se instituirían en virtud de las respectivas iniciativas y los consiguientes Estatutos de Autonomía aprobados, vamos a tratar de explicar cómo funcionó la construcción del modelo territorial en España desde la aprobación de la Constitución hasta el cambio de siglo.

Hay que tener en cuenta que la Constitución Española se aprueba en diciembre de 1978 en un contexto muy complejo, no sólo desde el punto de vista político, sino social, económico etc. Así, “los años siguientes estuvieron marcados por la difícil tarea de eliminar los restos del franquismo y construir un Estado democrático en medio de las amenazas continuas del golpismo militar y de los atentados terroristas, que se alimentaban mutuamente”¹⁶⁸; por lo tanto, la obra constitucional no se limitó a la

¹⁶⁵ Aguado Renedo, C., Op.cit pp. 139-140.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 140.

¹⁶⁷ Fossas Espadaler, E., Op.cit p. 161.

¹⁶⁸ Aja Fernández, E., Op.cit p. 46.

elaboración de una nueva Constitución, sino que “la tarea principal de aquellos primeros años fue, desde todos los puntos de vista, la consolidación de la democracia, pero ello incluía también la transformación de un estado centralista en autonómico”¹⁶⁹, de forma que el asentamiento del modelo autonómico estaba íntimamente ligado a la consolidación de un régimen democrático en España tras 40 años de dictadura.

4.1 La cuestión andaluza como factor crítico en el recién iniciado proceso autonómico

No obstante el convencimiento de la necesidad de un régimen descentralizado que diera respuesta a las reivindicaciones históricas de algunas regiones españolas, la configuración del modelo territorial operó a través de un principio dispositivo que condujo a que finalmente fueran 17 las iniciativas autonómicas que terminaran prosperando, desde regiones históricas como Cataluña o País Vasco a regiones de carácter uniprovincial como Cantabria, Madrid o La Rioja, cuya experiencia histórica de autogobierno era nula. Las posibilidades que ofrecía el Título VIII de la Constitución, por otro lado, llevó a que las iniciativas autonómicas prosperaran a través de dos vías: la ordinaria del artículo 143 y la agravada del 151, cuya diferencia en la intensidad de los requisitos de acceso a la autonomía determinaba diferentes horizontes competenciales en favor de las CCAA así constituidas. Por lo tanto, si bien entraba dentro de lo razonable el que por razones históricas regiones como Cataluña, País Vasco o Galicia¹⁷⁰ llegaran a disfrutar de las mayores cotas de autogobierno a partir de lo previsto en la Constitución, la realidad del proceso autonómico fue otra.

Así pues, tenemos que situarnos en el escenario de que una vez aprobada la Constitución en diciembre de 1978 y en virtud de su Disposición transitoria segunda, que hace referencia de forma explícita al acceso a la autonomía por parte de los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) por el procedimiento previsto en artículo 151.2, nos encontramos con que a finales de 1979 ya había tenido lugar la “bastante rápida y paradójicamente poco conflictiva”¹⁷¹ aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco; pero llegados a este punto, “el gobierno y las principales fuerzas políticas volvieron a enfrentarse al dilema central que planteaba la

¹⁶⁹ Ibidem, p. 47.

¹⁷⁰ Mientras que Cataluña (1932) y País Vasco (1936) llegaron a aprobar sus respectivos Estatutos de Autonomía en la Segunda República, Galicia sólo pudo plebiscitar afirmativamente un proyecto de Estatuto de Autonomía (junio de 1936).

¹⁷¹ Aja Fernández, E., Op.cit p. 47.

reorganización territorial del Estado, debiendo optar entre un sistema que estableciese una distinción clara entre nacionalidades y regiones, y uno en el cual todas las regiones en las que se hubiesen creado entes preautonómicos pudiesen alcanzar el mismo nivel de autogobierno que aquéllas”¹⁷². En este escenario de incertidumbre nos encontramos con un gobierno de la Unión de Centro Democrático (en adelante, UCD) que, si bien había desempeñado una labor fundamental en el proceso constituyente, carecía de una postura clara en torno al modelo de organización territorial del Estado, “nunca tuvo oficialmente un texto constitucional que considerara propio”¹⁷³; sin embargo, el proceso autonómico andaluz va a suponer un hito en tanto que en otoño de 1979, al cumplir los municipios y diputaciones andaluces los requisitos exigidos por el artículo 151, la vía reforzada de acceso a la autonomía va a ser iniciada por una región diferente de las de la Disposición transitoria segunda.

Una vez tuvo lugar la aprobación de la Ley Orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum (LO 2/1980), se convocó el referéndum para la ratificación de la iniciativa andaluza, pero finalmente en la provincia de Almería no se alcanzó la mayoría exigida por el 151 CE, de forma que “el acceso a la autonomía por esa vía quedaba malogrado y, además, cerrado por un plazo de cinco años (...) suscitó la necesidad de encontrar soluciones políticas que tuvieron un desenlace netamente inconstitucional”¹⁷⁴. Hay que tener en cuenta que en esa ausencia de una posición definida sobre el modelo territorial, en la UCD había serias dudas sobre la concesión de la autonomía a través del 151 CE a una región diferente de las que hacía referencia la disposición transitoria Segunda y, además, no se tenía todavía clara la configuración de un régimen de autonomía asimilable al de Cataluña y País Vasco; por lo tanto, tanto la derrota en Almería como la indefinición de la UCD en torno al proceso autonómico dificultaba la vía del 151 para Andalucía hasta que “después de tanta vacilación, parecía que ya lo único procedente era resolver, de una vez, el problema andaluz sin reparar en escrúpulo constitucional alguno”¹⁷⁵, lo cual tuvo lugar tras la aprobación de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica, la cual a través de una nueva redacción del articulado de la anterior LO 2/1980 permitió incluir a la provincia de Almería en el proceso autonómico andaluz. Después de todo, “la Comunidad andaluza no llegó a la autonomía por la vía del artículo 143, que no quiso seguir; ni por la del 151, que quedó malograda con el

¹⁷² Powell, C. (2001). *Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado Autonómico español, 1975-83*. En García de Cortázar, F., *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida* (pp. 17-66). Madrid: FAES, p. 51.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 39.

¹⁷⁴ Tomas Villarroya, J., *Op.cit* p. 42.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 50.

fracaso del referéndum (...) Andalucía llegó a la autonomía por una vía singular, trazada mediante el derribo calculado de las líneas fijadas en la Constitución”¹⁷⁶. En conclusión, la aprobación de algunos Estatutos, como el de Andalucía, pese a la evidente quiebra constitucional, “significó la extensión del máximo nivel competencial a una comunidad diferente de las incluidas en la disposición transitoria segunda de la Constitución y, por tanto, la imposibilidad de una distinción cualitativa entre las CCAA llamadas históricas y las demás”¹⁷⁷.

4.2 La articulación del Estado Autonómico a través del acuerdo político

En vistas de las dificultades que estaba planteando la concreción de la forma del modelo territorial previsto en la Constitución en virtud de un principio dispositivo que los constituyentes consagraron “con excesiva generosidad”¹⁷⁸, así como la presencia de episodios críticos, como el intento de golpe de Estado del Teniente-Coronel de la Guardia Civil Tejero en febrero de 1981 durante la sesión de investidura como Presidente del Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, condujo a que el Gobierno de Adolfo Suárez ya en mayo de 1980, propusiera en el Congreso de los Diputados¹⁷⁹ “una racionalización del proceso autonómico que suponía una limitación plural del principio dispositivo”¹⁸⁰. En este sentido, la UCD iba a propugnar una serie de planteamientos sobre el devenir inmediato del proceso autonómico que si bien desde una perspectiva política “podían ser un medio de evitar el desorden total en el Estado (...) desde una perspectiva jurídica, aquellas decisiones suponían una desviación constitucional que, con el tiempo, llegaría a prosperar (...) En efecto, los sucesivos puntos de plan expuesto por el presidente suponían la virtual eliminación del principio de voluntariedad recogido en la Constitución”¹⁸¹; en otras palabras, “suponían una especie de segunda lectura de la Constitución”¹⁸².

