

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Vicente Álvarez García

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

ÍNDICE:

I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA.

II. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO AUTONÓMICO.

**IV. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA DE 2011 Y
ALGUNAS DE SUS PARTICULARIDADES DESDE UNA PERSPECTIVA
JURÍDICA.**

V. SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA.

1. La técnica de la centralización.

- A. El modelo napoleónico de la departamentalización.
- B. La división provincial de España: Javier de Burgos y el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.

2. Las excepciones a la técnica centralizadora en la historia del constitucionalismo español hasta 1978.

- A. El primer intento de una descentralización política: la Primera República y el proyecto de Constitución Federal de 1873. El cantonalismo: las pretensiones de establecer una España federal por la vía de los hechos (desde abajo hacia arriba).
- B. El fallido ensayo de la descentralización territorial durante la Segunda República: el “Estado integral” de la Constitución de 1931.

3. La Constitución Española de 1978 y la descentralización territorial: el nacimiento del Estado de las Autonomías.

II. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

4. Las bases constitucionales del Estado Autonómico. En particular, el art. 2 y el Título VIII de la Constitución.

- A. Los principios constitucionales esenciales para la organización territorial de España establecidos por el art. 2 CE.

a. La unidad: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”.

a.1. La unidad política: el “pueblo español” (que habita en el conjunto del Estado) es el único titular de la soberanía. El art. 1.2 CE dispone: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

a.2. La unidad jurídica.

a.3. La unidad económica.

b. La autonomía (“autonomía no es soberanía”): la Constitución, dentro de la unidad de la Nación española, “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”.

c. El principio de solidaridad: la Constitución reconoce y garantiza “la solidaridad entre todas ellas” (esto es, las nacionalidades y las regiones).

B. Introducción al contenido del Título VIII de la Constitución Española.

a. El régimen local: la autonomía local (arts. 137 y 140 a 142 CE). El concepto constitucional de autonomía local: la autonomía local, según el Tribunal Constitucional, “debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4).

b. El régimen autonómico.

b.1. La filosofía del sistema. El papel del principio dispositivo ¿y sus límites? Sobre la falta de definición de un modelo cerrado de Estado en la Constitución española.

b.2. Las bases constitucionales para la construcción del mapa autonómico.

b.2.1. La tipología de Comunidades Autónomas: Comunidades Autónomas de primer grado (las Comunidades históricas y Andalucía) y Comunidades Autónomas de segundo grado.

b.2.2. Los Estatutos de Autonomía: los Estatutos como “normas institucionales básicas” de las Comunidades Autónomas subordinadas a la Constitución (art. 147.1 CE).

b.2.3. El sistema constitucional de reparto de competencias (arts. 148 y 149 CE).

b.2.4. Los principios de cierre del sistema (art. 149.3 CE).

b.3. El papel del Tribunal Constitucional para la ordenación territorial de España.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO AUTONÓMICO.

5. El nacimiento de las Comunidades Autónomas y su evolución en los años ochenta, noventa y primeros dos mil.

A. La aprobación de los Estatutos de Autonomía de primera generación: el nacimiento de las Comunidades Autónomas (1979-1983).

- a. El sistema organizativo uniforme (art. 152.1 CE). Sobre el poder legislativo de todas las Comunidades Autónomas, en particular.
 - b. El sistema competencial: la inicial diferenciación competencial.
 - c. La Comunidad Autónoma de Extremadura nació en 1983 con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- B. Los Pactos de 1992. La igualdad competencial. Sobre el art. 148.2 CE.
- C. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación.
- a. El “precedente” fallido: el Plan Ibarretxe.
 - b. ¿A qué llamamos Estatutos de Autonomía de segunda generación? El comienzo de la casa por el tejado: la reforma de los Estatutos de Autonomía sin una previa reforma constitucional (y sin un mínimo acuerdo de Estado).
 - c. La negociación de los primeros Estatutos de Autonomía de segunda generación.
 - c.1. La aprobación del Estatuto de Autonomía valenciano (LO 1/2006, de 10 de abril): las peculiaridades en su elaboración y en su contenido. La llamada “cláusula Camps”
 - c.2. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (LO 6/2006, de 19 de julio).
 - c.2.1. La elaboración del Estatuto de Cataluña: la negociación con el Gobierno del Estado.
 - c.2.2. Su aprobación definitiva. El referéndum.
 - c.2.3. La impugnación del Estatuto de Autonomía catalán ante el Tribunal Constitucional y su resultado. En particular, la STC 31/2010, de 28 de junio.
 - c.3. Los restantes Estatutos de segunda generación. En particular, el caso de Extremadura: la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 - d. La crisis independentista catalana: sobre el intento de asesinato de los principios de legalidad y de separación de poderes durante los meses de septiembre y de octubre de 2017 por el Parlamento y por el Gobierno de Cataluña.

