

# Reflexiones y propuestas sobre el modelo de estado autonómico.

**En defensa del estado autonómico. Objetivo: proteger y perpetuar el legado de la transición y formular propuestas para la España territorial del futuro<sup>1</sup>**

**VICENTE GARRIDO MAYOL**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universitat de València

**JOSÉ MARÍA VIDAL BELTRÁN**

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universitat de València

## Resumen

El Estado autonómico, forma territorial genuinamente española –pues tiene su antecedente, con todas las diferencias que se quiera, en el Estado integral de la Constitución republicana de 1931– está fuertemente consolidado en España. No se puede hacer marcha atrás porque hunde sus raíces en la propia historia de España y está jurídicamente blindado por las disposiciones de la Constitución de 1978. Es uno de los temas centrales del derecho constitucional español, sobre el que la producción

---

<sup>1</sup> Documento presentado en Madrid, en acto coorganizado por la Fundación Conexus y por la Fundación Profesor Manuel Broseta, el 17 de enero de 2023, por Rafael Catalá (exministro de Justicia), Jordi Sevilla (exministro de Administraciones Públicas) y Pascual Sala (expresidente del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial), moderados por la periodista Anabel Díez.

científica es abundante pero que plantea constantemente perfiles nuevos que favorecen la reflexión sobre cuestiones de enorme importancia para el futuro de nuestro Estado autonómico y las propuestas para mejorar su funcionamiento. Con tal propósito se ha elaborado el documento que sigue y que posibilita un debate siempre abierto.

**Palabras clave:** Estado autonómico, Senado, reforma de la Constitución, sistema competencial, financiación, cooperación autonómica, recentralización, separatismo, federalismo.

## Resum

L'Estat autonòmic, forma territorial genuïnament espanyola –ja que té l'antecedent, amb totes les diferències que es vulga, en l'Estat integral de la Constitució republicana de 1931– està fortament consolidat a Espanya. No es pot fer marxa enrere perquè està ben arrelat en la història mateixa d'Espanya i jurídicament blindat per les disposicions de la Constitució de 1978. És un dels temes centrals del dret constitucional espanyol, sobre el qual la producció científica és abundant, però planteja constantment perfils nous que afavoreixen la reflexió sobre qüestions de gran importància per al futur del nostre Estat autonòmic i les propostes per a millorar-ne el funcionament. Amb tal propòsit s'ha elaborat el document que segueix i que possibilita un debat sempre obert.

**Paraules clau:** Estat autonòmic. Senat. Reforma de la Constitució. Sistema competencial. Finançament. Cooperació autonòmica. Recentralització. Separatisme. Federalisme.

## Abstract:

The autonomous State, a genuinely Spanish territorial form –because it has its antecedent, with all the differences you want, in the integral State of the Republican Constitution of 1931– is strongly consolidated in Spain. It cannot be reversed because it is rooted in the history of Spain itself and is legally protected by the provisions of the 1978 Constitution. It is one of the central issues of Spanish Constitutional Law, on which scientific production is abundant but which It constantly raises new profiles that encourage reflection on issues of enormous importance for the future of our autonomous State and proposals to improve its operation. For this purpose, the document that follows has been prepared and allows for an always open debate.

**Key words:** Autonomous state, Senate, reform of the Constitution, competence system, financing, autonomous cooperation, recentralization, separatism, federalism.

## Sumario

- I. Introducción
- II. Justificación del estado autonómico
- III. La constitución de 1978 y la evolución del estado autonómico
  1. Los postulados fijados por la Constitución para configurar el mapa autonómico.
  2. El marco competencial establecido por la Constitución
  3. El marco económico y financiero establecido por la Constitución
- IV. La encrucijada actual del estado autonómico
- V. Perspectiva de futuro y reformas en el estado autonómico
- VI. Vectores posibles de reformas para el mejor funcionamiento del estado autonómico
  1. Reformar el sistema de financiación autonómica
  2. Ampliar y mejorar los mecanismos de cooperación multilateral
  3. Establecer mecanismos de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado
  4. Reforzar los mecanismos de cooperación bilateral
  5. Adecuar la estructura de la Administración estatal al modelo de un Estado compuesto, con la aprobación del Estatuto del Gobierno
  6. Reformar la regulación básica del régimen local y reforzar el principio de subsidiariedad en la escala local
  7. Flexibilizar la estructura provincial en la articulación territorial de las comunidades autónomas
  8. Articular un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de la Administración única
  9. Reformar el Senado para que cumpla la función de cámara de representación territorial
  10. Reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del modelo autonómico creado a su amparo, prescindiendo de preceptos cuya aplicación ya se ha agotado
- VII. Reflexión conclusiva
- VIII. Bibliografía consultada

## I. Introducción

El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones es el resultado de un gran pacto político y se constituye como de los elementos significativos del llamado «régimen del 78». La aplicación de las previsiones constitucionales comportó la recuperación de la autonomía para aquellas que ya habían iniciado los trámites durante la II República y la conformación de la totalidad de pueblos y territorios del Estado español en diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

Por su parte, la aprobación del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana fue fruto de un consenso alcanzado entre las distintas fuerzas políticas tras un complejo proceso en el que hubo que superar las discrepancias surgidas en relación con la vía de acceso a la autonomía, las cuestiones identitarias –denominación, bandera, idioma...–, el papel a desempeñar por las diputaciones provinciales o las competencias que debían y podían asumirse. Tras un convulso trámite parlamentario logró aprobarse la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, que entró en vigor el siguiente día 10, fecha en la que quedó constituida la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de autonomía es la norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma, y en él se reconoce su condición de nacionalidad histórica y se establece la arquitectura institucional que ha propiciado el autogobierno durante los cuarenta años de su vigencia mediante el ejercicio de las competencias asumidas.

El balance de estos cuarenta años es indiscutiblemente positivo pues se ha recuperado y ejercido el autogobierno y es evidente la mejora en los ámbitos de la sanidad, la educación, los servicios sociales, las infraestructuras, la cultura o el urbanismo y protección del paisaje.

Pero no son pocos los problemas a los que la Comunitat Valenciana tiene que hacer frente, problemas que se enmarcan en la necesidad de repensar la configuración del Estado autonómico como la financiación, la fiscalidad y su posible armonización, la descentralización institucional y la cooperación y, en fin, el modelo de Estado. Desde la Comunitat

Valenciana queremos reflexionar sobre tales cuestiones y ofrecer propuestas que sirvan para afianzar el Estado autonómico y fortalecer la integración de todas las comunidades autónomas en un Estado en que la cogobernanza debe protagonizar el futuro de la España territorial.

## II. Justificación del estado autonómico

En un momento en que en algunos ámbitos políticos y sociales se ataca al Estado autonómico y se pone en cuestión su eficacia, o en que desde algunos territorios se pretende la desmembración del Estado con propuestas separatistas, es conveniente recordar el fundamento que justifica la existencia del Estado autonómico. La historia de España nos pone de manifiesto que el Estado autonómico no es una creación caprichosa de los políticos ni, simplemente, la estructuración interna del poder para lograr una gestión más eficaz, sino, sobre todo, la respuesta a un problema latente y constante desde que se inició, en los albores del siglo XIX, nuestro régimen constitucional.

Y es que no podemos olvidar el proceso de conformación de España. Ortega y Gasset, en su *España invertebrada*, recordaba las palabras de Mommsen, el gran relator de la evolución del Imperio Romano: «La historia de toda nación, y sobre todo de la nación latina, es un vasto sistema de incorporación». Y de esa afirmación, el ilustre filósofo español puso de manifiesto que «la incorporación histórica no es la dilatación de un núcleo inicial, sino más bien la organización de muchas unidades sociales preexistentes en una nueva estructura». Pero, como advirtió Ortega, «El núcleo inicial, ni se traga los pueblos que va sometiendo, ni anula el carácter de unidades vitales propias que antes tenían». «Entorpece sobremedida la inteligencia de lo histórico suponer que cuando de los núcleos inferiores se ha formado la unidad superior nacional, dejan aquéllos de existir como elementos activamente diferenciados».

La historia nos pone de manifiesto cómo tras el proceso de unidad (iniciado con el matrimonio de los Reyes Católicos) y de uniformidad (a manos de Felipe V, el primer rey Borbón que, entre otras decisiones,

derogó los Fueros del Reino de Valencia), y no obstante la división provincial de 1833, surgieron movimientos tendentes a establecer una división político-administrativa más acorde con los territorios históricos, y a recuperar sus peculiaridades culturales y lingüísticas: el carlismo, el federalismo –que cristalizó en la *non nata* Constitución de la I República federal, en 1873– y el regionalismo son buenos ejemplo de ello.

Ya en el siglo xx, uno de los puntos más importantes del Pacto de San Sebastián –que agrupó a los partidos que pretendían la proclamación de la II República– fue, precisamente, la cuestión regional, que llevó al constituyente de 1931 a reconocer la autonomía de las regiones, agrupadas en lo que se definió como Estado integral, «compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones», y bajo cuyo amparo llegaron a constituirse las regiones de Cataluña y País Vasco, mediante la aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, y a plebiscitarse el proyectado para Galicia.

El gran pacto constitucional de 1978 estuvo jalonado por la reivindicación –junto a amnistía y libertad– de autonomía y precedido de la creación de los entes preautonómicos que anunciaban lo que pocos años después, por aplicación de las previsiones constitucionales, serían las comunidades autónomas.

### **III. La constitución de 1978 y la evolución del Estado autonómico**

La Constitución de 1978 fue fruto de un gran pacto entre muy distintas fuerzas políticas de ideología diversa. Y desde la indisoluble unidad de la Nación española, se reconoció el derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades.

La Constitución, no obstante, no diseñó un Estado autonómico ni determinó qué regiones o nacionalidades debían constituirse. Simplemente estableció una serie de normas cuya aplicación posibilitó la creación de un Estado autonómico sobre la base de los territorios históricos. Bien es verdad que concretó diversas vías a través de las

cuales las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes podían constituirse en comunidad autónoma, sin que de esa diversa forma de acceder a la autonomía quepa deducir diferencias jurídicas entre las comunidades autónomas.

Veamos, primero, un breve apunte sobre el modelo territorial establecido por la Constitución y, acto seguido, el desarrollo de este modelo de Estado autonómico a partir del texto constitucional. La Constitución de 1978, a diferencia de la Constitución precedente de 1931 que concretó el modelo territorial en el título I, abordó el desarrollo de dicho modelo en el título VIII, aunque fijó la existencia y reconocimiento del derecho a la autonomía en el artículo 2, cuando establece que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Y, es a partir de este reconocimiento del derecho a la autonomía, y sobre las pautas que ya se habían marcado con los regímenes preautonómicos, como se van concretando las grandes líneas conforme deben configurarse las comunidades autónomas en el actual título VIII.

Así, en primer lugar, podemos apuntar que se trata de un modelo abierto, del que debe destacarse que, en parte debido a que no existían las condiciones necesarias para asentar el mapa autonómico, con varios territorios que todavía no se habían constituido en comunidad autónoma, ni tampoco existía un modelo previo consolidado, la Constitución no establece directamente ninguna comunidad autónoma, ni decide qué comunidades van a existir, o cuáles van a ser sus ámbitos territoriales. Sólo establece un principio dispositivo, en el que se reconoce un derecho de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones y, a su vez, se fijan las dos posibles vías de acceso, con distintas etapas para transitar y alcanzar el nivel máximo de autogobierno.