Posteriormente, una vez había tenido lugar la dimisión del presidente en enero de 1981, se trató definitivamente de “poner orden en el desarrollo del proceso autonómico”¹⁸³ a través de unos pactos políticos¹⁸⁴ firmados por los dos partidos políticos dominantes en

¹⁷⁶ Ibidem, p. 53.

¹⁷⁷ Aja Fernández, E., Op.cit p. 49.

¹⁷⁸ Tomas Villarroya, J., Op.cit p. 42.

¹⁷⁹ Comunicación que, en mayo de 1980, dirigió al Congreso de Diputados.

¹⁸⁰ Tomas Villarroya, J., Op.cit p. 43.

¹⁸¹ Ibidem, p. 46.

¹⁸² Ibidem, p. 43.

¹⁸³ Cámara Villar, G., Op.cit p. 408.

¹⁸⁴ Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981.

aquel momento, UCD y Partido Socialista, quienes “convinieron en actuar sobre la base de un acuerdo básico entre ambos, designando conjuntamente una Comisión de Expertos que estudiase la posible fórmula de un acuerdo conjunto para resolver la plasmación práctica del sistema autonómico que la Constitución había dejado sin precisar”¹⁸⁵. En palabras de Clavero Arévalo¹⁸⁶, “el principio dispositivo conduce necesariamente a un pacto autonómico entre los partidos políticos, verdaderos protagonistas de la iniciación y culminación del proceso autonómico”¹⁸⁷.

4.3 El Título VIII CE a la luz de los pactos políticos y de la jurisprudencia constitucional

Desde la aprobación de la Constitución en 1978 y la consiguiente vigencia del principio dispositivo se intentó “combatir los efectos «distorsionadores» o «disfuncionales»”¹⁸⁸ del mismo a través de diferentes herramientas. En este epígrafe intentaremos entender cómo se llevó a cabo la articulación del Estado Autonómico a partir del inacabado modelo de organización territorial previsto en la Constitución y de su concreción en virtud de unos pactos políticos que iban a significar la construcción gradual de dicho modelo.

4.3.1 Los Acuerdos Autonómicos del 31 de julio de 1981

El Informe elaborado por la Comisión de Expertos¹⁸⁹ permitió que el Gobierno y el Partido Socialista suscribieran, con fecha 31 de julio de 1981, unos pactos autonómicos que trataban de introducir una cierta dosis de claridad y racionalidad en el proceso que se venía siguiendo. Estos acuerdos proponían medidas que “desde una perspectiva política, eran convenientes (...) pero seguramente rozaban la Constitución (...) imponían tales limitaciones al mencionado principio que, al menos en determinados extremos, permiten llegar a la conclusión de que se evitaba el mal forzando el texto constitucional”¹⁹⁰; no obstante, “son tan relevantes, que sin conocer su contenido no es posible entender la estructura territorial de nuestro Estado actual (...) Efectivamente, el

¹⁸⁵ García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, nº 175, enero-abril (2008), p. 243.

¹⁸⁶ Manuel Clavero Arévalo fue el primer Ministro adjunto para las Regiones de España, desde el 5 de julio de 1977 al 6 de abril de 1979, considerado como uno de los arquitectos de la España de las autonomías.

¹⁸⁷ Clavero Arévalo, M., Op.cit p. 101.

¹⁸⁸ Fossas Espadaler, E., Op.cit p. 153.

¹⁸⁹ Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, presidida por Eduardo G^a de Enterría.

¹⁹⁰ Tomas Villarroya, J., Op.cit p. 57.

resultado de esa opción concretizadora, de la aplicación de esos Acuerdos, ha devenido en buena medida en el sistema tal y como hoy lo conocemos”¹⁹¹.

En primer lugar, los Pactos concretaron el mapa autonómico español; si partíamos de un Título VIII de la Constitución que se limitaba a reconocer el derecho al acceso a la autonomía por parte de las provincias que reunieran las características del artículo 143 CE, estos Pactos deciden que el Estado se organice obligatoriamente en 16 Comunidades Autónomas, además de reconocer el acceso de Navarra a la autonomía “por la vía del amejoramiento de su Fuero”¹⁹², así como de Ceuta y Melilla, bien de acuerdo con la Disposición transitoria quinta de la Constitución, bien como “Corporación Local con Régimen Especial de Carta”¹⁹³. Además, todo el territorio español quedaría configurado en Comunidades Autónomas en tanto en cuanto la Comisión de Expertos había entendido que “no era conveniente para la organización del Estado que las poblaciones decidiesen o no constituirse en CCAA”¹⁹⁴, de forma que a tenor de la literalidad del informe el proceso ya iniciado “debe finalizar con el acceso a la autonomía de la totalidad de los territorios españoles”¹⁹⁵; pero, sobre todo “la sugerencia del informe suponía que la autonomía dejaría de ser un derecho para convertirse en una imposición dudosamente constitucional (...) por obra del informe y de los pactos, el acceso a la autonomía no era ya un derecho que podían ejercitar las provincias, sino una imposición de los partidos que tenían representación mayoritaria en las Cortes”¹⁹⁶.

En segundo lugar, la consecuencia de estos acuerdos fue que aparte de los territorios que habían accedido a su autonomía por la vía del artículo 151 CE (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), los demás territorios accederían a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Si bien el Título VIII CE preveía dos vías de acceso a la autonomía, la experiencia andaluza supuso un hito en el proceso autonómico en el sentido de que una de las regiones a las que no se hacía referencia en la Disposición transitoria segunda impulsó esta vía de acceso agravada que permitió dotar a dicha región de las instituciones políticas propias del artículo 152 CE y alcanzar el techo competencial que permitía el 149 CE, accediendo a la autonomía plena que por entonces ya disfrutaban País Vasco, Cataluña y Galicia. Sin embargo, la vía andaluza resultó un episodio crítico

¹⁹¹ Aguado Renedo, C., Op.cit p. 147.

¹⁹² *Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*, Madrid: Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, p. 6.

¹⁹³ Ídem.

¹⁹⁴ Tomas Villarroya, J., Op.cit p. 57.

¹⁹⁵ *Informe de la Comisión de Expertos sobre las Autonomías*. Centro de Estudios Constitucionales, p.4.

¹⁹⁶ Tomas Villarroya, J., Op.cit p.57.

en el proceso autonómico por los factores ya expuestos; así, “el recurso generalizado a la vía del artículo 151 supondría una sucesión agobiante de referéndums y elecciones en un plazo relativamente breve; no era conveniente que Comunidades carentes de tradición y de experiencia autonómica adquiriesen, de manera virtualmente inmediata, todas las competencias posibles según la Constitución; la prudencia aconsejaba que las distintas Comunidades accediesen al autogobierno de manera pausada y no se produjese un tránsito brusco de un Estado rigurosamente centralizado a otro descentralizado en demasía”¹⁹⁷. Por lo tanto, hay que entender que, si bien ciertos sectores pretendieron “circunscribir fundamentalmente a Cataluña y al País Vasco el modelo de autonomía plena”¹⁹⁸, la equiparación de Andalucía con estas regiones incidió en el sentido de que “se abandonase la idea de que existieran permanentemente dos tipos diferenciados de CCAA”¹⁹⁹; de esta forma, aunque en la Constitución existía una contraposición entre los artículos 143 y 151 en relación a la organización institucional autonómica o al marco competencial estatutario “nada se oponía a que las Comunidades que siguiesen la vía del primero adoptasen la organización institucional que se imponía a las segundas”²⁰⁰, de modo que, finalmente, el acceso generalizado a la autonomía a través del 143 CE propugnado por los Pactos autonómicos terminó significando un acceso a la autonomía plena en el mismo sentido que País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; “se generalizaba la autonomía como autonomía política, si bien con un distinto nivel competencial”²⁰¹.