d.1. Las normas y actuaciones secesionistas de los días 6 a 8 de septiembre.

d.1.1. La primera andanada “normativa” tiene fecha del 6 de septiembre de 2017: está presidida por la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. Esta ley formal autonómica sirve de base jurídica, por un lado, al Decreto del gobierno catalán 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y, por otro, al Decreto de ese mismo gobierno 140/2017, de 6 de septiembre, de normas complementarias para la realización del referéndum de autodeterminación de Cataluña.

d.1.2. La segunda andanada comprende una sola “norma”, que es la norma fundamental provisional de la República independiente catalana, y cuyo texto no tiene, “jurídicamente hablando”, ningún tipo de desperdicio: la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (catalana).

d.2. El remedo de referéndum de 1 de octubre de 2017.

d.3. La declaración unilateral de independencia de 27 de octubre de 2017.

d.4. La respuesta del Estado.

d.4.1. La activación de los poderes de coacción federal previstos por el art. 155 CE.

d.4.2. El papel del Tribunal Constitucional: la STC 114/2017 (declaración de inconstitucionalidad de la Ley catalana 19/2017) y la STC 124/2017 (declaración de inconstitucionalidad de la Ley catalana 20/2017). Los fundamentos: 1) el principio de la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo español (art. 1.2 CE); 2) la unidad de la Nación española (art. 2 CE); 3) el principio de supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE).

IV. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA DE 2011 Y ALGUNAS DE SUS PARTICULARIDADES DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA.

6. Los fundamentos de la Comunidad Autónoma de Extremadura:

A. El papel de la Historia.

B. La voluntad de los extremeños de hoy. El significado de la palabra “Reforma”.

7. La falta de una carta de derechos: la ruptura del efecto emulación.

8. Los principios rectores y los hechos diferenciales.

9. El reparto de competencias. Su estructura:

- A. Los principios generales.
- B. Tipos de competencias.
- C. La distinción entre “materias” y “funciones”.
- D. Sobre las competencias accesorias y la técnica jurídica.

10. Peculiaridades del sistema de fuentes:

- A. Estructura general: potestad legislativa y potestad reglamentaria.
- B. La problemática ligada a las normas con rango de ley.
 - a. Sobre los tipos de leyes formales.
 - b. Los decretos-leyes (art. 33).
 - c. La configuración de la legislación delegada (arts. 22.3 y 41.1).

11. El Consejo Consultivo de Extremadura.

- A. Su particular configuración jurídica y su explicación. Una referencia a la STC 223/2006.
- B. La supresión del Consejo Consultivo y su sustitución por la Comisión Jurídica. La confirmación de esta situación por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y por el Tribunal Supremo.

12. Referencia al Consejo de Cuentas y al Personero del Común.

13. El Poder Judicial “en” Extremadura.

- A. Introducción a la posición constitucional del Poder Judicial.
- B. Un problema particular: el Consejo de Justicia de Extremadura y su participación en el nombramiento de altos cargos judiciales.

14. La organización territorial.

- A. Introducción: La posibilidad de incorporar la regulación del régimen local en los Estatutos de Autonomía.

- B. El sistema bifronte del régimen local.
- C. La autonomía “política” de los municipios. La falta de un listado de competencias municipales.
- D. El valor jurídico de la regulación estatutaria con respecto a:
 - a. La Constitución.
 - b. La legislación básica estatal. En particular con respecto a la LRBRL de 1985.