Asimismo, establece la posibilidad de que cada comunidad, dentro de los límites establecidos en la Constitución, pueda fijar sus techos competenciales en cada estatuto. Unos ámbitos competenciales que

pueden diferir para cada comunidad autónoma, aunque en la mayor parte de casos, en la actualidad, son bastante similares. Las mayores diferencias, sin embargo, derivan de la cesión de competencias que permite el artículo 150.2 del texto constitucional, que contempla la posibilidad de ampliar el ámbito competencial previsto para una comunidad autónoma con la cesión de competencias estatales al «transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

Otro rasgo muy importante del diseño constitucional es que permite una amplia libertad en el desarrollo y funcionamiento del sistema autonómico, porque sólo se prevén unos plazos temporales para asumir con plenitud los ámbitos competenciales, pero apenas se prevén otros cauces para establecer las relaciones o modos de integración o participación entre los distintos actores territoriales.

Por último, debemos destacar la importancia de los estatutos de autonomía en la configuración y estructura del modelo de Estado autonómico, dado que, una vez aprobados por leyes orgánicas, pasan a formar parte del denominado «bloque de constitucionalidad», con todas las implicaciones que se derivan de dicha consideración.

Conforme a estos rasgos generales del diseño constitucional, debemos apuntar su proyección específica, para establecer las pautas conforme se ha ido configurando el mapa autonómico y la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

### ***1. Los postulados fijados por la Constitución para configurar el mapa autonómico***

El texto constitucional de 1978 establece diferentes vías de acceso a la autonomía:

- a) Comunidades autónomas constituidas por la vía del artículo 151 y la disposición transitoria 2ª de la Constitución que podían acceder

de manera inmediata a todas las competencias constitucionalmente permitidas. Por esta vía, para acceder a constituirse como comunidad autónoma se requerían, en principio, dos *referenda*, uno de ratificación de la iniciativa y otro para la aprobación final del Estatuto. A su vez, contemplaba dos posibilidades: a) Que el territorio candidato a convertirse en comunidad autónoma hubiera plebiscitado en el pasado un estatuto de autonomía (en estos casos no resultaba necesario celebrar el primer referéndum: a ella podían acogerse Cataluña, País Vasco y Galicia); b) Que el territorio no hubiera iniciado con anterioridad dicho proceso. En este caso, la regla general era plenamente aplicable, y se debían celebrar las dos consultas populares: la de ratificación de la iniciativa y la de aprobación del Estatuto. Este procedimiento sólo fue utilizado por Andalucía.

- b) Comunidades autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución. En esta vía no se requería ni referéndum de iniciativa, ni referéndum de ratificación del Estatuto. Dicho texto solo debía ser aprobado por los parlamentarios, sin participación popular directa, aunque se posponía cinco años la asunción plena de competencias previstas en el artículo 148 de la CE. Este es el procedimiento empleado por doce comunidades autónomas: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, que se constituyen entre 1981 y 1983.
- c) Un caso especial previsto en la disposición transitoria cuarta del texto constitucional es el de Navarra, que contaba ya en 1978 con un «régimen foral» que le concedía una cierta, aunque muy reducida, autonomía administrativa y financiera. En este caso su estatuto se configura como «Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra», esto es, de mejora y adaptación que le permite la Constitución del régimen de que disponía hasta entonces, con un procedimiento específico de aprobación.

Así, con esta doble e, incluso, triple vía de acceso, se articularon diferentes niveles temporales en la asunción de competencias, de modo que las comunidades constituidas en virtud del artículo 151 pudieron alcanzar la plenitud competencial desde el primer momento, mientras que las constituidas conforme a lo previsto en el artículo 143 sólo podían alcanzar dicho nivel transcurridos cinco años desde la aprobación de sus estatutos (artículo 148.2 CE).

De esta manera, al amparo de la disposición transitoria segunda de la Constitución, el País Vasco y Cataluña se constituyeron en comunidades autónomas un año después de la aprobación del texto constitucional, mediante las leyes orgánicas 3/1979 y 4/1979, ambas de 18 de diciembre, que aprobaron sus respectivos estatutos de autonomía. Posteriormente, Galicia, a través de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, se constituyó también en comunidad autónoma, cerrándose el bloque de comunidades históricas que pudieron asumir plenamente y desde el inicio el ámbito competencial, conforme se estipulaba en el artículo 151 CE.

A su vez, la aprobación por la Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de autonomía para Andalucía, al haberse resuelto el requisito del porcentaje de ratificación del Estatuto en Almería mediante la aprobación de la Ley orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, también posibilitó que esta comunidad autónoma accediese a la autonomía, con la asunción inmediata de plenas competencias, por la vía del 151 CE.

Otras dos comunidades, la Comunitat Valenciana y Canarias, que también querían acceder por la vía del artículo 151, sin embargo, conforme a los acuerdos entre la UCD y el PSOE de 1981, pudieron asumir, de manera inmediata, el mismo ámbito competencial que las citadas comunidades del 151, por delegación o transferencia de las competencias estatales que posibilita el artículo 150.2 CE, mediante las leyes orgánicas 11/1982 y 12/1982, respectivamente.

Progresivamente, el resto de las comunidades, la mayor parte con regímenes preautonómicos, fueron perfilando sus textos estatutarios, que se aprobaron, por la vía prevista en el artículo 143 de nuestra Carta

Magna, durante 1981, 1982 y 1983 hasta completar y constituirse la totalidad del territorio español, salvo Ceuta y Melilla, en comunidades autónomas.

Precisamente, Ceuta y Melilla accedieron a su estatuto como ciudades autónomas mediante la Ley orgánica 1/1985, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Ceuta, y Ley orgánica 1/1985 y 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Melilla.

## ***2. El marco competencial establecido por la Constitución***

Respecto al desarrollo del marco competencial, debemos apuntar, aunque sea de manera esquemática y sin entrar en consideraciones doctrinales, que la proyección conjunta de lo establecido en el texto constitucional (fundamentalmente, en los artículos 148, 149 y 150) y los estatutos, nos permiten constatar cuatro tipos de referentes competenciales:

- a) Las competencias exclusivas del Estado en su legislación y ejecución, referidas a competencias relacionadas con el ejercicio y desarrollo de la soberanía política del Estado, las relaciones internacionales, la defensa, la nacionalidad, el comercio exterior o el sistema monetario, así como otras por razón del interés general o supraautonómico.
- b) Las competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, en las que el Estado legisla y las comunidades ejecutan.
- c) Las competencias concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas, bien sobre competencias legislativas compartidas en las que será necesario determinar qué constituye el «mínimo común normativo», o bien sobre determinados ámbitos como la cultura o la investigación científica y técnica, sobre las que operan competencias concurrentes indistintas.
- d) Las competencias exclusivas de las comunidades autónomas, sobre las que dichas comunidades tienen un ámbito competencial propio.

También debe referirse que, sobre estas bases, durante estos primeros años del desarrollo autonómico y de asunción de competencias por las comunidades autónomas, se inició el proceso de transferencia de competencias que se materializó por medio de acuerdos bilaterales y voluntarios entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas. Una vez aprobados los estatutos de autonomía, se constituyeron comisiones mixtas de transferencias Estado-comunidad autónoma, en cuyo seno se acordaron los servicios, funciones y medios personales, materiales y financieros que el Estado traspasaba a la comunidad autónoma, formalizándose dichos acuerdos mediante reales decretos.

A todo ello debe añadirse que, al margen de la atribución de competencias a las instituciones comunitarias, que todavía ha complicado más esta distribución, muchas políticas públicas tienen un encaje difuso o se pueden ubicar en más de un ámbito competencial, por lo que la interpretación del Tribunal Constitucional se ha convertido en fundamental para delimitar con mayor precisión dicho marco competencial.

### ***3. El marco económico y financiero establecido por la Constitución***

La creación de un modelo de Estado compuesto como el nuestro también precisaba el establecimiento en el texto constitucional de unas pautas sobre las que articular las competencias en el ámbito económico y el sistema de financiación de las comunidades, garantizando los recursos necesarios para ejercer las competencias que estas iban asumiendo.

Respecto al ámbito competencial de la actividad económica, el artículo 149.1 atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «10.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; 11.<sup>a</sup> Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros; 12.<sup>a</sup> Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial; 13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la

planificación general de la actividad económica; 14.<sup>a</sup> Hacienda general y deuda del Estado». Y, en especial, la regulación sobre las bases de la actividad económica y la coordinación de la planificación general de dicha actividad reconocida en el artículo 149.13, supone la integración del conjunto de la economía española, sin distinción de territorios, en un mercado único que, a partir de 1985, pasa a formar parte de la Europa comunitaria, y evita que puedan existir comunidades que no se ajusten a dicho engranaje conjunto.

Con ello, se ha conseguido que la estructura territorial no sea una rémora, sino, más bien, un acicate de sana competencia entre los diversos territorios en beneficio de las buenas prácticas y el éxito económico.

No obstante, también debe apuntarse que en muchas ocasiones se ha criticado la utilización de un título horizontal, como es la competencia estatal establecida por el artículo 149.13 de la CE, para invadir competencias autonómicas y, por ello, el Tribunal Constitucional ha debido fijar los detalles y márgenes de este ámbito competencial.

En cuanto a los aspectos básicos de la financiación autonómica, se regulan en los artículos 156 a 158 de la CE, estableciendo de forma directa o indirecta, y junto a instrumentos concretos, una serie de principios que son la base del sistema que, de manera muy breve, podemos reseñar a continuación:

- a) Principio de *autonomía*, que supone la libertad de las comunidades autónomas para decidir sobre sus gastos e ingresos, aunque no de forma absoluta, sino en relación con los demás principios.<sup>2</sup>

---

2 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es muy abundante en relación con esta cuestión. Así, la STC 239/2002 señala que las comunidades autónomas «disponen de autonomía financiera para poder elegir sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos (STC 13/1992), lo que les permite ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas». Pero la STC 168/2004 añade: «Sin embargo, convendrá no olvidar que la formulación de este criterio parte de la premisa insoslayable de que el poder tributario propio, reconocido por la Constitución a las comunidades autónomas, en nuestro ordenamiento jurídico está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio (STC 289/2000)». Así, «la potestad tributaria de las comunidades autónomas (STC 45/1995) no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometido a límites intrínsecos y extrínsecos que

- b) Principio de *solidaridad*, en lo que debe suponer un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio.<sup>3</sup>
- c) Principio de *igualdad*, a los efectos de conseguir equidad de derechos en los servicios básicos. La nivelación de servicios, en relación con la población y con los indicadores sociales que se determinen, se entiende como equiparación del acceso a dichos servicios, así como a los bienes públicos e infraestructuras. El gobierno estatal debe garantizar, en el modelo de financiación autonómica, la igualdad de derechos entre todos los españoles y la solidaridad y cohesión entre todas las comunidades autónomas; en este caso, a través del Fondo de Suficiencia. Estos recursos permiten nivelar la brecha que pueda originarse entre comunidades autónomas en función de lo que obtiene cada una y en función de sus propias necesidades, de acuerdo con las competencias recibidas.<sup>4</sup>

---

no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas, entre cuyos límites algunos son consecuencia de la articulación del ámbito competencial –material y financiero– correspondiente al Estado y a las comunidades autónomas. Así, la subordinación a los principios proclamados en el artículo 156.1 CE (“coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad con todos los españoles”), a los que hay que añadir los que resultan para los impuestos propios de las comunidades autónomas de los artículos 157.2 CE y 6 y 9 LOFCA».