Por otro lado, en el artículo 152 CE se preveía la organización institucional autonómica de las CCAA constituidas por la vía del 151 CE, de forma que ésta se basara en una asamblea legislativa, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la asamblea. En este sentido, los Pactos suponen una “severa limitación a las posibilidades de organización de las CCAA que siguiesen la vía del artículo 143”²⁰² sobre las que el Título VIII guarda silencio al respecto, ya que partiendo de que “la Comisión entendía que la Constitución permitía el establecimiento en todas ellas de una Asamblea legislativa y de un Consejo de Gobierno”, se limitaban las posibilidades de las Comunidades Autónomas que aún no tenían su Estatuto elaborado en la ordenación de su autogobierno a través de “indicaciones precisas en la composición de los Ejecutivos y en el funcionamiento de las Asambleas (...) suponían

¹⁹⁷ Ibidem, p. 58.

¹⁹⁸ Cámara Villar, G., Op.cit p. 408.

¹⁹⁹ ídem.

²⁰⁰ Tomas Villarroya, J., Op.cit p. 58.

²⁰¹ Cámara Villar, G., Op.cit p. 409.

²⁰² Tomas Villarroya, J., Op.cit p. 59.

una rigurosa invitación a las fuerzas políticas para que, en aras de una cierta homogeneidad, canalizasen severamente los impulsos organizativos de cada Comunidad²⁰³. Por lo tanto, “todos los Estatutos de Autonomía aprobados contienen una institucionalización idéntica y acogen un poder legislativo que, en principio, parecía reservado a las denominadas «comunidades autónomas de primer grado»²⁰⁴.

En resumen, los Pactos Autonómicos de 1981 incidieron en el proceso autonómico en el sentido de impulsar una descentralización política homogénea en todo el territorio español; no obstante, en este momento se mantendrían dos niveles competenciales: por un lado, siete comunidades (País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Comunidad Valencia y Canarias) que gozarían del máximo nivel competencial; por otro lado, las otras diez comunidades restantes en el nivel mínimo del artículo 148 CE pero teniendo en cuenta que este fenómeno de diferenciación competencial era meramente transitorio. En palabras de Tornos Mas, “ya se adopta una gran decisión que en el texto de la CE no estaba y es que todo el estado español se organiza en CCAA; que todas las CCAA tendrán parlamento y que todas las comunidades autónomas tendrán un nivel institucional similar”²⁰⁵.

4.3.2 *La Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico y la STC 76/1983*

En segundo lugar y a partir del Informe de la Comisión de Expertos y los Pactos autonómicos de 1981, el proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 30 de Julio de 1982 (LOAPA) supuso otro “intento de racionalización”²⁰⁶ del sistema que, sin embargo, no llegó a materializarse en tanto que la STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró en parte su inconstitucionalidad, “determinando la imposibilidad de cerrar la *apertura autonómica* del Título VIII CE mediante *leyes interpretativas*”²⁰⁷. Si bien la LOAPA fue un proyecto de ley orgánica y de armonización “nacida al amparo de aquellos acuerdos”^{208 209} y aunque en el Informe de la Comisión de Expertos ya se

²⁰³ Ibidem, p. 60.

²⁰⁴ Santamaría Arinas, R.J. (2015). La LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy. *Iura Vasconiae*, 12/2015, pp. 159-160.

²⁰⁵ Tornos Mas, J. (2000). Veinte años de Estado Autonómico. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, p. 18.

²⁰⁶ Cámara Villar, G., Op.cit p. 409.

²⁰⁷ Ídem.

²⁰⁸ Tornos Mas, J., Op.cit p. 18.

²⁰⁹ Hay que tener presente que “la conceptualización de los Pactos de 1981 la hace el propio Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, cuando los califica de *pactos políticos inicialmente no legalizados sobre el proceso autonómico*. Por tanto, no son norma”. (Aguado Renedo, C. (1997). El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, octubre-diciembre 1997, p. 144.)

reconocía la vigencia de los tres Estatutos que en ese momento ya se habían aprobado²¹⁰, “este pacto iba a provocar la enemistad de los demás partidos políticos y sobre todo de los nacionalistas, que vieron en él un potencial peligro para sus tesis interpretativas de la CE y los EEAA”²¹¹. En ese contexto, el proyecto de la LOAPA fue impugnado ante el TC a través de un recurso previo de inconstitucionalidad de forma que la aplicación del proyecto de ley no tuvo lugar dado el efecto suspensivo de tal recurso, pero hay que tener en cuenta que “los pactos que la inspiraron y lo sustancial de su articulado permitieron consensuar la aprobación de los estatutos de autonomía todavía pendientes”²¹². Así, nos encontramos con que en 1983 todos los Estatutos se habían aprobado y la totalidad del territorio estaba constituido en 17 CCAA, de forma que tras esta labor de consenso político entre los grandes partidos estatales, “el proceso de elaboración y aprobación de Estatutos se aceleró, cesó el conflicto que había acompañado a la elaboración partidista de los primeros textos y quedó definitivamente integrada en la práctica política la estructuración del Estado en Comunidades Autónomas (...) El problema autonómico, que tan conflictivo había resultado en la República, quedó instaurado definitivamente de una manera objetiva y consensuada y comenzó a funcionar regularmente según el modelo constitucional en la forma precisada por los Acuerdos autonómicos”^{213 214}.

La LOAPA fue un proyecto de ley orgánica y de armonización que “trataba de constitucionalizar aquello que no estaba en el texto de la Constitución”²¹⁵. Hay que tener en cuenta que de la realidad del proceso autonómico durante los primeros años de asentamiento del modelo se puede llegar a extraer la idea de que “se prestó atención a aspectos puramente políticos, sin prestar ninguna a los importantísimos aspectos técnicos que eran aún más necesarios a la vista de la enorme complejidad del modelo jurídico administrativo que comportaba el Estado Autonómico”²¹⁶; por lo tanto, nos encontramos con tal proyecto cuyos preceptos armonizadores “se referían casi exclusivamente a cuestiones organizativas (...) lo que se buscaba en la práctica era el «ajuste de las estructuras del Estado» a la nueva realidad institucional (...) se trataba de

²¹⁰ País Vasco (18 de diciembre de 1979), Cataluña (ídem) y Galicia (6 de abril de 1981).

²¹¹ Coscolluela Montaner, L. (1996). Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos. *Estudios regionales*, nº44 (1996), pp. 55.

²¹² Powell, C., Op.cit p. 59.

²¹³ García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, nº 175, enero-abril (2008), p. 246.

²¹⁴ Sólo faltaban Ceuta y Melilla para cerrar el cuadro, lo que tendrá lugar en 1995.

²¹⁵ Tornos Mas, J., Op.cit p. 18.

²¹⁶ Fuertes Suarez, J.L. (1982). *El Proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA)*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, p. 21.

un típico intento de racionalización administrativa con fundamento en principios constitucionales como los de eficacia, eficiencia, descentralización o coordinación”²¹⁷. No obstante, frente a esta necesidad de dar una respuesta técnica a la nueva realidad que suponía la operación de descentralización del poder político, “la opinión que cala es que la LOAPA era una operación dirigida a rectificar el modelo autonómico sin reformar la Constitución”²¹⁸, como si se tratara de constitucionalizar a través de una Ley Orgánica aquello que no estaba recogido en el texto de la Constitución. Por lo tanto, es lógico que nos encontremos con partidos de carácter reformista y nacionalista que vean en esta operación un intento de dar cierre al texto constitucional a través de planteamientos sobre el modelo territorial que no tenían por qué coincidir con los de dichas formaciones políticas, de forma que “escenifican uno de sus primeros y sonados desencuentros con Madrid”²¹⁹.