15. Las técnicas de cooperación.

- A. La cooperación vertical y la horizontal.
- B. En particular, los foros multilaterales de cooperación horizontal.

16. Las relaciones de Extremadura con Portugal: art. 71 g) del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 versus art. 149.1.3 CE –el “ius contrahendi” del Estado-. La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y el reconocimiento de distintas categorías de acuerdos internacionales: los tratados internacionales, los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos.

17. El papel de la LOFCA en relación con la hacienda autonómica. El proyecto de Estatuto y la aprobación definitiva. El art. 77.4 del nuevo Estatuto.

18. Las obligaciones impuestas al Estado en materia de hacienda:

- A. La deuda histórica (DA 1ª).
- B. Las inversiones complementarias (DA 2ª). Unas enseñanzas de la STC 31/2010.
- C. El fracaso del intento de convertir los tributos estatales “cedidos” a la Comunidad Autónoma de Extremadura en impuestos “traspasados”. El mantenimiento, no obstante, de la potestad de regular “los tributos cedidos íntegramente” (art. 82).
- D. Los tributos propios (art. 81.1): las facultades de la Comunidad Autónoma de Extremadura de imponer “impuestos propios” “que no recaigan sobre hechos imposables *efectivamente* gravados por el Estado”.
- E. La fijación en el Estatuto de las variables que deberán ser tenidas en cuenta para determinar las necesidades de gasto y de financiación para

la Comunidad Autónoma. Sobre el valor jurídico del art. 86.5 EAE de 2011.

F. La obligación de que el Estado garantice los recursos necesarios para que Extremadura “pueda prestar los servicios y ejercer sus competencias en condiciones de sustancial igualdad con el resto de las comunidades autónomas, *sin que las diferentes formulaciones estatutarias puedan significar perjuicios para la región*”. Sobre el valor jurídico del art. 86.2 EAE de 2011.

19. El procedimiento de reforma del nuevo Estatuto de Extremadura: La obligación de que la LO de aprobación del Estatuto contenga una autorización del Estado para que la Junta de Extremadura pueda convocar un referéndum de ratificación del texto estatutario (con la autorización previa de la Asamblea de Extremadura). La utilización por el art. 91.2 e) Estatuto de Autonomía de Extremadura del inciso “*incluirá la autorización del Estado*”.

V. SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

20. Los escenarios teóricos para la (re)definición del modelo territorial español.

- A. Las tesis recentralizadoras.
- B. Las tesis soberanistas.
- C. Las tesis intermedias.
 - a. La pervivencia inalterada de la esencia del actual modelo.
 - b. Las tesis federalistas. Sobre la cuestión de qué es el federalismo.

21. La doble vía jurídica para la posible reforma constitucional: los arts. 167 y 168 CE. Sobre el alcance y el procedimiento de cada una de estas vías.

- A. Dos cuestiones previas:
 - a. La distinción entre el “poder de reforma de la Constitución” (regulado dentro de la propia Norma Fundamental, para un cambio limitado de la misma) y el “poder constituyente” (que es un poder originario y, por tanto, carente de límites para establecer una nueva Norma Fundamental).
 - b. La inexistencia de una cláusula de intangibilidad dentro de la Constitución Española: todos sus preceptos pueden ser objeto de reforma, siguiendo uno de de los dos procedimientos previstos dentro de ella.

B. Los procedimientos de reforma establecidos dentro de la Constitución Española:

a. El procedimiento simple (u ordinario): art. 167 CE.

b. El procedimiento agravado (o rígido): art. 168 CE.

C. El procedimiento simple (u ordinario).

a. Su objeto: la reforma de todos los preceptos constitucionales, salvo de aquellos que estén sometidos para su reforma al procedimiento agravado por el art. 168.1 CE.

b. Mayorías para la aprobación de los proyectos de reforma:

b.1. La regla general: tres quintos de cada una de las dos Cámaras de las Cortes Generales.

b.2. Variante: si no se alcanza la mayoría de tres quintos (pero sí, al menos, la mayoría absoluta) en el Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios puede aprobar la reforma.

c. No resulta obligado someter la reforma a referéndum (salvo que se solicite por la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras).

d. Este procedimiento se ha utilizado para la reforma de la Constitución Española de 1978 en dos ocasiones (la reforma del art. 13.2 en el año 1992, y la del art. 135 en el año 2011).