3 Según la STC 135/1992, el principio de solidaridad «no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española». Y la STC 64/1990 añade que «el principio de solidaridad que en el artículo 2 de la Constitución encuentra general formulación, y en el artículo 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre estas de privilegios económicos y sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, las comunidades autónomas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí, y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses».

4 La STC 150/1990 señala que: «Es cierto que los principios de igualdad material y solidaridad que sancionan los artículos 2, 9, 40, 138.1 y 139 de la Constitución y concordantes de los estatutos de autonomías, y que reitera el artículo 2 de la LOFCA, no suponen por sí mismos la atribución de competencias a las comunidades autónomas. Pero es asimismo evidente que tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no solo al Estado, sin que pueda entenderse que se oponga a esta conclusión la mención que el artículo 138.1 CE hace del Estado como garante de la solidaridad [...] en consecuencia, si bien las comunidades autónomas carecen de un competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad

- d) Principio de *coordinación* entre las haciendas estatal, autonómicas y locales, como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado autonómico.<sup>5</sup>
- e) Principio de *suficiencia financiera*. Por un lado, las comunidades autónomas deben disponer de los recursos necesarios para atender de forma permanente y sostenible el desarrollo y ejecución de sus competencias actuales y futuras y, por otro, debe garantizarse el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo territorio español. Cuando alguna comunidad no pueda proveerlos en la medida suficiente a través de sus propios recursos, el Gobierno de España debería complementarlos mediante transferencias corrientes y de capital.<sup>6</sup>

Estos principios, sin embargo, no determinan la existencia de un único modelo, puesto que el reconocimiento de los derechos históricos por la propia Constitución se proyecta, en términos de financiación, en los sistemas de «convenio» y de «concierto», aplicables respectivamente a los territorios forales de Navarra y el País Vasco, mientras que el resto de las comunidades se rigen por el régimen común, cuyas bases quedaron establecidas en la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), y se reformaron con la Ley orgánica 3/1996, la Ley orgánica 7/2001 y,

---

e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias».

5 La STC 32/1983, de 28 de abril, señala que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. [...] en consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema».

6 La íntima conexión entre el principio de autonomía financiera y suficiencia financiera se puso ya de manifiesto en la STC 289/2000, según la cual: «La autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las comunidades autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia– de ingresos, de acuerdo con los artículos 133.2 y 157.1 CE».

hasta el momento, con la Ley orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas.

La diferencia fundamental entre ambos sistemas estriba en la distinta vía para instrumentar la financiación: la vía de los gastos para las autonomías de régimen común (se trata de garantizar en origen el coste de los servicios transferidos), la vía de los ingresos para las forales (se les reconoce el derecho sobre la recaudación tributaria generada en su ámbito geográfico).

Con la financiación autonómica de régimen común se pretende que las comunidades autónomas obtengan suficientes recursos financieros para desarrollar las competencias que les reconoce la Constitución. Existe, por lo tanto, una estrecha vinculación entre lo que se quiere financiar (competencias) y la cuantía de financiación necesaria para ello (recursos suficientes).

A diferencia del foral, el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común está diseñado, en origen, pensando en las competencias asumidas. Por ello, se tuvo en cuenta, para cada comunidad y cada competencia, el número y coste de la misma, así como la cuantía de los recursos para financiarlo. También, por supuesto, los instrumentos necesarios para obtenerlos. De forma que, de entre los diversos capítulos financieros en que se estructuran los ingresos de las comunidades autónomas, el más importante era el relativo a la participación en ingresos del Estado. Esta participación se cuantificaba a través de una serie de parámetros objetivados en la LOFCA, teniendo en cuenta tanto el volumen y coste económico de las competencias y servicios traspasados, como el esfuerzo fiscal, población, población relativa, número de unidades administrativas e introducción complementaria de ciertos factores de corrección.

En síntesis, las comunidades autónomas de régimen común necesitan recursos en función de las competencias que han recibido, pero también instrumentos propios de financiación para incrementar su grado de responsabilidad en este ámbito. De esta manera, podrán

recabar recursos propios *suficientes* para acometer políticas propias. Aquí están delimitados los dos elementos fundamentales del modelo de financiación autonómica: la *suficiencia* y la *autonomía financiera*. Al mismo tiempo que el Gobierno de España tiene el deber de garantizar la implementación de políticas con el objetivo de evitar que las comunidades autónomas vayan en direcciones divergentes en términos de renta y de riqueza fortaleciendo la cohesión económica y social.

Por el contrario, el modelo de financiación de régimen foral no responde a los criterios antes señalados. En este caso, el criterio básico consiste en conocer cómo se reparte entre el gobierno autonómico y el central lo que se recauda en el territorial foral, con independencia de la distribución de competencias existente entre ambas instancias. La regla general consiste en que aquel lo recauda todo y paga a la Administración del Estado por los servicios que presta en ese territorio, por lo que se hace necesario discutir periódicamente el coste de dichos servicios.

Por último, es obligado apuntar que, en la actualidad, el régimen de financiación de las comunidades de régimen común necesita una reforma. Aunque con las reformas de 1997, 2001 y 2009 se incrementó notoriamente el peso de los tributos cedidos a las comunidades autónomas, así como la capacidad normativa de las mismas sobre estas figuras, evolucionando hacia un sistema de corresponsabilidad fiscal que supuso un importante paso hacia delante en el modelo de financiación, todavía resulta discriminatorio e injusto con los ciudadanos de determinados territorios, que están infrafinanciados respecto a los otros territorios, por lo que es necesario repensar los actuales esquemas de financiación para, desde el respeto a los dos principios constitucionales de *igualdad* y *solidaridad*, corregir las deficiencias del sistema, evitar las desigualdades que pueden proyectar los diferentes regímenes de financiación (foral y común) o el efecto capitalidad, procurando mejorar la autonomía financiera y responsabilidad financiera de las comunidades autónomas y que la financiación territorial no discrimine a los ciudadanos en razón de su residencia y, con ello, se generen

desigualdades en la actividad y devenir económico de los distintos territorios de España.

A partir de postulados constitucionales que hemos apuntado, se inició un proceso de configuración y el desarrollo del Estado autonómico hasta llegar al momento actual, en el que podemos delimitar varias grandes etapas:

- La aprobación de los estatutos de País Vasco, Cataluña y Galicia en 1979.
- El referéndum andaluz (1980) y la medida excepcional adoptada para constituir esta comunidad autónoma (ley orgánica que modifico la Ley orgánica 1/1980, de modalidades de referéndum, para que Almería, en la que el referéndum celebrado no alcanzó la mayoría requerida, formara parte de Andalucía).
- Los pactos autonómicos de 1981 con la pretensión de una generalización del proceso para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones. Supusieron la generalización del régimen de autonomía en todo el Estado, en contra de algunas posiciones que pretendían el acceso al autogobierno solo de algunos territorios.
- La aprobación de los demás estatutos de autonomía (hasta 1983), también con medidas excepcionales en los casos de la Comunidad Valenciana y Canarias –las leyes orgánicas 11 y 12 de 1982, de 10 de agosto– a fin de que desde el inicio, y pese a su acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, pudieran contar con el máximo grado de autonomía posible, y en el caso de Castilla y León, para que la provincia de Segovia quedara incorporada a esta comunidad autónoma –Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero–.
- El ingreso de España en lo que hoy conocemos como Unión Europea y la integración de representantes de todas las comunidades autónomas en el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

- La reforma *teledirigida* de siete estatutos de autonomía, en 1991, a fin de unificar la fecha en que debían celebrarse sus elecciones autonómicas (el cuarto domingo de mayo cada cuatro años).
- Los pactos autonómicos de 1992 y la subsiguiente transferencia de competencias a las comunidades del 143, hasta su asunción estatutaria mediante las reformas estatutarias operadas en 1994.
- Si con los pactos autonómicos de 1981 se pretendió la generalización del régimen de autonomía para todo el territorio del Estado, con los de 1992 se intentó la homogeneización competencial, acercando las comunidades de autonomía menos plena a la homologación con las que, *ab initio*, contaron con mayores competencias. Dos hitos de singular importancia en la configuración de nuestro Estado autonómico.
- La aprobación de los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en 1995
- Las reformas, entre 1996 a 1999, de once estatutos. Canarias y Aragón en 1996; el de Castilla-La Mancha, en 1997; los de Murcia, Madrid y Cantabria, en 1998; los estatutos de Asturias, La Rioja, Baleares, Castilla y León y Extremadura, ya en 1999, y la de la Ley del mejoramiento del fuero, de Navarra, en 2001. Todo ello a fin de modernizar y actualizar la organización institucional de dichas comunidades autónomas.
- Las declaraciones de nacionalistas de Barcelona, Santiago y Vitoria-Gasteiz, en 1998 (CiU, PNV y BNG), con las que se pretendía abrir nuevas líneas de reflexión y propuesta sobre el modelo de Estado, tendentes al reconocimiento jurídico-político de su carácter plurinacional, con una estructura competencial diferenciada que hiciera efectivo tal reconocimiento.
- La contestación de los presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura en la que concluyeron afirmando que no existe un derecho natural, ni previo ni posterior a la Constitución, que pueda ser invocado para justificar privilegios entre los territorios o desigualdad entre los españoles. En este sentido, afirmaron, todas

las comunidades autónomas tienen el derecho a los niveles de autogobierno y competencias a que aspiran dentro de lo que la Constitución admite.

- El llamado Plan Ibarretxe, presentado como una reforma del Estatuto, aprobado por el Parlamento vasco por mayoría absoluta de sus miembros el 30 de diciembre de 2004 y rechazado, el 1 de febrero de 2005 por el Congreso de los Diputados, por 313 votos en contra, 29 a favor, 2 abstenciones y con 6 ausencias. Tal reforma reconocía el derecho de autodeterminación al pueblo vasco, que, bajo el nombre de Euskal Herria, estaría compuesto por la actual comunidad autónoma vasca, por Navarra y por el País Vasco francés o Iparralde. Y se pretendía establecer como Estado libre asociado.
- Durante la VIII legislatura, la aprobación de la reforma de los estatutos de «nueva generación» en la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León.
- La STC 31/2010, que declaró inconstitucionales varios preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña, tras haber sido aprobado en referéndum –con una participación de solo el 48 % de del cuerpo electoral–.
- El llamado *procés* en Cataluña, que puede resumirse en la declaración, por el Parlament, de la soberanía del pueblo catalán y de su derecho a decidir, el 23 de enero de 2013, censurada por el Tribunal Constitucional en la STC 42/2014. Y a partir de ahí:
  - La celebración de un referéndum –declarado ilegal– el 9 de noviembre de 2014, tras haber sido suspendidas por el Tribunal Constitucional la Ley de consultas y el Decreto de convocatoria de referéndum.
  - La aprobación por el Parlament, el 6 de julio de 2017, de las leyes de referéndum y de transitoriedad.
  - La convocatoria –y ulterior celebración– de un referéndum –también declarado ilegal– el 1 de octubre de 2017.
  - La declaración de independencia de 10 de octubre de 2017.