Finalmente, la Sentencia sobre el recurso previo de inconstitucionalidad presentado no reconoce ni el carácter de ley orgánica ni el de armonizadora, pero hay que entender que “el TC no discutía la veracidad y corrección de muchos de los preceptos de la LOAPA, sino que desautorizaba y anulaba el precepto por cuanto el TC consideró que la función de interpretar la CE corresponde privativamente al TC, y no a las CCGG”²²⁰; es decir, que el TC no llega a pronunciarse sobre el contenido material de los preceptos de la LOAPA en la medida en que a juicio del Tribunal no le corresponde a esta Ley interpretar la Constitución: “El legislador no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma (...) lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente”²²¹. Se puede señalar, por tanto, que la sentencia “ofrece un concepto de Estado Autonómico como Estado compuesto de notable solidez, destacando especialmente que ninguna ley del Estado puede interponerse entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía”²²².

4.3.3 Los Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992

Una vez asentado el modelo autonómico, hay que tener en cuenta que la aprobación de los 17 Estatutos había supuesto la culminación del mapa autonómico en España, con la

²¹⁷ Santamaría Arinas, R.J., Op.cit p. 160.

²¹⁸ ídem.

²¹⁹ ídem.

²²⁰ Cosculluela Montaner, L., Op.cit p. 60.

²²¹ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4º.

²²² Aja Fernández, E., Op.cit p. 53.

salvedad de los municipios de Ceuta y Melilla, en cuyo caso la Disposición transitoria quinta preveía la posibilidad de que se constituyeran en “Comunidades Autónomas” en los términos del artículo 144 CE; sin embargo, los Acuerdos Autonómicos de 1981 ya habían previsto la posibilidad de que el acceso a la autonomía de estos municipios tuviera lugar como Corporaciones Locales través de “Regímenes Especiales de Carta”. Por lo tanto, se pone de relieve la existencia de dos posturas en torno a la articulación de la autonomía de Ceuta y Melilla, hasta que en 1995 tiene lugar la aprobación de sendos Estatutos de Autonomía²²³ de acuerdo a la vía planteada en la Disposición transitoria quinta CE, de forma que acceden a su autonomía a través de un Estatuto de Autonomía, al igual que las 17 CCAA constituidas hasta ese momento²²⁴, “integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española”^{225 226}. Pero si bien todo el territorio estaba organizado en CCAA había que hablar de entes territoriales con dos niveles competenciales distintos en función de las dos vías de acceso a la autonomía que el Título VIII estableció, lo cual dio lugar a un gradualismo en el acceso al techo competencia que determinó que las fases de implantación del Estado autonómico se sucedieran de modo diferente para las distintas CCAA. Por otra parte, durante los años siguientes a la implantación de los primeros Acuerdos, el modelo territorial sigue siendo interpretado por el TC de forma que “va configurando los pilares maestro de nuestro Estado de las autonomías y va perfilando cuestiones tan fundamentales como delimitar los distintos ámbitos materiales de competencias entre el Estado y las CCAA; interpreta el alcance de la legislación básica”²²⁷, es decir, cuestiones fundamentales que van definiendo con mayor intensidad la estructura de nuestro modelo de organización territorial. Respecto a la figura del TC en el proceso autonómico, hay algunos autores han llegado a reconocer nuestro Estado Autonómico como “Estado jurisdiccional autonómico”²²⁸, en tanto que hay una serie de razones que otorgan un papel clave al Alto Tribunal como “la inconcreción sobre el

²²³ LO 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y, LO 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

²²⁴ No obstante, Navarra accede a su autonomía a través del Amejoramiento de su Fuero, véase LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

²²⁵ Preámbulo de la LO 1/1995, de 13 marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.

²²⁶ No obstante, dichos Estatutos no definen a Ceuta y Melilla como CCAA a pesar de que sí se les reconoce el acceso “a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses”, lo cual ha suscitado un debate doctrinal en torno a la cuestión de si realmente estamos ante verdaderas CCAA en los términos que expresa la CE o si se trata de entidades locales con un régimen especial. Finalmente, el TC se ha pronunciado respecto a esta cuestión señalando que “Ceuta y Melilla son, en definitiva, Ciudades Autónomas con naturaleza municipal” (STC 240/2006, de 20 de julio de 2006).

²²⁷ Tornos Mas, J., Op.cit p. 19.

²²⁸ Aragón Reyes es quien menciona este concepto en “¿Estado jurisdiccional autonómico?”, de la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm 16, 1986, pp 7-12.

modelo territorial, la escasa precisión en algunos puntos de los propios EEAA²²⁹, pero, además hay que tener en cuenta que en todos los estados descentralizados se puede llegar a hablar de este concepto de "estados jurisdiccionales descentralizados" en la medida en que "en todos ellos es intrínseco a la distribución de competencias un cierto grado de vaguedad e imprecisión en lo que se refiere al alcance de las competencias reservadas al nivel central, imprecisión que coloca al órgano jurisdiccional al que se atribuye la posición arbitral en un papel conformador del sistema"²³⁰.

Una vez llegados a finales de los 80 nos encontramos con que todas las CCAA que habían accedido por la vía del 143 habían cumplido los 5 años de aprobación de sus respectivos estatutos; por lo tanto, más allá de los traspasos de servicios que habían tenido lugar durante la década de los 80 desde los poderes centrales a los autonómicos, estas autonomías estaban ya preparadas para ampliar su techo competencial en consonancia con aquellas que ya habían gozado desde un primer momento del máximo nivel competencial. Hay que indicar que, en este momento, "se abrió entonces una larga polémica sobre la conveniencia, el alcance y la vía más adecuada para dicha ampliación competencial. El doble nivel competencial, ¿era consustancial al Estado Autonomico o había sido solo una fase transitoria de rodaje para las CCAA que tenían menos tradición o voluntad de autogobierno al aprobarse la Constitución?"²³¹

Finalmente, llegamos a los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, suscritos por el Partido Socialista y el Partido Popular, que "estuvieron dirigidos a incrementar el techo competencial de las CCAA del artículo 143 CE"²³². La forma en que se articuló esta primera revisión de los Estatutos de Autonomía fue la aprobación de una Ley Orgánica de Transferencias (la LO 9/1992) y, posteriormente en 1994 tuvo lugar el inicio de la reforma de los Estatutos, de forma que "el doble procedimiento significaba un nuevo consenso entre la voluntad de ampliación competencial que habían manifestado las CCAA y el deseo del gobierno de que la reforma fuese igual en todas y no aparecieran nuevos desniveles"²³³. La instrumentalización de este pacto suponía la utilización de las posibilidades que ofrecía el artículo 150.2 CE: una Ley Orgánica de transferencia de competencias estatales a las CCAA; pero, en realidad "se trataba de una "ley marco" que pretendía condicionar la inmediata reforma de los EEAA de las CCAA del 143 (...) no se trataba tanto de transferir, puesto que dichas competencias las

²²⁹ De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2010). El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 90, septiembre-diciembre (2010), p. 288.

²³⁰ Ibidem, p. 289.

²³¹ Aja Fernández, E., Op.cit p. 56.

²³² Cámara Villar, G., Op.cit p. 409.

²³³ Aja Fernández, E., Op.cit p. 58.

podían asumir mediante la reforma de sus estatutos conforme al art. 148.2 CE, cuanto de condicionar el contenido de esa reforma permitida por la Constitución”²³⁴.