D. El procedimiento agravado (o rígido).

a. Su objeto: “la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II”. Estos preceptos recogen: los principios esenciales sobre los que se asienta nuestro Estado, los derechos fundamentales y la regulación de la Corona.

b. Mayorías y procedimiento para la aprobación de los proyectos de reforma:

b.1. Una aprobación inicial de la necesidad de la reforma por dos tercios de cada una de las Cámaras.

b.2. Alcanzada esta mayoría inicial, se procede a la disolución inmediata de las Cortes.

b.3. Las nuevas Cámaras surgidas tras las elecciones deberán ratificar la decisión de reforma y proceder al estudio del nuevo

texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras.

c. Es necesario que el nuevo texto propuesto sea sometido a referéndum para su ratificación.

22. Documentos institucionales: el Consejo de Estado aprobó un Dictamen en el año 2006, elaborado por su Comisión de Estudios, a propuesta del Gobierno del entonces Presidente Rodríguez Zapatero, proponiendo distintas modificaciones en el texto de la Constitución Española de 1978. Estas modificaciones versaban sobre cuatro aspectos: 1º) La reforma del Senado; 2º) La incorporación del nombre de las Comunidades Autónomas; 3º) La referencia al proceso de construcción europea; y 4º) La eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en el orden sucesorio al trono español.

23. Sobre los pronunciamientos políticos para una eventual reforma de la Constitución.

A. Las tesis oficial del PSOE para la federalización de España.

B. La creación de la comisión parlamentaria auspiciada por el PSOE para la evaluación y la modernización del Estado autonómico.

C. La tesis de algunos dirigentes socialistas sobre el específico problema de Cataluña: sobre la “reactivación” de la parte del Estatuto de Autonomía de Cataluña declarada inconstitucional por la STC 31/2010.

24. Ideas doctrinales para una reforma de la Constitución: la doctrina iuspublicista se ha expresado en distintas ocasiones sobre la necesidad de proceder tanto a reformas técnicas como a reformas sustanciales del texto de la Constitución. Tres ejemplos:

A. La trilogía publicada por el profesor Santiago Muñoz Machado en estos últimos años con los títulos de “Informe sobre España” –año 2012-, “Cataluña y las demás Españas” –año 2014- y “Vieja y Nueva Constitución” –año 2016-. Nótese que el segundo de estos libros se refiere a la cuestión catalana y que contiene, incluso, una propuesta articulada para la incorporación de los hechos diferenciales de Cataluña dentro de la Constitución Española.

B. El “Memorial para la reforma del Estado” (obra en homenaje, precisamente, al profesor Santiago Muñoz Machado, publicada en el año 2016), que recoge más de un centenar de trabajos doctrinales analizando las deficiencias que presenta nuestra vigente Constitución con propuestas concretas de reforma.

C. El documento “Ideas para una reforma de la Constitución” (formulado en noviembre de 2017 por diez Catedráticos de Derecho Administrativo y Constitucional -entre ellos, cinco provenientes de universidades

catalanas, así como el propio Santiago Muñoz Machado-). Una explicación de su contenido.

a. La Constitución necesita reformas de diversa índole, pero las que afectan al modelo territorial serían prioritarias (y, entre ellas, las que se refieren a Cataluña).

b. Sobre las reformas no territoriales: 1º) La cláusula europea; 2º) El orden sucesorio en la Corona; 3º) Las garantías de ciertos derechos sociales; 4º) La mejora de la calidad democrática de algunas instituciones; etc.

c. Sobre las reformas en el modelo de organización territorial.

c.1. El punto de partida: “la Constitución dejó en la inconcreción, omitió o remitió a los Estatutos y a futuras leyes orgánicas muchos elementos esenciales del modelo territorial”.