- El requerimiento del gobierno, un día después, al amparo del 155 CE.
  - El acuerdo del gobierno, de 21 de octubre de 2017, teniendo por no cumplimentando el requerimiento y proponiendo al Senado la adopción de una serie de medidas.
  - La autorización del Senado, de 27 de octubre siguiente, de las medidas propuestas, en virtud de las cuales fue destituido el Govern, asumiendo sus competencias el Gobierno de España.
  - Consecuencia de todo ello, el procesamiento y condena por el Tribunal Supremo, en 2020, de nueve líderes políticos independentistas, y la condena a pena de inhabilitación y consiguiente pérdida de su cargo del presidente Quim Torra.
- Y todo ello, sin olvidar las sucesivas reformas del sistema de financiación o el impulso de reforma constitucional para dar una configuración al Senado más acorde con su naturaleza constitucional.

A este recorrido en el desarrollo del Estado autonómico, también deberíamos sumarle el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se solicitó del Consejo de Estado, en Pleno, el informe sobre las modificaciones de la Constitución española, entre otros aspectos, en relación con la inclusión de la denominación de las comunidades autónomas. Y la reforma del Senado, informe que el alto cuerpo consultivo emitió el 16 de febrero de 2006.

Esta ha sido, en términos generales, la evolución que ha experimentado el Estado autonómico durante estos años de régimen constitucional, que no ha estado exenta, como ha quedado expuesto, de dificultades pero que, por el contrario, ha supuesto una extraordinaria transformación de la estructura territorial de España altamente positiva desde todos los puntos de vista: social, económico, político y cultural. Es una evidencia el progreso que se ha observado en ciudades y comunidades.

Y, además, con la estructura actual de nuestro Estado se ha conseguido la recuperación del autogobierno e identidad de los diversos

pueblos que conforman España, satisfaciendo la vieja reivindicación que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia constitucional. Y, desde luego, se ha operado una profundización de la democracia al acercar al ciudadano los centros de decisión política.

El modelo, inicialmente indefinido, ha ido paulatinamente perfilándose o delimitándose sobre la base de las previsiones constitucionales, y en ese proceso de configuración han intervenido una pluralidad de factores que han ido apareciendo a lo largo de estos años, y a los que pueden y deben unirse, en un futuro, otros que propicien nuevas etapas en las que se vaya perfeccionándose nuestro modelo de descentralización política.

Sin duda alguna en ese proceso ha ocupado un papel relevante la tensión centro-periferia, característica de todo Estado políticamente descentralizado, más perceptible en aquellas comunidades autónomas que cuentan con partidos nacionalistas.

Es evidente que hemos alcanzado una cultura autonómica hoy irreversible, y llegado a un punto de estabilidad sólo perturbado, fundamentalmente, por las tendencias centralizadoras, de una parte, y, de otra, por las reivindicaciones de los nacionalistas de nacionalidades muy localizadas –surgidas especialmente tras la equiparación competencial nacida de los pactos de 1992– que persiguen que sus comunidades sean tan diferentes como lo fueron al principio del proceso.

Pero, como se ha apuntado, también se ha pretendido desde algunos ámbitos políticos, ideológicamente antagónicos, una deconstrucción del Estado autonómico, un desmontaje analítico de los elementos que constituyen su estructura conceptual derivada del gran pacto constitucional de 1978, de tal manera que se puede afirmar que se ha percibido una grave perturbación del Estado autonómico debido a dos movimientos contrapuestos, centrífugos y centrípetos, que han olvidado el pacto constitucional de 1978 y han apostado decididamente por la tensión y el enfrentamiento entre ciudadanos y territorios como mejor arma –desde luego no eficaz–, para justificar sus pretensiones,

divergentes en cuanto a objetivos, pero convergentes respecto a la puesta en cuestión del modelo de Estado.

A ello, asimismo, ha contribuido la profunda crisis económica sufrida no hace muchos años, momento propicio para atacar lo que tanto ha costado construir: el Estado autonómico, bajo el cual España ha alcanzado las más altas cotas de progreso imaginables hace escasos años. Esos movimientos centrífugos y centrípetos alimentan un debate que atenaza al Estado autonómico, ensombrece los rasgos positivos de nuestra peculiar forma de organización territorial del poder y arrincona las asignaturas pendientes en este ámbito.

#### **IV. La encrucijada actual del estado autonómico**

En el breve recorrido que hemos realizado por nuestra realidad territorial y la configuración y evolución del Estado autonómico hasta nuestros días, ha podido constatarse como, a pesar de las dificultades, ha sido una historia de éxito, de integración social y de desarrollo económico. Y, probablemente, también ha sido la única solución que pudo abordarse en la España de 1978 para resolver un problema que veníamos arrastrando desde principios del siglo xix, cuando empezamos a conformar nuestro actual modelo de Estado.

Al respecto, antes de avanzar en las perspectivas de futuro, quizás sea conveniente reflexionar sobre algunas hipótesis del pasado. Entre ellas, una no contrastada pero plausible, que apunta que la opción por un modelo centralizado y falta de un encaje territorial en nuestras constituciones del siglo xix no facilitó, sino que más bien empujó, a la independencia de buena parte de los territorios que hasta este siglo formaban parte de «las Españas», tal como se definía en la propia Constitución de 1812. Unos territorios en los que vivían personas con un poso cultural similar al nuestro y en el que utilizaban la lengua castellana para comunicarse. Curiosamente, frente a esta desintegración de «las Españas», los Estados Unidos de América, con una Constitución

de corte federal, en este mismo periodo han pasado desde los trece estados que lo conformaban hasta los actuales cincuenta estados.

Pero, volviendo al momento actual del Estado autonómico, debemos constatar que, a pesar del éxito del modelo y los avances que ha supuesto en el ámbito de los derechos de las personas y en el desarrollo económico de las comunidades, desde hace ya algún tiempo estamos asistiendo a ciertas críticas y a determinadas actuaciones que pretenden plantear un órdago al modelo territorial del que nos hemos dotado desde 1978, al tiempo que denuncian las disfunciones que supone el desarrollo de este modelo de Estado compuesto, provocando, o intentando provocar, un creciente malestar en la sociedad española sobre la realidad y funcionamiento del mismo.

Frente a dichas críticas, es evidente y no puede negarse que cualquier modelo de Estado de estructura territorial compuesta siempre va a tener sus detractores y que, además, estos modelos acostumbran, sobre todo en sus inicios, a requerir un engarce permanente de sus relaciones intergubernamentales y de su funcionamiento, incluso de la financiación, para ajustarlo a la evolución de cada momento y a cada realidad nacional. Pero estos ajustes, o estos engarces, la historia constitucional también nos ha demostrado que en modo alguno han supuesto una quiebra del modelo territorial en los numerosos estados en el mundo que se han dotado de la estructura federal o regional. Es más, normalmente sirven para mejorar el funcionamiento y la eficiencia del mismo. Por lo tanto, esta supuesta crisis, o crisis permanente, del modelo debería entrar dentro de la lógica y constituir un acicate para el buen gobierno, por lo que no parece que, en España, esta necesidad de ajustes en el funcionamiento del modelo territorial deba suponer una quiebra del modelo de Estado autonómico.

Sin embargo, desde hace más de una década, primero por la crisis económica y, después, por todos los problemas derivados de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña y el desarrollo del *procés*, este engarce permanente parece que se ha frenado o se ha querido parar. Y, además de las críticas sobre las

disfunciones que siguen sin abordarse, desde posturas opuestas, quizás, unos por interés partidista en retroceder hacia el centralismo y, otros, por su interés en cabalgar hacia la independencia, han aprovechado estas disfunciones no resueltas para sumarlas al carro de los desagrazos y están planteando un órdago al sistema.

Así que hemos llegado a un punto en el que se plantea la encrucijada sobre la necesidad de un ajuste, en profundidad, del modelo y, por otra parte, el miedo a que cualquier ajuste del modelo pueda, por exceso o por defecto, provocar un colapso del Estado autonómico. Ahora bien, tampoco el inmovilismo en el que parece que seguimos instalados desde hace algunos años debe ser la excusa y la solución frente a la necesidad de resolver las disfunciones, los retos o los órdagos que el modelo tiene planteados.

En esta encrucijada, sin duda alguna, en el momento actual, además de los ajustes en el engranaje del funcionamiento del Estado autonómico, o en la financiación del sistema, lo acaecido en Cataluña, a partir del conflicto derivado del Estatut y la declaración de independencia, nos van a obligar, de manera inmediata, a salir del inmovilismo y a plantear una solución sobre los posibles encajes del modelo territorial.

Sin duda alguna, la reforma del Estado autonómico y, especialmente, en el marco de la «conllevarza del problema catalán», si recurrimos a los términos y conceptos de Ortega en su debate con Azaña para la aprobación del Estatuto de Cataluña en 1932, es un hito imprescindible en el futuro inmediato.

Los problemas derivados del conflicto generado por la tramitación del Estatuto de autonomía de Cataluña; la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, del Tribunal Constitucional, sobre el recurso de inconstitucionalidad sobre dicho Estatut; la falta de acuerdos o de un pacto fiscal que pudiese resolver parte del problema catalán; el tránsito de CDC hacia posiciones independentistas, y las otras muchas cuestiones fueron propiciando una deriva hacia todo lo que ha supuesto el *procés*, con el referéndum, las condenas, los indultos y, sobre todo,

con la división generada en la ciudadanía de Cataluña entre las distintas posiciones, que deberían hacernos reflexionar para avanzar hacia una solución posible y consensuada entre todos, que pueda aportar propuestas a la encrucijada del tema territorial que tenemos planteada en España.

Es más, llegados a este punto, todo parece indicar que con el camino recorrido a partir de la citada Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, las consecuencias derivadas de la crisis económica y el proceso recentralizador derivado de la misma, así como todo lo acaecido en torno al *procés*, han provocado un cambio importante sobre la percepción que los ciudadanos de Cataluña podían tener del modelo de Estado autonómico. Y, en último término, también han implicado un cambio de paradigma en la percepción que la ciudadanía tiene en torno al Estado autonómico

Por todo ello, si, junto a las disfunciones observadas en el devenir de este modelo, consideramos la necesidad de solucionar el conflicto generado en Cataluña que ha dado lugar al *procés*, parece evidente que hemos llegado a un punto crítico en el que se necesita dar un paso adelante y aportar algunas soluciones de futuro a estos problemas actuales, que nos obligan a repensar o a abordar un cambio en profundidad del modelo de Estado autonómico del que nos hemos dotado en España, o las Españas, en los términos de la Constitución de Cádiz que hemos mencionado, si pretendiésemos darle una perspectiva histórica.

Por otra parte y teniendo en cuenta la dificultad política que puede suponer cualquier planteamiento, posicionamiento o reforma constitucional de la cuestión territorial, resulta necesario buscar soluciones imaginativas que puedan resolver los problemas, pero que no generen agravios territoriales o sentimentales –reales o imaginarios–, y, todavía más, si somos conscientes de la utilización político-electoral que pueden aprovechar determinados partidos, con sus posicionamientos contrarios al modelo del Estado autonómico del que nos dotamos en 1978.