En definitiva, a través de los Pactos Autonómicos de 1992 “se produjo una igualación sustancial en las competencias de las Comunidades de segundo grado o de vía lenta con las del primero, que culminaría con las posteriores reformas estatutarias aprobadas entre 1996 y 1999”²³⁵ y ya nos encontramos con un modelo de Estado autonómico que ha incrementado sus niveles de autogobierno en todo el territorio, tendiendo a la igualación, “hasta el punto de que hemos asistido en los hechos a la puesta en pie de un modelo de Estado con niveles de autogobierno equiparables o, en algunos casos, superiores, a los que disfrutaban algunos Estados miembros de Estados federales”²³⁶. No obstante, no se puede perder de vista el hecho de que desde la entrada en vigor de nuestra Constitución se han intentado combatir los efectos disfuncionales que significaba la construcción de un modelo de organización territorial a partir de la vigencia de un principio dispositivo que suponía dejar en manos de la voluntad de las regiones la concreción de tal modelo, de forma que el intento de neutralización del principio dispositivo tuvo lugar a través de mecanismos de naturaleza diversa destinados a dirigir el proceso de descentralización política mediante el acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas de ámbito estatal y no desde la iniciativa de las instancias territoriales, lo cual entrañó una disminución de la eficacia del principio en la construcción del modelo.

5 EL PANORAMA RECIENTE DEL ESTADO AUTONÓMICO Y EL CAMBIO DEL CONCEPTO O SIGNIFICADO DE AUTONOMÍA POR CONSTITUCIONALIDAD

5.1 Las reformas estatutarias de 2006 como desafío al modelo desarrollado hasta entonces

Llegados al siglo XXI el Estado de las Autonomías ha venido funcionando desde la idea de una construcción gradual, pero ha venido mostrando “importantes disfunciones”²³⁷, relacionadas con la apertura del sistema de distribución de competencias, la indefinición de un modelo de financiación autonómica, etc. hasta el punto de que tales cuestiones “motivaron un largo y sostenido debate en torno a la necesidad de introducir reformas

²³⁴ Cosculluela Montaner, L., Op.cit p. 64.

²³⁵ Cámara Villar, G., Op.cit p. 409.

²³⁶ Ibidem, p. 410.

²³⁷ Cámara Villar, G., Op.cit p. 411.

en el modelo del Estado autonómico, constitucionalizándolo²³⁸; por otra parte, habría que mencionar todas las transformaciones que desde el punto de vista económico, social o político habían tenido lugar en España desde los años ochenta, en especial la entrada en la Unión Europea. Por último, otro factor de crisis a tener en cuenta fue “la posición radical que adoptan los partidos nacionalistas considerados moderados”²³⁹, los cuales emitieron una Declaración en Barcelona en el año 1998 en la que manifestaron sus disconformidades con el modelo hasta entonces desarrollado, de forma que “niegan la legitimidad del modelo autonómico porque ignora las características de Cataluña, País Vasco y Galicia y reclaman la construcción de un Estado de tipo confederal, que reconozca la soberanía de las distintas naciones existentes en España y su derecho a la autodeterminación”²⁴⁰. Finalmente, la reforma del modelo de organización territorial en el marco del consenso que había venido caracterizando su articulación no fue posible y “los impulsos reformadores en este ámbito se desplazaron a la reforma de los Estatutos de autonomía con una lógica de actualización del estado autonómico”²⁴¹; así pues, nos encontramos con una etapa de revisión de los Estatutos que supuso “la ruptura del consenso que desde los Pactos Autonómicos de 1981 había presidido todo el tema autonómico”²⁴².

La primera confrontación con el modelo autonómico con la que nos encontramos es el conocido como Plan Ibarretxe (2005) a partir de la propia estrategia del Lehendakari vasco “orientada a superar el mapa estatutario, que se concretó a finales de 1998 en el Acuerdo de Lizarra con las fuerzas abertzales radicales (...) la continuación del terrorismo, con graves atentados y un clima social cada vez más duro, y de las iniciativas del pacto antiterrorista justifica, según el propio Ibarretxe, el lanzamiento de una propuesta radical, la aprobación de un nuevo Estatuto que convirtiera la autonomía del País Vasco en asociación libre con España”²⁴³. En segundo lugar, el proceso de reforma estatutaria en Cataluña partía de una situación en la que dicho Estatuto no había sido reformado desde su aprobación en 1979, así que “los partidos de izquierda de Cataluña acordaron plantear la reforma del Estatuto para ampliar la autonomía, de forma que al mismo tiempo se atacaba el inmovilismo del gobierno catalán y el centralismo del gobierno estatal (...) se convirtió en el objetivo principal del primer gobierno de izquierdas

²³⁸ Ídem.

²³⁹ Aja Fernández, E., Op.cit p. 68.

²⁴⁰ ídem.

²⁴¹ Cámara Villar, G., Op.cit p. 412.

²⁴² García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, nº 175, enero-abril (2008), p. 248.

²⁴³ Aja Fernández, E., Op.cit p.70.

en Cataluña, sin que nadie supiera exactamente por qué y con qué alcance se reformaba el estatuto”²⁴⁴. Finalmente, la reforma del Estatuto de Cataluña se materializó en la LO 6/2006, de 19 de julio y “el nuevo Estatuto de Cataluña se situó en una posición paradigmática como modelo al que han seguido, por emulación, con distintas intensidades, otras reformas estatutarias, muy destacadamente la andaluza”^{245 246}.

En este momento nos encontramos con propuestas que chocan de lleno con la dinámica de la configuración del modelo territorial en España, en tanto que “estas iniciativas entrañaban un cambio sustancial de su respectivo marco jurídico-constitucional (...) ambas propuestas se basan, hasta cierto punto, en la idea de dotar a la nación de una nueva “norma institucional básica” que refunda la propia comunidad política, ya existente, como un sujeto propio que intenta autodeterminarse”²⁴⁷. Hay que partir del hecho de que no se puede hablar de un modelo territorial diseñado por la Constitución porque efectivamente ésta delegaría la concreción del mismo en un principio dispositivo que permitiría a las CCAA ya constituidas “proponer y pactar la modificación de aquellos elementos definidores de su autonomía mediante la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía (...) dejando así parcialmente en sus manos el cierre y la reapertura del modelo de organización territorial del poder”²⁴⁸. Por lo tanto, el modelo de organización territorial podría responder a tantas opciones como el texto constitucional dé cabida; por lo tanto, en este punto lo que hay que tener claro es que las iniciativas de reforma que plantearon País Vasco y Cataluña ya no se ajustaban al modelo de descentralización seguido en la práctica hasta entonces por parte de los actores políticos involucrados, sino que fueron más allá y planteaban una alternativa a dicho modelo a partir de un principio dispositivo que fue interpretado como una puerta hacia nuevos escenarios políticos.

En conclusión, nos encontramos en el siglo XXI con un nuevo escenario en el que las reformas planteadas por País Vasco y Cataluña ponen a prueba la dinámica de construcción del Estado Autonómico tal y como se había venido dando hasta entonces, de forma que aprovechan al máximo la disponibilidad derivada de la apertura sobre el modelo constitucional de organización territorial contemplando una serie de posibilidades que desbordaban por completo la esencia de un proceso autonómico

²⁴⁴ Ibidem, p. 74.

²⁴⁵ Cámara Villar, G., Op.cit p. 413.

²⁴⁶ En este momento, a parte de la reforma del Estatut (LO 6/2006, de 19 de julio), tiene lugar la reforma de los Estatutos de Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre).

²⁴⁷ Fossas Espadaler, E., Op.cit p. 165.

²⁴⁸ Ibidem, p. 153.

concebido a partir del consenso y el acuerdo político, singularmente en el caso vasco como puso de relieve la incorporación de los derechos históricos de los territorios forales al sistema constitucional a través de la Disposición adicional primera de la CE que “exige entonces la adecuación en su configuración y en su funcionamiento del sistema foral a la Constitución, adaptándole al marco de ésta e imponiendo su encaje (...) la base del régimen foral sólo puede ser la propia Constitución”²⁴⁹.