c.2. La reforma debe abordarse “basándonos en las técnicas del federalismo”, que permitan evitar un número excesivo de conflictos (que deben ser resueltos por el Tribunal Constitucional) y donde primen técnicas de diálogo.

c.3. Cinco cuestiones problemáticas que deberían abordarse prioritariamente: 1º) El papel de los Estatutos de Autonomía (que deberían transformarse en normas equivalentes a las constituciones de los territorios en los sistemas federales); 2º) La clarificación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas; 3º) La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en las instituciones del Estado; 4º) El fortalecimiento de los instrumentos y de los órganos de colaboración (sería clave, en este sentido, la creación de un verdadero Senado de representación territorial –que podría seguir el modelo del “Bundesrat” alemán-); y 5º) La constitucionalización de los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica.

d. El caso catalán.

d.1. La reordenación general del modelo territorial español debería servir para “encauzar, en ese marco, la situación de Cataluña”, sin establecer una solución específica, “de carácter coyuntural y desgajada del conjunto del modelo”, para Cataluña (pues esta última solución no solventaría el problema a largo plazo).

d.2. No obstante, y dentro del modelo general, habría que abordar “tres cuestiones” en relación con Cataluña:

d.2.1. El reconocimiento de la singularidad de Cataluña (como del resto de las Comunidades Autónomas –así sucede, por ejemplo, con el concierto económico vasco y el convenio económico navarro–).

Podría incorporarse en la Constitución “una disposición adicional específica para Cataluña en la que se aborden las cuestiones identitarias, competenciales y de relación con el Estado”. En todo caso, insisten los autores del documento: “cualquier solución aceptable para Cataluña debe serlo para el resto de Comunidades, a partir del reconocimiento por todos de la diversidad de España”.

d.2.2. La recuperación de los contenidos estatutarios desactivados por la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

No, naturalmente, los preceptos cuyo contenido vaya en contra frontalmente de la Constitución, pero sí aquellos declarados inconstitucionales porque no se podían incluir en una fuente jurídica como es un Estatuto de Autonomía.

Esto sucedería en supuestos tales como: el reconocimiento de la participación autonómica en las decisiones del Estado, tanto en el ejercicio de competencias estatales, como en la participación en la designación de miembros de órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial); la definición constitucional de los diferentes tipos competenciales; la inclusión de principios de financiación autonómica; la flexibilización de la organización del territorio (veguerías), etc.

d.2.3. La remisión al Estatuto de Autonomía de aquellos aspectos identitarios o de organización institucional o territorial que sólo afectan a ese territorio y no a los restantes, ni al funcionamiento del Estado.

En este punto se situarían aspectos tales como: la organización de instituciones propias, la organización del territorio, las cuestiones simbólicas vinculadas a la identidad o el reconocimiento de derechos derivados del ejercicio de competencias autonómicas.

25. Las dimensiones del problema de la integridad territorial de un Estado como España: ¿es un problema estrictamente nacional o es una cuestión supranacional?

A. Las consecuencias jurídicas impuestas por el Derecho Europeo (según se ha interpretado por las Instituciones comunitarias) en caso de secesión de una región de un Estado miembro de la Unión. El art. 50 TUE.

B. Los problemas derivados del secesionismo catalán se han abordado siempre como una cuestión interna española, pero quizá esta forma de enfocar la cuestión debe cambiar porque, muy probablemente, el

problema de la fragmentación de España, pero también de Europa, sólo tiene una solución a la larga: la determinación clara dentro del club europeo de cuáles serían sus consecuencias. De lo contrario, la secesión de una región europea traerá consigo, como un efecto dominó más o menos retardado, la separación de otras, con el incremento de los nacionalismos identitarios (que lo único que han traído consigo a lo largo de la Historia ha sido la destrucción de Europa cada poco tiempo).

C. La conclusión: desde la Unión Europea debe precisarse el principio de autonomía institucional de los Estados, deben fijarse sus territorios y deben determinarse unas reglas mínimas claras, al menos, de comportamiento no sólo económico, sino también político-institucional de los mismos, para terminar de una vez por todas con el riesgo de que las aventuras nacional-independentistas asolen nuestro continente, una vez más.