## V. Perspectiva de futuro y reformas en el estado autonómico

Con todo lo expuesto, sobre disfunciones en el engranaje y financiación del Estado autonómico, o con lo acaecido en Cataluña, es evidente que el modelo de Estado autonómico, del que ya han transcurrido 44 años desde su puesta en marcha, necesita resolver estos problemas si queremos que perdure otros 50 años más.

Aunque, además de los problemas reseñados, podrían citarse otros muchos ejemplos para justificar esta necesidad de avanzar en la construcción de un Estado autonómico más eficiente y acorde con un modelo de Estado compuesto. Baste preguntarnos, como apuntan muchos autores, entre ellos Jordi Sevilla, lo poco razonable que parece que la estructura y el funcionamiento del gobierno central se mantenga en unos esquemas similares a los que tenía en la última fase de la dictadura con un Estado centralista, frente a todo el cambio que ha supuesto la creación y consolidación de un modelo de Estado compuesto como es el Estado autonómico. O como, desde la perspectiva inversa, si no parecería más razonable que en el desarrollo del Estado autonómico ya se hubiesen articulado mecanismos suficientes para favorecer una mayor integración de todas las administraciones autonómicas, junto con la Administración central o las administraciones locales, procurando una mejor y más eficiente prestación de los servicios públicos y evitar trámites de la ciudadanía con sus administraciones.

Como vemos, son muchas las razones que podríamos apuntar para justificar la necesidad de abordar un cambio inmediato en la articulación y funcionamiento del Estado autonómico, y, también, son muchas las cuestiones que podrían incluirse entre las propuestas a incluir en este cambio.

Al respecto, como se constata en buena parte de los estudios que se han realizado sobre el Estado autonómico, la última actualización importante de este modelo se produjo en el periodo 2004-2007, con la incorporación de numerosos aspectos para la mejora de funcionamiento

del modelo, entre ellos: la creación de la Conferencia de Presidentes; los acuerdos, en el seno de la CARUE, sobre la participación de las comunidades autónomas junto con el Estado en las cuestiones de la Unión Europea; la dinamización de las conferencias sectoriales y la creación de alguna nueva como la de Administración local, para reunir en una misma conferencia sectorial a las tres administraciones (estatal, autonómica y local); la reforma de la administración electrónica para facilitar las posibilidades de integración entre las tres administraciones; la aprobación de algunos reales decretos, como el que creó la Oficina de Lenguas Cooficiales en la Administración estatal, para facilitar los derechos de la ciudadanía en su relación con dicha administración, o la aprobación de las reformas estatutarias, que se denominaron «de nuevo cuño», para avanzar en la consolidación y funcionamiento del Estado autonómico.

A ello, también podría sumarse la propuesta de reforma de la Constitución planteada por el Gobierno en 2006 y el informe del Consejo de Estado sobre la misma, en la que tres de los cuatro puntos propuestos tenían mucho que ver con avanzar en la mejor configuración del Estado autonómico: la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, la inclusión de la denominación de las comunidades autónomas en la Constitución y la reforma del Senado para convertirla en una verdadera cámara de representación territorial.

En estos momentos, sin embargo, están planteándose, desde diversos sectores, propuestas diversas en torno al Estado autonómico. Unas pretenden superarlo o eliminarlo y sustituirlo por un modelo de Estado unitario; otras pretenden superar la regulación constitucional y los pactos autonómicos celebrados a su amparo, y pugnan por la defensa del derecho de autodeterminación, cuando no por la independencia de su territorio; las hay tendentes a una reforma de la Constitución en clave federalista; otras también apuestan por la reforma de la Constitución para actualizar y mejorar la configuración territorial del Estado, y finalmente, también se observan movimientos inmovilistas que prefieren mantener el actual *status quo*.

- Efectivamente, veamos las principales líneas que se postulan:
- Las posturas neocentralistas, localizadas principalmente en el partido político VOX y en instancias administrativo-políticas del Estado, que pugnan bien por la supresión del Estado políticamente descentralizado, bien por descafeinar el actual modelo, mediante la «devolución» de competencias desde las comunidades autónomas al Estado, aunque quizás no sean conscientes de que para ello habría que modificar los estatutos de autonomía y, desde luego, la Constitución. Y, además, defienden la tesis, sin justificarla, de que las competencias se ejercen de forma más eficaz desde el centro que desde la periferia. A más de ello, sostienen esa equivocada tesis, repetida insistentemente y que, desgraciadamente para muchos, acaba siendo un dogma: el mito de las duplicidades, de que en las comunidades autónomas hay repeticiones inútiles y estériles de lo que ya hay en el Estado –Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado...–, y que las funciones que ejercen las instituciones autonómicas se repiten con las que ejercen las del Estado, sin reparar en que si las funciones son similares son, desde luego, distintas, por cuanto vienen referidas al Estado y a cada una de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias y en ejercicio de su autogobierno.
  - Las posturas inmovilistas, que consideran innecesario adoptar cualquier medida tendente a resolver las disfunciones o avanzar en el desarrollo del Estado autonómico para fortalecer nuestro modelo territorial y se oponen a cualquier reforma de la Constitución, dejando el ordenamiento jurídico sobre el particular tal cual rige en la actualidad. Y, todo ello, lo justifican en los riesgos que puede provocar cualquier modificación que se acometa en el modelo autonómico ante las posiciones que puedan adoptar los independentistas o los neocentralistas.
  - Las posturas federalistas, localizadas, fundamentalmente, en algunos sectores del PSOE, apuestan por la reforma de la Constitución para que España sea un Estado federal. En este sentido, se formuló en

enero de 2013 la Propuesta del Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España, un interesante documento útil para el debate y la reflexión, aunque no detalla las concretas reformas que habrían de acometerse, ni las consecuencias de todo ello, o las diferencias reales y prácticas que se observarían en relación con el Estado autonómico actual.

- Las posturas reformistas, que postulan una reforma que actualice y modernice el texto constitucional, suprimiendo el derecho transitorio, dando una nueva configuración a la organización territorial del Estado (suprimiendo las provincias, por ejemplo), aclarando y simplificando el sistema competencial y previendo, en el mismo texto constitucional, las modernas técnicas de cooperación típicas del federalismo cooperativo y las bases del sistema de financiación.
- Las posturas independentistas o secesionistas, muy activas en Cataluña y en el País Vasco, que pretenden, en primer lugar, la celebración de un referéndum de autodeterminación, unilateralmente convocando. Esta posición no resulta jurídicamente posible conforme al actual marco normativo, por cuanto tal convocatoria correspondería al Estado –propuesta del Presidente del Gobierno, autorización de las Cortes Generales y convocatoria por el Rey–, y porque, además, es contrario a la soberanía nacional, que reside en el pueblo español, tal y como establece nuestra Constitución.

Fácil es deducir de lo dicho hasta ahora que, para determinados sectores políticos y sociales, el Estado autonómico está en entredicho, y para otros, se duda de su viabilidad tal y como está configurado en la actualidad.

Conforme a estas realidades son, por lo tanto, además de necesarios, muchos los ámbitos y perspectivas desde los que pueden plantearse propuestas para mejorar el funcionamiento y actualización del modelo territorial español. Entre ellos, por ejemplo, con las

reformas de los estatutos de autonomía, con la reforma de normas estatales para adecuar sus estructuras al modelo de Estado compuesto, con la reforma de normas estatales y autonómicas para propiciar una mayor cooperación y colaboración entre ambas administraciones, con el impulso de determinados acuerdos y actuaciones políticas que las favorezcan, e incluso con la reforma, de mayor o menor calado, del texto constitucional.

Pero, por lo que hemos constatado, la realidad actual nos obliga a tener en cuenta que el éxito de cualquiera de las reformas que se emprendan y la profundidad de las mismas va a depender, en gran medida, del momento y los posibles acuerdos políticos, así como de la aceptación social que puedan tener en su eco público.

Así, dentro de los ejemplos que hemos apuntado, debe advertirse que una reforma constitucional, puntual o amplia, es posible por la vía más sencilla del artículo 167 CE, en la que tienen que preverse las mayorías parlamentarias que se requieren y contemplarse, además, la posibilidad de que se someta a un referéndum estatal para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras. Mientras que para las reformas legales solo se requieren las mayorías parlamentarias. O, en su caso, si se trata de la reforma de un Estatuto, cabe la posibilidad que se precise el referéndum, pero solo de la propia comunidad autónoma.

De esta manera, queda claro que cualquier iniciativa que se acometa para mejorar y actualizar nuestro modelo territorial no solo debe ir acompañada de los argumentos jurídicos, económicos y sociales que la sustenten, sino que, previamente, deberá valorarse y, en su caso, adoptarse conforme a una determinada perspectiva política y temporal que permita llevarla a cabo.

Veamos ahora cuales son los vectores del cambio sobre los que se puede actuar.

## **VI. Vectores posibles de reformas para el mejor funcionamiento del estado autonómico**

Hemos analizado hasta el momento, fundamentalmente desde un prisma jurídico, pero aderezado con las realidades históricas, el punto de partida y cómo se ha ido conformado el Estado autonómico hasta el momento actual, que podríamos interpretar como un punto de llegada, tras un recorrido de, casi, cuarenta y cinco años.

Son, pues, numerosos los ámbitos y aspectos que podríamos apuntar para referir las reformas que precisa el modelo territorial español para mejorar su funcionamiento y el encaje con la realidad actual, que dista mucho de la que existía en 1978, pero, en un intento de síntesis señalaremos, únicamente, un decálogo de los principales vectores sobre los que pueden pivotar estas reformas.

Al respecto, debe precisarse que cada una de ellas, de la que solo apuntamos sus trazos fundamentales, puede abordarse de manera independiente y que ni el orden en el que vamos a comentar estas reformas, ni la interconexión que pueda establecerse entre algunas de ellas, indican una preferencia o una conveniencia de que se articulen de esta manera. Así, como los 10 ámbitos principales de las reformas que se precisan en estos momentos, podemos señalar:

1. Reformar el sistema de financiación autonómica.
2. Ampliar y mejorar los mecanismos de cooperación multilateral.
3. Establecer mecanismos de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado.
4. Reforzar los mecanismos de cooperación bilateral.
5. Adecuar la estructura de la Administración estatal al modelo de un Estado compuesto, con la aprobación del Estatuto del Gobierno.
6. Ampliar la descentralización y reforzar el principio de subsidiariedad en la escala local.
7. Flexibilizar la estructura provincial en la articulación territorial de las comunidades autónomas.
8. Articular un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de la Administración única.

9. Reformar el Senado para que cumpla la función de cámara de representación territorial.
10. Reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del modelo autonómico creado a su amparo, prescindiendo de preceptos cuya aplicación ya se ha agotado.

### ***1. Reformar el sistema de financiación autonómica***

Una de las grandes claves para asegurar un desarrollo armónico de un estado compuesto es la existencia de un sistema de financiación que asegure la autonomía y suficiencia financiera de los diferentes niveles de gobierno territorial, a partir de un reparto suficiente desde el poder estatal y un reparto equitativo y justo entre ellos.