5.2 La STC 31/2010 como respuesta al intento de reapertura del Estado Autonómico

En base a la aceptación de la fórmula del principio dispositivo por parte del constituyente de 1978, se había llegado a la conclusión de que sobre el modelo de organización territorial del Título VIII operaba una suerte de "desconstitucionalización", de forma que el Estatuto de Autonomía, como herramienta jurídica a través de la que se concreta el régimen de autonomía de cada una de las CCAA, se convertiría en un "complemento normativo indispensable (...) pueden éstas proceder a revisiones sucesivas de sus estatutos ampliando sin límite sus poderes, condicionando los del Estado y poniendo en cuestión la estabilidad del sistema político entero"²⁵⁰. Sin embargo, nos encontramos con que la dinámica de modelación del Estado Autonómico no funcionó así, sino que su concreción se dio partir del pacto político entre las fuerzas estatales; concretamente, “la lógica intrínseca del sistema constitucional español con respecto a la reforma de los Estatutos de Autonomía consiste en exigir amplios consensos internos en la comunidad autónoma para su aprobación y en las Cortes”²⁵¹. Por lo tanto, la apertura del texto constitucional no supuso el otorgamiento de un protagonismo capital a los estatutos como normas capaces de condicionar el sistema político, sino que la disposición sobre el modelo territorial se contempló a partir de una visión consensuada por parte de los actores políticos implicados en el proceso autonómico; así, "los primeros Estatutos de autonomía y la jurisprudencia que los ha interpretado desarrollaron la Constitución y fijaron los parámetros jurídicos dentro de los cuales deben desenvolverse las Comunidades Autónomas"²⁵².

²⁴⁹ Solozábal, J.J. (2004). *Nación y Constitución*. Madrid: Biblioteca Nueva, p. 102.

²⁵⁰ Muñoz Machado, S. (2010). El dogma de la constitución inacabada. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 90, septiembre-diciembre (2010), p. 253.

²⁵¹ Castellà Andreu, J.M^a.(2010). *La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado Autonómico*. Fundación Ciudadanía y Valores, p.5.

²⁵² Muñoz Machado, S., Op.cit p. 264.

En este contexto, una vez llegados al siglo XXI ya existe una serie de factores que desencadenan un impulso reformador de los estatutos por parte de algunas regiones que comenzaban a poner en cuestión la dinámica del Estado Autonómico; concretamente "la reforma del Estatuto catalán se erigía como la salida jurídica a las demandas políticas de profundización en la autonomía (mayor autogobierno) y de reconocimiento más amplio de la singularidad catalana"²⁵³. Efectivamente, aquellas regiones, en especial Cataluña y País Vasco, de cara a canalizar estas nuevas reivindicaciones políticas interpretaron la supuesta vigencia del principio dispositivo en la Constitución del 78 como la apertura de un amplio espacio al legislador estatuyente a partir de la función que la norma suprema le atribuía como "norma institucional básica de la CA", remitiendo la concreta determinación de la organización territorial a las posteriores decisiones de un poder constituido, como el poder autonómico, a través del Estatuto, "que tienen por ello naturaleza paraconstitucional denotando así su función de "complemento indispensable de la Constitución para la determinación de la forma de Estado"²⁵⁴. Finalmente, el resultado de tal operación jurídico-política fue la reforma del Estatuto de Cataluña de 1979, pasando de un Estatuto de 57 artículos a otro de 223, de forma que "el Estatuto pareció concebirse, desde el punto de vista del contenido, como si de una constitución se tratara, con su parte dogmática, además de la orgánica (...) Por todo ello se ha dicho, con gracia y no sin razón, que los nuevos estatutos – aprobados entre 2006 y 2007- tenían *alma de constitución y cuerpo de reglamento*"²⁵⁵.

Sin perjuicio de la supuesta operatividad de un principio dispositivo que permitiría a las regiones disponer del modelo de organización territorial del Estado según su voluntad, hay que mencionar algunos autores que inciden particularmente en la figura del Estatuto de Autonomía, como Fossas Espadaler, quien sostiene que "la peculiaridad normativa del Estatuto de Autonomía es aquello que confiere peculiaridad al Estado Autonómico frente a otros modelos de organización territorial, en los que no existe una categoría equiparable"²⁵⁶; de la misma forma, según Albertí Rovira "los Estatutos no son las Constituciones de las CCAA al estilo de las Constituciones de los Estados en un Estado federal (...) estando igualmente subordinados a la Constitución, sí inciden en la misma en la medida en la que están llamados a completar su obra (...) sin ellos, la organización territorial que se diseña, sólo en potencia y en términos muy generales en el texto

²⁵³ Castellà Andreu, J.M^a., Op.cit p. 6.

²⁵⁴ Este es uno de los razonamientos que subyace detrás de la argumentación del Gobierno de la Generalitat respecto de los argumentos alegados por los recurrentes en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatut ante el TC (antecedente 13).

²⁵⁵ Castellà Andreu, J.M^a., Op.cit p. 6.

²⁵⁶ Fossas Espadaler, E. (2011). El Estatuto tras la sentencia. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 292.

constitucional, no puede hacerse efectiva"²⁵⁷; además, otros autores como Pérez Royo aluden al acceso a la autonomía a través del artículo 151 CE, de forma que en base al hecho de que en este procedimiento de acceso sea el cuerpo electoral de la región que pretende ejercer el derecho a la autonomía el que tenga la primera y la última palabra en el ejercicio de tal derecho a través de los preceptivos referéndum "es lo que lo convierte en una norma única no en el ordenamiento jurídico encabezado por la Constitución española de 1978, sino en el ordenamiento jurídico de toda la historia del constitucionalismo español (...) el constituyente español definió de una manera muy singularmente excepcional la forma en que debe alcanzarse el compromiso entre el principio de unidad política del estado y el ejercicio del derecho a la autonomía"²⁵⁸. Por lo tanto, hay que poner de manifiesto la existencia de una doctrina que incide en la singularidad del Estatuto de Autonomía en el ordenamiento jurídico; sin embargo, nos encontramos con la STC 31/2010, que se pronunció sobre la reforma del Estatuto catalán de 2006, la cual "pone de manifiesto que el Tribunal ha establecido una doctrina sobre la naturaleza y posición del Estatuto que reduce drásticamente la función constitucional del Estatuto, marginando aquellas características que le conferían una singularidad como norma"²⁵⁹. Así, frente a la singular concepción del Estatuto en el Ordenamiento español que algunas regiones habían llevado al extremo, como resulta de las justificaciones de la reforma y de las respuestas a las alegaciones de los recurrentes, "el Tribunal Constitucional ha rechazado de plano, en su STC 31/2010, la idea que sustentaba la reforma estatutaria y ha reafirmado su posición central en la interpretación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado"²⁶⁰.

Lo que la reforma del Estatuto catalán pretendía era reforzar su posición constitucional a través de conceptos como el "blindaje" de las competencias de la CA frente al riesgo de que el Estado al ejercer las suyas pueda afectar a la capacidad de decisión autonómica que habría reconocido el Estatuto de 1979"²⁶¹. El mismo Informe sobre la Reforma del Estatuto "denunciaba que la amplia lectura de los títulos competenciales estatales que habría realizado el legislador estatal, con la aceptación del Tribunal Constitucional, había terminado afectando a la capacidad efectiva de la Generalidad para decidir sus propias políticas"²⁶²; así que a través de una mayor precisión en el

²⁵⁷ Muñoz Machado, S., Op.cit p. 250.

²⁵⁸ Pérez Royo, J., Op.cit p. 127.

²⁵⁹ Fossas Espadaler, E. (2011). El Estatuto tras la sentencia. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 313.

²⁶⁰ De la Quadra-Salcedo Janini, T., Op.cit p. 289.

²⁶¹ Ibidem, p. 293.

²⁶² Ibidem, pp. 293-294.