En este sentido, durante los últimos años, las diferencias de financiación entre las distintas comunidades autónomas han suscitado celos y suspicacias, cuando no críticas y reclamaciones de reforma del sistema. Tanto por las propias diferencias entre las inversiones del Estado en cada comunidad, o el reparto de los fondos, con evidentes diferencias per cápita entre las distintas comunidades, en las que las del arco mediterráneo salen bastante perjudicadas respecto del resto, como por el agravio comparativo que supone para el resto de territorios la excepción constitucional que permite al País Vasco y Navarra, por tener un sistema de financiación diferente y con el que, aparentemente, resultan más beneficiados.

Así, una primera opción, coherente, entre otros, con los principios de solidaridad (artículos 2 y 158) e igualdad (artículo 14), así como con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículo 9), todos ellos reconocidos por la Constitución española, debería ser –y no hace falta cambiar el texto constitucional, basta con la reforma del sistema de financiación– extrapolar el sistema de financiación del que disponen el País Vasco y Navarra al resto de territorios.

Incluso manteniendo el hecho diferencial que supone la existencia de estos dos regímenes particulares de financiación y su estatus singular, podría modificarse el sistema de financiación del resto, con la introducción de medidas concretas que los aproximen, para procurar una mayor equidad, justicia y solidaridad en el conjunto de la financiación autonómica de todos los territorios.

De todas formas, con independencia de la aproximación, o no, al hecho diferencial, es preciso y urgente avanzar ya en una reforma que garantice un mínimo nivel de financiación por habitante, estructurada sobre los principios de suficiencia financiera, equidad, predictibilidad y corresponsabilidad, facilitando la eficiencia del conjunto del sistema financiero. Además, esta reforma, sin que suponga una relación exhaustiva o excluyente, ni tampoco la exégesis del propio sistema de cómputo de la financiación, podría incluir algunas vías sobre aspectos tales como:

- a) La existencia de un Fondo de Garantía del Estado del Bienestar y Solidaridad que permita reducir a la dimensión mínima las diferencias de financiación de las funciones de gasto, en proporción al PIB estatal, fundamentalmente para el ejercicio de las siguientes competencias: seguridad, justicia, sanidad, educación y protección social, tanto de ámbito autonómico como estatal. Este fondo debería atender el criterio de la población con determinados matices, siendo su objetivo el de garantizar el acceso de todos los españoles a los servicios públicos fundamentales en un plano de igualdad.
- b) La financiación de otras competencias autonómicas que sean específicas de cada comunidad debería, en cambio, relacionarse directamente con la recaudación tributaria de los tributos cedidos a las comunidades autónomas y con la participación en los tributos del Estado para tales fines, u otros factores como pueda ser «el efecto capitalidad».
- c) La existencia de una gestión tributaria autonómica propia, como garantía del principio de autonomía, que exige contemplar un

espacio fiscal propio para las comunidades, que tienda a equilibrar la dimensión de su gasto competencial y una mayor responsabilidad de las mismas en dicha gestión.

- d) También, sería conveniente acompañar estas reformas con la adopción de un nuevo sistema de financiación local justo y adecuado para garantizar la autonomía y suficiencia de los recursos de las entidades locales en el desempeño de sus responsabilidades.

## ***2. Ampliar y mejorar los mecanismos de cooperación multilateral***

Un importante déficit que arrastra el diseño constitucional español, frente a otros modelos de estados compuestos, es la carencia de mecanismos o instrumentos de cooperación vertical entre el estado y las comunidades autónomas y cooperación horizontal entre las propias comunidades.

Los mecanismos o instrumentos de cooperación multilateral resultan necesarios para articular la relación entre los distintas administraciones y niveles de gobierno y, en último término, para garantizar la eficiencia del sistema. Esta falta de previsión constitucional, que se ha resuelto mediante la aprobación de determinadas reformas legales que han ido recogiendo y asentando determinados mecanismos o instrumentos de cooperación multilateral que ya se venían practicando, solo ha parcheado las necesidades de cooperación multilateral, pero no ha cubierto, de manera suficiente, las necesidades de esta cooperación y quedan, en la mayor parte de casos, a expensas de los intereses y la voluntad del ejecutivo estatal.

Para intentar paliar esta carencia se podría, entre otras medidas, incorporar al texto constitucional dichos instrumentos, reforzando el papel y las posibilidades de actuación de la Conferencia de Presidentes y las conferencias sectoriales, dotando de mayor entidad la cooperación multilateral, así como eliminar las restricciones actuales, facilitando la cooperación y los acuerdos entre comunidades autónomas.

Sin embargo, y siendo conscientes de las dificultades que puede entrañar su reconocimiento constitucional, salvo en las restricciones para la federación de comunidades autónomas o los requisitos para los acuerdos de cooperación entre las propias comunidades conforme a los mandatos del artículo 145 de la Constitución, bastaría con modificar algunos artículos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, para dotar de mayor capacidad de participar en la convocatoria y decisiones a las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales y los grupos de trabajo, para contemplar y facilitar las posibilidades de cooperación entre las comunidades autónomas y, también, para facilitar la tramitación de los convenios entre las distintas administraciones. O, incluso, de contemplar algunas obligaciones formales más concretas respecto a la convocatoria y reuniones de la Conferencia de Presidentes. Además, en algunos aspectos, bastaría con aprobar un marco normativo de desarrollo de la legislación actual para mejorar las competencias, organización, funcionamiento e interconexión entre dichas conferencias sectoriales, incluida la Conferencia de Presidentes.

### ***3. Establecer mecanismos de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado***

En cuanto a la participación de las comunidades autónomas en las decisiones generales que debe adoptar el Gobierno o las instituciones estatales y que afectan directamente al ámbito competencial de dichas comunidades o en el que existen organismos con funciones similares, debe apuntarse que, hasta el momento, aunque no se recoja en la Constitución, el desarrollo del marco normativo ha permitido la participación de las comunidades autónomas en determinados órganos colegiados de la Administración general del Estado en algunas materias como universidades, turismo, agua, ciencia y tecnología, protección civil o vivienda.

Incluso, con las reformas estatutarias aprobadas a partir de 2006, se han ampliado estas previsiones a la participación en ámbitos tales como la planificación hidrológica, la gestión de la red viaria estatal o el deporte y el tiempo libre, o en organismos económicos del Estado –Banco de España, Tribunal de Cuentas o Consejo Económico y Social–. Otra cuestión, que es la puesta en práctica y cumplimiento efectivo de las previsiones estatutarias, en la mayor parte de supuestos no se ha llevado a cabo porque necesitan su concreción en la ley estatal que regula dichos organismos o instituciones, cómo por ejemplo, en el ámbito de la Administración de Justicia.

De todas formas, falta mucho camino por recorrer en aras a mejorar la eficiencia en la gestión. Son muchas las posibilidades de dar un mejor servicio a los ciudadanos con una mayor integración e interconexión entre determinados organismos públicos estatales y autonómicos que tienen funciones o prestan servicios similares en las respectivas administraciones (por ejemplo, la mayor coordinación del INAP con los organismos autonómicos de las mismas características, o de la CNMC con los consejos audiovisuales autonómicos en dicho ámbito, etc.). También resulta conveniente promover la participación de las administraciones territoriales en los organismos gestores de grandes servicios públicos como los aeropuertos, las cuencas hidrográficas o las redes de comunicaciones. O, incluso, participando las comunidades autónomas en las propuestas de nombramientos de las personas que conforman determinadas instituciones del Estado.

Por otra parte, habida cuenta de que muchas de las competencias que la propia Constitución y los desarrollos estatutarios atribuyen a las comunidades autónomas, con el proceso de integración en la Unión Europea, se han cedido, en alguna medida, a la UE, resulta necesario reforzar la participación de las comunidades autónomas, a través de la posición del Estado español, en el ámbito de las decisiones de la Unión Europea. Al respecto, debe apuntarse que apenas se ha avanzado desde el acuerdo adoptado por la CARCE (ahora CARUE) en diciembre de 2004, por el que las comunidades autónomas pueden participar

en las delegaciones españolas en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea –Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente, y Educación, Juventud y Cultura–. En estos momentos, debería darse un paso adelante y ampliar esta participación a otros ámbitos de gestión autonómica que todavía no se han incorporado, al tiempo que deberían, en base a la experiencia acumulada, mejorarse numerosos criterios y mecanismos de dicha participación.

#### ***4. Reforzar los mecanismos de cooperación bilateral***

Aunque, desde la perspectiva actual, pueda resultarnos extraño, salvo para los convenios de cooperación, para los instrumentos previstos en la negociación de los traspasos y para los acuerdos previstos en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, previos a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, durante buena parte del desarrollo del Estado autonómico apenas se han contemplado otros mecanismos de cooperación bilateral entre el Estado y una determinada comunidad autónoma.

Esta posibilidad de una cooperación bilateral directa, desde una perspectiva general, que pudiese abarcar el conjunto de las relaciones entre las dos administraciones y que resulta muy coherente para mejorar la eficacia de los modelos de Estado compuesto, solo se contempló e incorporó en algunas reformas estatutarias aprobadas desde 2006.

Se trata de un mecanismo que amplía el marco de posibilidades de relación bilateral a una relación permanente de alto nivel, para mantener un diálogo constante entre el Estado y una comunidad autónoma sobre aquellos temas que interesan a ambas partes para una mayor cooperación entre ambos, adaptando nuestro modelo territorial a este tipo de cooperación que ya no solo busca resolver los conflictos que puedan plantearse, sino que pretende mejorar la eficiencia en la gestión y administración de los temas que puedan afectar a ambas

administraciones, al tiempo que, también, sirva para prevenir o resolver los conflictos que puedan plantearse.

Así, las experiencias que empezaron a plasmarse en la cooperación bilateral con Cataluña y Andalucía desde 2006, y después se extendieron a las otras comunidades que lo habían contemplado en sus estatutos, aunque se han utilizado muy poco hasta el momento, también pueden trasladarse a aquellas otras comunidades que no lo tienen previsto en sus estatutos. Así pudo constatarse en 2019, con la celebración y regulación de la Conferencia Bilateral entre el Estado y la Generalitat Valenciana. Con ello, esta cooperación bilateral puede adquirir otra nueva dimensión y ser implementada como otro mecanismo en estos nuevos modos y maneras para la cooperación bilateral.

Sin embargo, no basta con la voluntad política y haber implementado un nuevo tipo de cooperación bilateral, sino que debe realizarse una revisión general de las comisiones bilaterales al más alto nivel político, a fin de convertirlas y asentarlas como estructuras permanentes que examinen los asuntos que afecten de manera exclusiva o singular a una Administración territorial, evitando que la dejadez o falta de voluntad política por alguna de las dos partes relegue al olvido este mecanismo de cooperación, como ha ocurrido durante mucho tiempo. Así, dichas comisiones deberían reunirse periódicamente o cuando alguna de las partes lo proponga y funcionar por acuerdo entre ambas representaciones, estableciendo un cauce permanente de comunicación para ampliar los acuerdos cooperativos en todos los ámbitos de gestión pública y evitar los conflictos entre ambas administraciones.