Estatuto sobre el alcance de las facultades asignadas a la CA así como de los ámbitos materiales concretos sobre los que dichas facultades operaban “se pretendería vincular al propio Estado y al TC”²⁶³, con las consecuencias que dicho planteamiento conllevaría en el sentido de que el Estado, a partir del contenido del Estatuto, “a la hora de actuar en ejercicio de sus competencias constitucionalmente reservadas, se vería condicionado por la interpretación que del alcance de las mismas se haya dado en el Estatuto de Autonomía (...) deberá adecuarse a la interpretación del alcance de las mismas realizada en el Estatuto”²⁶⁴.

En cuanto al contenido de la sentencia, “se pueden observar unos temas transversales que están en la base de los distintos razonamientos del alto tribunal y que tienen que ver con la naturaleza jurídica, los contenidos y la función constitucional del Estatuto en nuestro OJ”²⁶⁵. Respecto de la naturaleza y posición del Estatuto en el Ordenamiento jurídico, si bien es evidente que es la norma que dota de contenido al régimen de autogobierno de cada una de las CCAA, sin el cual el modelo territorial planteado en el Título VIII de la CE carecería de sentido, “se rechaza que el cumplimiento de funciones materialmente constitucionales por parte de algunas normas jurídicas se traduzca en un valor normativo añadido, pues aquella calificación tiene un alcance puramente doctrinal”. Se trata de una norma subordinada a la Constitución y “la posición de los estatutos en el sistema de fuentes es la característica de las leyes orgánicas, esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a los criterios jerárquico y competencial”. El TC trae a colación la STC 247/2007, según la cual el Estatuto, además del contenido preceptivo que establece el 147.2 CE y del contenido “constitucionalmente posible” en virtud de otras previsiones constitucionales expresas, “podrían tener un «contenido adicional» derivado de «la función y cualidad del Estatuto», que sería «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales» (...) no en el sentido de realizar una función «materialmente» constitucional sino de venir conferida o encomendada por la Constitución”. Entonces, el TC, admitiendo que en virtud del modelo territorial desarrollado por la CE al Estatuto se le ha dotado de un contenido material amplio, éste está sometido a unos límites, afirmando que “un límite cualitativo de primer orden al contenido de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de normas la definición de categorías constitucionales”²⁶⁶, entre los cuales “figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata

²⁶³ Ibidem, p. 296.

²⁶⁴ Ibidem, p. 297.

²⁶⁵ Castellà Andreu, J.M^a., Op.cit p. 15.

²⁶⁶ Muñoz Machado, S., Op.cit p. 249.

en la Constitución²⁶⁷. Asimismo, "la sentencia recuerda la doctrina de la STC 76/1983 sobre la distinción entre el poder constituyente y poderes constituidos"²⁶⁸; en la STC 76/1983 el TC vedaba la posibilidad de que las Cortes se colocasen en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, de forma que el legislador ordinario no estaría legitimado para dictar normas interpretativas, como la propia LOAPA, "cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente (...) cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos"²⁶⁹. Es decir, que la interpretación lícita de la Constitución que conlleva cualquier ley de desarrollo "desaparecería cuando esta interpretación consta al margen de toda regulación o desarrollo, cuando se fija el sentido correcto de un precepto constitucional con alcance general (...) cuando la ley se limita a interpretar enunciados constitucionales fuera de un marco regulador"²⁷⁰. Por lo tanto, nos encontramos con un TC que, atribuyéndose una "actitud hipervalorativa de su propia función"²⁷¹ con la que pretende erigirse como el intérprete exclusivo²⁷² de la norma suprema, entiende que no es al Estatuto catalán al que le corresponde llevar a cabo la determinación del alcance de las competencias estatutarias; "qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar, cuáles son los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que (...) no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo"²⁷³.

En conclusión, a pesar de que las últimas reformas estatutarias pretendieron erigirse como el medio a través del cual se complementase el inacabado modelo territorial del Título VIII de la CE, hoy en día "puede darse, pues, por liquidado el dogma de la Constitución inacabada, y con él la supuesta desconstitucionalización de la ordenación territorial del Estado"²⁷⁴. Tras su jurisprudencia, el TC ha dejado claro que no es al Estatuto de Autonomía al que le corresponde interpretar y definir las categorías

²⁶⁷ Ídem.

²⁶⁸ Castellà Andreu, J.M^a., Op.cit p. 18.

²⁶⁹ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4^o.

²⁷⁰ Santaolalla López, F. (2010). ¿Leyes interpretativas inconstitucionales?. *Revista de Derecho Político*, nº80, enero-abril 2011, pp. 42,44.

²⁷¹ Ibidem, p. 50.

²⁷² Según el art. 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el "intérprete supremo", no exclusivo.

²⁷³ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 57^o.

²⁷⁴ Muñoz Machado, S., Op.cit p. 255.

competenciales establecidas en el Título VIII de la CE, no dejándoles margen para dar respuesta a las indeterminaciones constitucionales, sino “sólo para que la desarrollen o complementen mediante normas de valor infraconstitucional que han de respetar las prescripciones de la norma suprema según las ha interpretado el propio TC”²⁷⁵. Por lo tanto, el Alto Tribunal parece descartar un cambio de orientación en el desarrollo del Estatuto: “el cambio “desde abajo” a través de los estatutos en las líneas maestras del actual modelo autonómico (...) El salto hacia otro modelo de estado (federal, confederal, plurinacional...o centralizado) requiere de instrumentos jurídicos distintos: la reforma constitucional, y los consiguientes pactos políticos que la hagan posible”²⁷⁶. En otras palabras, “interpretado el Estatuto de 2006, como lo ha hecho la STC 31/2010, conforme a la Constitución, no resultan de sus determinaciones más poderes efectivos en favor de Cataluña que los que ya tenía consignados según el Estatuto de 1979”²⁷⁷.

5.3 Evolución unilateral de ciertas CCAA

Con el panorama expuesto tras la sentencia sobre el Estatut nos encontramos con un Estado Autonómico que no da más de sí desde el punto de vista del desarrollo de las previsiones constitucionales sobre la forma de organización territorial. Por otra parte, no se pueden obviar los envites de la crisis económica que estalló en 2008, la cual “también afecta duramente a las CCAA porque reduce drásticamente su capacidad financiera y presupuestaria”²⁷⁸ y, en especial, “el desgaste que el Estado autonómico está sufriendo desde la pasada década en un doble frente”²⁷⁹: por un lado, ya hacíamos referencia a cómo desde principios de la década de 2000 el planteamiento del “Plan Ibarretxe” por parte del antiguo presidente del Gobierno Vasco significó un desafío al modelo autonómico planteando el encaje del País Vasco en el Estado Español a través de una forma de “libre asociación”; por otro lado, el crecimiento exponencial del “nacionalismo radical, excluyente y secesionista”²⁸⁰ que ha tenido lugar en Cataluña en los últimos años apoyado en un contexto marcado por la crisis económica y el pronunciamiento del TC sobre la reforma de su Estatuto, factores que “han lanzado a los partidos nacionalistas a una puja para culpar al Estado español por el expolio fiscal, la limitación de la lengua y la opresión de la nación como ejes principales”²⁸¹.

²⁷⁵ Ibidem, p. 253.

²⁷⁶ Castellà Andreu, J.M^a., Op.cit p. 20.

²⁷⁷ Muñoz Machado, S., Op.cit p. 254.

²⁷⁸ Aja Fernández, E., Op.cit p. 98.

²⁷⁹ Cámara Villar, G., Op.cit p. 414.

²⁸⁰ Ídem.

²⁸¹ Aja Fernández, E., Op.cit p. 108.

La deriva crítica del Estado Autonómico ha culminado con la Declaración Unilateral de Independencia de 2017 en Cataluña que ha supuesto una ruptura unilateral por parte de una CA respecto del Estado Autonómico español. La deriva unilateral independentista se consumó con la proclamación de la República Catalana por parte del Parlamento de Cataluña el 27 de octubre de 2017, lo cual motivó la activación del mecanismo excepcional de control gubernamental de la actividad de las CCAA del artículo 155 CE, de forma que el Gobierno de la Nación se vio obligado por primera vez en nuestra reciente etapa democrática a apostar por esta herramienta constitucional en aras de adoptar las medidas que fuesen necesarias para obligar a las instituciones catalanas al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución y las leyes imponen a las CCAA. Por lo tanto, la dinámica reciente del Estado Autonómico ha puesto de relieve a través del proceso unilateral soberanista catalán una situación límite entre los poderes centrales del Estado y los poderes de una CA que llevó a la suspensión, por primera vez desde la segunda República Española, del régimen de autonomía de una región española. Desde el punto de vista territorial, no puede haber cuestión que suscite mayor gravedad que el planteamiento de la secesión unilateral por parte de uno de los territorios dentro de un Estado democrático de Derecho como el Español.

6 CONCLUSIONES

1ª. El concepto de “descentralización” ha variado en España a lo largo de los siglos en función de nociones como foralidad, autonomía administrativa, conciertos, preautonomías, autonomía política, ¿independencia?...

2ª. El constituyente español se ha enfrentado a tendencias descentralizadoras de diferente intensidad en el territorio español, lo cual ha determinado la adopción de soluciones constitucionales alternativas a los modelos clásicos de descentralización que permitieran dar cabida a las diferentes demandas, siendo el Estado integral de la segunda república y el Estado autonómico de 1978 los ejemplos más evidentes.

3ª. La búsqueda de soluciones pragmáticas por parte del constituyente han puesto de manifiesto la inexistencia de un modelo claro de estado descentralizado. La CE 78 ha previsto un marco autonómico abierto general y particular para País Vasco y Navarra (DA 1ª).

4ª. La apertura del modelo territorial precisa de la intervención posterior de las regiones en virtud de un principio dispositivo que permitiría disponer del régimen de autonomía en función de la voluntad que éstas manifestaran a través de sus Estatutos.

5ª. El planteamiento de un modelo territorial abierto deparó en un factor de inestabilidad que precisó de ser neutralizado a través de unos acuerdos políticos que permitieran lograr una instauración consensuada y objetiva del modelo autonómico.

6ª. El modelo constitucional se ha visto muy matizado por dos instituciones que se encuentran al margen del juego democrático: el Tribunal Constitucional y los Pactos Autonómicos.

7ª. La construcción gradual del Estado autonómico ha dado lugar a un sistema de descentralización política que ha tendido a la homogeneización de un régimen de autogobierno de las CCAA que ha ido alcanzando progresivamente mayores cotas de descentralización.

8ª. Con el paso del tiempo, el Estado autonómico ha venido manifestando una serie de disfunciones que han motivado la necesidad de introducir reformas en el modelo de organización territorial del Título VIII CE que no se han llevado a cabo por la falta de un consenso que permitiera abordar una operación política de tal calado.

9ª. Los impulsos reformadores se han canalizado a través de reformas de los Estatutos de Autonomía que pusieron de manifiesto la revisión de algunas cuestiones

de calado constitucional que condicionaban el reparto de poder entre el poder central y los poderes autonómicos.

10ª. La imposibilidad de que los Estatutos de Autonomía aborden cuestiones que respondan a categorías constitucionales limita el papel de las regiones en la concreción del modelo de organización territorial. No es al Estatuto de Autonomía al que le corresponde dotar de contenido al Título VIII de la CE, sino que es el Tribunal Constitucional al que le corresponde interpretar el sentido de las prescripciones constitucionales.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Libros

Aja Fernández, E. (2014). *Estado Autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.

Arbós Marín, X. (2006). *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

Clavero Arévalo, M. (1983). *España, desde el centralismo a las autonomías*. Barcelona; Editorial Planeta.

De la Granja, J.L.et al (2020). *Breve historia de Euskadi*. Barcelona: Ed. Debate.

Lasagabaster Herrarte, I. (2017). *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: Lete argitaletxea.

Polo Martín, R. (2014). *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*. Madrid: Dykinson.

Solozábal, J.J. (2004). *Nación y Constitución*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Capítulos de libros o colaboraciones en obras colectivas dirigidas o coordinadas:

Garriga Acosta, C.A. (2012). Los derechos propios de los reinos hispánicos. En Lorente Sariñena, M.M., Vallejo Fernández de la Reguera, J., Manual de historia del Derecho (pp. 179-224). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Powell, C. (2001). *Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado Autonómico español, 1975-83*. En García de Cortázar, F., El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida (pp. 17-66). Madrid: FAES.

Serván Reyes, M.C. (2012). *De la Constitución al Estado (1814-1914)*. En Lorente Sariñena, M.M., Vallejo Fernández de la Reguera, J., Manual de historia del Derecho (pp. 363-405). Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Artículos de revistas:

Aguado Renedo, C. (1997). El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, octubre-diciembre 1997, págs. 137-158.

Cámara Villar, G. (2018). La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, nº 101, enero-abril, págs. 395-430.

Coscolluela Montaner, L. (1996). Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos. *Estudios regionales*, nº44 (1996), pp. 47-65.

De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2010). El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), págs. 287-334.

Fossas Espadaler, E. (2008). El principio dispositivo en el Estado Autonomico. *Revista de Derecho Político*, nºs 71-72, enero-agosto 2008, págs. 151-173.

Fossas Espadaler, E. (2011). El Estatuto tras la sentencia. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pp. 291-314.

García de Enterría, E. (1982). La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del art. 149 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, págs. 277-298.

García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, nº 175, enero-abril (2008), págs. 217-250.

Muñoz Machado, S. (2010). El dogma de la constitución inacabada. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), págs. 245-266.

Pérez Ayala, A. (2000). Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano. *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000, págs. 177-217.

Pérez Royo, J. (2011). La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España. *Revista catalana de dret public*, núm. 43, 2011, p. 121-149.

Peyrou, F. (2010). Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, t.22, 2010, págs. 257-278.

Rebollo Delgado, L. Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978, en *Revista de Derecho Político*, nº 101/2018, págs. 461-502.

Rubio Pobes, C. (2004). El País Vasco ante la reforma liberal o el debate Fueros-Constitución (1808-1876). *Anales de Historia Contemporánea*, 20 (2004), págs. 95-122.

Santamaría Arinas, R.J. (2015). La LOAPA vista desde las atípicas armonizaciones de hoy. *Iura Vasconiae*, 12/2015, págs. 155-183.

Santaolalla López, F. (2010). ¿Leyes interpretativas inconstitucionales? *Revista de Derecho Político*, nº80, enero-abril 2011, págs. 37-58.

Tomas Villarroya, J. (1985). Proceso autonómico y observancia de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, septiembre-diciembre 1985, págs. 25-64.

Tornos Mas, J. (2000). Veinte años de Estado Autonómico. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, págs. 13-28.

Ugartemendia Eceizabarrena, J.I., Urretavizcaya Añorga, I. (1995). Descentralización política y justicia constitucional en la II República. *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, 1995, págs. 137-170.

- **Disposiciones legales**

Estatuto de Bayona. 6 de julio de 1808.

Real Decreto de 29 de octubre de 1841.

Constitución de la República Española. 9 de diciembre de 1931.

Constitución Española. 6 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa Autonómica.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- **Jurisprudencia:**

STC 76/1983, de 5 de agosto.

STC 31/2010, de 28 de junio.

- **Otros**

Informe de la Comisión de Expertos sobre las Autonomías. Centro de Estudios Constitucionales.

Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Madrid: Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno.

Proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico. 29 de julio de 1982.

Fuertes Suarez, J.L. (1982). *El Proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA).* Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992.

Castellà Andreu, J.M^a. (2010). *La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado Autonómico.* Fundación Ciudadanía y Valores.