##### ***5. Adecuar la estructura de la Administración estatal al modelo de un Estado compuesto, con la aprobación del Estatuto del Gobierno***

Otro de los aspectos que resultan curiosos en el desarrollo del Estado autonómico es la poca capacidad de adaptación o transformación de

la estructura administrativa y de funcionamiento de la Administración estatal a la nueva realidad de dicho Estado.

Da la impresión de que la única transformación en la Administración estatal ha sido que se ha desgajado de una parte de su estructura en sus escalones inferiores, fundamentalmente en el ámbito de sanidad, educación y servicios sociales, pero se sigue funcionando con los mismos esquemas y una estructura similar al momento previo a la transferencia de competencias. Simplemente, se han aderezado en su funcionamiento, en algunas ocasiones como un mero remiendo, ciertos mecanismos de cooperación y colaboración con las comunidades autónomas, en los que el Estado sigue manteniendo la posición preeminente y de dirección de los mismos.

Es por ello que debería avanzar en la reestructuración del conjunto de las administraciones y, especialmente, de la Administración estatal, para la articulación de los diversos niveles de gobierno con reformas para adecuar su estructura a los modelos de estados compuestos y con capacidades de gobierno, gestión y coordinación multinivel, así como reforzar, como ya se ha apuntado en apartados anteriores, las estructuras y espacios de codecisión –comisiones bilaterales– y redefinir algunos de los mecanismos multilaterales ya existentes –conferencias sectoriales, consejos interterritoriales y comisiones territoriales– con nuevos métodos de coordinación y de cooperación voluntaria o incentivada.

También deberían adoptarse un conjunto de acciones para conseguir mayores cuotas de eficacia e integración de las distintas administraciones, entre las que pueden apuntarse: Mejorar el modelo de Administración, adaptando la Administración periférica a las necesidades que se derivan del nuevo marco de distribución del poder y más abierta a los ciudadanos, incorporando a la gestión a las demás administraciones y a los sectores de la sociedad civil implicados. Modernizar el modelo de Administración y avanzar mucho más en la implantación de la Administración electrónica y la simplificación de los procedimientos administrativos. Adecuar la estructura de la

Administración estatal a un Estado compuesto mediante la reforma de la Ley del Gobierno en profundidad. O diversificar la ubicación territorial de los organismos y agencias de la Administración estatal, especialmente las de nueva creación, en todo el territorio español.

Para todo ello, podría resultar conveniente, de la misma manera que se aprueban los estatutos como marco de referencia para la asunción de competencias y el funcionamiento de las comunidades autónomas, aprobar un Estatuto del Gobierno, en el que deberían concretarse estas pautas de funcionamiento del Gobierno en el marco de un Estado compuesto y, de esta manera, evitar las actuaciones interesadas o los cambios bruscos del Gobierno central hacia posiciones recentralizadoras o descentralizadoras, en razón de los intereses, apoyos o posiciones ideológicas de cada inquilino del palacio de la Moncloa.

### ***6. Reformar la regulación básica del régimen local y reforzar el principio de subsidiariedad en la escala local***

El nuevo protagonismo de los territorios y de lo local en un contexto cada vez más globalizado, en el que la proximidad a las necesidades de los administrados (conforme comentan muchos responsables municipales: todos los días vemos y debemos dar respuestas a necesidades urgentes y vitales de los vecinos, para las que, en muchos casos, no tenemos competencias ni presupuesto) ha obligado a los gobiernos locales a impulsar políticas públicas sin contar con las competencias y los recursos necesarios en: servicios sociales, cultura y educación, asesoramiento y apoyo a la ciudadanía en múltiples ámbitos, etc.

La situación actual del nivel de gobierno local exige, de forma inaplazable, el fortalecimiento de su posición y sus competencias. Por todas estas razones, se necesita establecer con mayor claridad, si es posible en el marco constitucional y, de manera urgente, con la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, para articular los mecanismos necesarios que permitan aplicar de

manera efectiva y con garantías el principio de subsidiariedad desde la escala local, así como para dotar de garantías suficientes la autonomía política del tercer pilar del Estado –el gobierno local– como mecanismo para fortalecer su posición, estructura y funcionamiento en el conjunto de un modelo de Estado.

Una reforma de la regulación básica del Gobierno y la Administración local que debería convertirse en un verdadero estatuto de autonomía de los entes locales y, en ese sentido, servir para reforzar la autonomía local, determinar las competencias propias de las entidades locales, en especial de los municipios, modernizar los órganos de gobierno local, favorecer nuevas formas de cooperación vertical y horizontal, incentivar la gobernanza democrática en regiones urbanas y metropolitanas e impulsar innovaciones democráticas de participación ciudadana.

También cabe apuntar que quedan pendientes numerosas cuestiones planteadas y nunca resueltas que afectan al ámbito municipal, entre ellas: la reestructuración del mapa administrativo municipal, la posible revisión de competencias asignadas a los gobiernos locales, la suficiencia financiera de las competencias que ya tienen atribuidas, etc.

### ***7. Flexibilizar la estructura provincial en la articulación territorial de las comunidades autónomas***

En la misma línea de reforma de la regulación básica del régimen local, y entendiendo las dificultades que puede tener la reforma del marco constitucional para suprimir la referencia de la provincia en la Constitución, debería acometerse, en el marco de la descentralización y la supresión de estructuras intermedias, la posición de la provincia como estructura obligada en la articulación territorial del Estado y, específicamente, en la estructura territorial obligada para todas las comunidades autónomas, de la diputación como institución de gobierno local, posibilitando una mayor autonomía de las comunidades

autónomas en la fijación de órganos intermedios –como quieran denominarse: comarcas, veguerías...– para articular el gobierno de los asuntos supramunicipales, atendiendo a razones históricas, geográficas o de eficiencia en la gestión, y, con ello, resolver de manera adecuada las necesidades que, dentro del ámbito de autonomía local, los municipios no pueden resolver por sí solos.

### ***8. Articular un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de la Administración única***

Otro aspecto a considerar en la mejora del funcionamiento del Estado autonómico, a caballo entre las reformas de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, es una cuestión que, aun no constituyendo un elemento básico en la configuración del modelo de Estado compuesto, resulta sumamente necesario para el funcionamiento del sistema y la percepción que los ciudadanos tienen del mismo. Se trata de establecer un nuevo modelo integral de relación con los ciudadanos a través de una Administración única, integrando a las tres administraciones (estatal, autonómica y local).

Resulta, en muchos casos, incoherente para la ciudadanía que, en razón del tipo de gestión, y en algunos casos, incluso para la misma gestión, deba acudir o tramitarse ante tres administraciones, distintas en razón de sus respectivas competencias (por ejemplo, con la compra de un coche de segunda mano, que requerirá: cambio de titularidad –Administración estatal–, impuesto TPYAJD –Administración autonómica– e impuesto de circulación municipal –Administración local–). De ahí que es necesario avanzar hacia un modelo de Administración única, en la que las y los administrados solo tengan que acudir a una ventanilla única, presencial o virtual, para todas las gestiones con las distintas administraciones y, si es posible, que sea siempre la misma y la del ámbito más próximo al ciudadano que deba utilizarla.

Es más, con los actuales medios electrónicos esta posibilidad se convierte en un reto fácil de articular en la práctica, aunque precisa determinadas reformas legales que deberían acometerse.

### ***9. Reformar el Senado para que cumpla la función de cámara de representación territorial***

Esta propuesta es uno de los puntos coincidentes desde hace muchos años en los posicionamientos doctrinales, que, casi de manera unánime, coinciden en la necesidad de reformar el Senado. Sin embargo, donde ya hay una menor coincidencia es en las líneas fundamentales que deben presidir dicha reforma, casi todas ellas alineadas con los distintos modelos de segundas cámaras territoriales que existen.

Quizás, es el propio redactado constitucional –artículo 69.1–, que le asigna al Senado el papel de cámara de representación territorial, la que propicia estas proyecciones. Pero esta afirmación, recogida en el propio texto constitucional y que apenas se dota de contenido, da pie a considerar que se refiere, o por lo menos, en su momento, se refería, más al concepto de una representación de senadores por igual en los territorios –provincias y con las particularidades de las islas y Ceuta y Melilla– frente a la distribución de los diputados en el Congreso, en razón de la población, que a una participación y capacidad de representar los intereses de las comunidades autónomas y los municipios.

Sea como fuere, el hecho es que, con el desarrollo del Estado autonómico, la posibilidad que se le brindaba al Senado de convertirse, según la propia Constitución, en cámara de representación territorial, apenas ha tenido recorrido. Ni siquiera la creación y escasas reuniones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la participación de senadores y la celebración de las reuniones de la CARUE en la sede del Senado, u otras actuaciones o actividades que se han llevado a cabo en esta cámara, le han otorgado este marchamo de cámara de representación territorial como podría concebirse en un Estado de

estructura territorial. Tampoco se ha convertido, dentro de este margen que permite la Constitución, en cámara de debate y concertación de grandes planes y decisiones políticas que afecten al modelo territorial, o en foro permanente para buena parte de los organismos de cooperación multilateral o de participación de las comunidades autónomas en ciertas decisiones del Estado (por ejemplo, para elegir los miembros que le corresponde elegir al Senado en determinadas instituciones del Estado).

Así que, sin entrar en la reforma constitucional que trataremos en las siguientes páginas, por una parte, resulta necesario avanzar más en este compromiso constitucional de convertirse, conforme a la actual realidad territorial española, en la verdadera cámara de representación territorial. Pero, por otra, el papel que, también, le otorga la Constitución de cámara de segunda lectura, podría adecuarse, o ampliarse, para cumplir con su misión de cámara de representación y, añadiríamos, de integración territorial.

De todas formas, en este tema, la reforma constitucional del Senado resultaría conveniente o, casi podríamos afirmar, imprescindible.

### ***10. Reformar la Constitución para adecuarla a la realidad del modelo autonómico creado a su amparo, prescindiendo de preceptos cuya aplicación ya se ha agotado***

A tenor de lo expuesto en páginas precedentes, parece razonable que, o bien como cuestión prioritaria a partir de la que se desarrollarían todas las demás, o al tiempo que se van implementando algunas de las propuestas planteadas, debemos situar como la clave de bóveda del ámbito de reflexión que estamos realizando la reforma en el contenido de la Carta Magna de 1978.

Una reforma constitucional que, sin embargo, por las razones expuestas, entre ellas, las posibilidades de que deba concretarse conforme a los mecanismos previstos en los artículos 167 o 168, en razón de los contenidos que pretendan modificarse, o la posibilidad de que deba celebrarse un referéndum, aunque sea solo en relación con

la reforma más sencilla, prevista en el artículo 167, obliga a exponer un abanico de posibilidades y, en su caso, decidir, en el momento de abordar aquellas, las que tengan un respaldo social y político suficiente para llevarlas a cabo.

Así, las reformas del modelo territorial podrían abarcar desde una reforma integral, apostando por un modelo federal que incluiría la modificación del artículo 2 y que parece, en la actualidad, totalmente descartada, hasta una reforma más sencilla para la inclusión de la denominación de las propias comunidades autónomas en el título VIII y la supresión de algunos artículos que han perdido vigencia, en la línea de lo planteado por la reforma que propuso el Gobierno de España en 2006 y que ya hemos comentado.

Pero, centrándonos en la reforma del título VIII, debe apuntarse que de la simple lectura de este título que regula la arquitectura territorial y autonómica del Estado resulta evidente que algunos de sus artículos ya han agotado su eficacia y, por lo tanto, no tiene ningún sentido mantenerlos en la Constitución, y que otros muchos artículos deberían tener un nuevo redactado para abordar y resolver los problemas que han podido constatarse en el devenir de este marco constitucional a lo largo de estos cuarenta años.

A su vez, ya hemos constatado que un nuevo redactado, tras los más de cuarenta años de desarrollo autonómico, podría incidir mejor o incluir, entre otros aspectos: una mejor delimitación y fijación de las competencias; el establecimiento de mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación; el establecimiento de organismos de cooperación vertical y horizontal; la fijación del modelo de manera que con la actuación gubernamental no se pueda distorsionar su funcionamiento, etc.

Sin duda alguna, se trata de un tema muy trabajado en la doctrina y con numerosos posicionamientos, cuyo análisis excedería las pretensiones del presente documento, por lo que basta con detallar algunos aspectos centrados en la reforma del título VIII que, a partir

del texto propuesto por el Gobierno en 2006, desde la doctrina se han comentado en numerosas ocasiones. Entre ellos:

- La definición del modelo territorial del Estado y la referencia a las 17 comunidades autónomas y a las ciudades autónomas. En primer lugar, deberían suprimirse las normas de derecho transitorio, aquellas cuyo contenido se ha agotado con su aplicación. En este caso estarían los artículos 143, 144, 146, 151 y 152, que deberían sustituirse por otros en los que se proclamara que España es un Estado autonómico integrado por las diecisiete comunidades autónomas –que se citarían junto a las dos ciudades autónomas–, haciendo breve referencia a la organización institucional de aquellas.
- La clarificación del sistema competencial. En segundo lugar, debería clarificarse la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, huyendo del complejo sistema de triple lista. Para ello, por ejemplo, sería suficiente –como ocurre en algunas constituciones de estados federales– con que se relacionaran las competencias exclusivas del Estado, entendiendo que las demás pueden corresponder a las comunidades autónomas. Con ello, quedaría mejor detallado el reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno, evitando toda tentación centralizadora y dando pleno sentido al principio de subsidiariedad.
- El reconocimiento expreso de las asimetrías y de los hechos diferenciales como elementos consustanciales de la estructura territorial del Estado en nuestro país, incorporando las singularidades políticas institucionales, territoriales y lingüísticas que se han constatado importantes durante el desarrollo del Estado autonómico y no tienen su reflejo expreso en el marco constitucional.
- La superación, en el texto constitucional, de la provincia como estructura obligada en la articulación territorial del Estado. Los españoles hemos optado por un Estado autonómico y parece que, tras más de cuarenta años de ejercicio del autogobierno, podría ser el momento adecuado para superar la división provincial que data

de 1833 y que se formuló sin base histórica alguna. Para ello habría que reformar los artículos 137 y 141 de la Constitución.

Nuestra Constitución consagra la división provincial que nos legaron los gobernantes del primer tercio del siglo xix. El anteproyecto de Constitución era más flexible, pues se refería a las provincias o a las circunscripciones que los estatutos establecieran mediante la agrupación de municipios (con personalidad jurídica, y para servir de base a la organización de la Administración pública), dando una solución alternativa a la organización intracomunitaria. De esta forma, se pretendía seguir el modelo de la Constitución de la II República.

Sin embargo, la relevancia de la provincia fue creciendo a medida que avanzaba el proceso constituyente, y quedó configurada como circunscripción electoral, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado o entidad local con personalidad jurídica para gestión de propios intereses.

Con ello, y tras el desarrollo del Estado autonómico, se hace convivir una división autonómica con otra provincial, lo que no resulta eficaz, porque parece excesiva la existencia de cuatro niveles de Administración (la estatal, la autonómica, la provincial y la municipal). Puede haber una duplicidad de funciones en un mismo ámbito, puesto que las diputaciones provinciales, órgano de gobierno de las provincias, cumplen un importante papel de apoyo y asesoramiento a los ayuntamientos, especialmente a los de pequeños municipios. Pero ese importante papel que, sin duda alguna, hoy desempeñan podría ser asumido por el órgano correspondiente de los gobiernos autonómicos que también tienen cometidos similares. Hay una duplicidad de medios con otras administraciones para realizar los mismos cometidos (en cultura, en deportes, en carreteras, en multitud de servicios, etc.), y se fomenta el provincialismo, sentimiento que dificulta el fortalecimiento de la identidad regional, base del Estado autonómico.

Por todo ello, parece razonable sentar las bases para que, progresivamente, podamos superar la estructura provincial o, en todo caso, permitir que las comunidades autónomas se estructuren internamente como tengan por conveniente, obviando, en su caso, la división provincial.

- El establecimiento, sobre nuevas bases, de los principios, organización y garantías de la autonomía local como tercer pilar del Estado. En coherencia con las otras propuestas, también resulta conveniente reconocer en la Constitución el papel y ámbito competencial que deben tener los ayuntamientos en su posición como la Administración más próxima a la ciudadanía.
- La regulación en el texto constitucional de las bases, principios y mecanismos de la articulación funcional de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, con el establecimiento de los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación sobre los que debe articularse el Estado autonómico, así como de los organismos de cooperación vertical y horizontal que deben existir

Se ha hablado del Estado inacabado, y de la necesidad de acometer una asignatura pendiente: la cooperación. Se trataría de integrar todo aquello que se ha descentralizado, es decir, conectar las diecisiete comunidades autónomas entre sí, y todas ellas con el Estado, a través de mecanismos de participación y colaboración. Hay que establecer mecanismos de cooperación Estado-comunidades autónomas (que no es imponer ni mandar) y la simplificación de niveles administrativos. Aparte el Senado, al que, de nuevo, más adelante nos referimos, se deben concretar las técnicas propias del llamado federalismo cooperativo o funcional, con el objetivo de hacer realidad los principios de solidaridad, lealtad constitucional y austeridad reconocidos por nuestra Constitución.

La cooperación, antes que una merma de los poderes autonómicos, supondría un fortalecimiento tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Los territorios no pueden ni deben estar compitiendo entre sí permanentemente, pues ello comporta

una pérdida de esfuerzo y no pocas disfunciones en perjuicio del ciudadano.

En tal sentido debería institucionalizarse y regularse la Conferencia de Presidentes, integrada por el del Gobierno de la Nación y por los de las comunidades autónomas, además de los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para abordar los grandes temas del momento y propiciar la participación de las comunidades autónomas en asuntos relevantes de gobierno y administración.

Además, sería necesario, también, una regulación más exhaustiva de las comisiones bilaterales y las comisiones sectoriales como órganos esenciales de coordinación de políticas que incidan en el interés general y que eviten las disfunciones que a menudo se observan en la regulación de diversas materias.

- La reforma de los mandatos constitucionales en torno al Senado. Ya se ha hecho referencia a la aspiración ampliamente compartida de reformar el Senado para que se convierta en una verdadera cámara de representación territorial, que, como se ha llegado a decir, es tan vieja como el Senado mismo.

El Senado fue concebido, al inicio del proceso constituyente, como una cámara en consonancia con la forma de Estado que se avecinaba, de representación de las comunidades autónomas. Los senadores debían ser elegidos por los parlamentos autonómicos, entre sus miembros, por sistema proporcional a la representación política en aquellos, a razón de 10 senadores por comunidad y uno más por cada millón de habitantes; el mandato de los senadores se extendía al de la legislatura del parlamento que los había de elegir. A ellos se sumaban 20 senadores elegidos por el Congreso de los Diputados. Pero el Senado que finalmente quedó constitucionalizado es peor que el proyectado: 4/5 partes de los senadores son elegidos directamente por el pueblo, en circunscripciones provinciales, a razón de 4 por provincia (aparte islas y ciudades autónomas); 1/5 parte son elegidos, en

representación de las comunidades autónomas, por los respectivos parlamentos.

La conclusión es que no es la cámara de las comunidades autónomas, ni es una cámara de representación territorial propia de un Estado políticamente descentralizado.

La actual forma de elegir a los senadores produce perplejidad por cuanto que, por ejemplo, la comunidad de Castilla y León, con 2,5 millones de habitantes, cuenta con 37 senadores. Madrid, con 5 millones de habitantes, cuenta con 10 senadores. La Comunidad Valenciana, con 5 millones de habitantes, 17 senadores, y Cataluña, con 6 millones de habitantes, cuenta con 23 senadores. La desproporción senadores/habitantes es evidente.

Los modelos, como es sabido, son variados: desde la paridad absoluta en la representación de los estados (USA, 2 senadores por Estado, con independencia de la población de cada uno de ellos), hasta los que tienen en cuenta los habitantes de cada Estado (Bundesrat alemán); desde los que son de elección directa (USA), a los que son elegidos por los respectivos gobiernos (Alemania) o por los parlamentos regionales.

Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes.

Ahora bien, las propuestas de reforma pivotan sobre tres modelos de referencia. Un Senado, como cámara de representación territorial, al estilo del Senado de los EEUU, en la que cada territorio (estado federado) tiene un número igual de representantes elegidos por los ciudadanos, participa en la función legislativa y tiene la potestad de encausar a funcionarios del Gobierno, así como para aprobar los nombramientos y los tratados que presente el presidente. Una cámara al estilo del modelo alemán, en el que los gobiernos de cada estado federado están representados en este Consejo Federal (Bundesrat), al que la Constitución alemana le atribuye la competencia para conocer de las iniciativas de la federación cuando afectan a los estados federados. O un modelo mixto, en el que estén representados los ciudadanos (un

número determinado por provincia o comunidad autónoma) y los parlamentos o los gobiernos autonómicos. Todos ellos, también, con distintas funciones en razón de su participación en la función legislativa y en las decisiones del Estado.

Esta reforma del Senado, asimismo, debería contemplar otros aspectos para reforzar su cometido de cámara de representación territorial, con cometidos tales como cámara de primera lectura de las leyes con especial incidencia territorial; potestad de codecisión con el Congreso en los asuntos que afecten a la financiación de los distintos niveles de gobierno territorial; cámara de debate y concertación de grandes planes y decisiones políticas que afecten al modelo territorial, o foro permanente para los organismos de cooperación multilateral, como la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales y otros órganos con el mismo fin.

Pero de lo que se trata es de configurar una cámara alta adecuándola a la realidad de nuestro Estado autonómico y no al revés. Sería ilegítimo transformar la realidad para justificar una reforma, o promoverla anteponiendo los intereses particulares o partidistas a los abstractos y generales. Es, por ello, necesario pensar en el mejor Senado posible sin tener en cuenta cuál puede ser la composición final de la cámara en términos interesados que no coincidan con ajustarlo al verdadero sentido de cámara de representación de nuestra realidad territorial del Estado autonómico.

- La constitucionalización de los principios reguladores de un sistema de financiación justo, garantizador de la autonomía y el bienestar, basado en los principios de transparencia, equidad, solidaridad, predictibilidad, corresponsabilidad, sostenibilidad, eficiencia y suficiencia financiera

La financiación es uno de los grandes problemas que presenta el Estado autonómico actual. Ya se ha hecho referencia a los distintos sistemas que se han ido aprobando a lo largo de estos años, desde la promulgación de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de

financiación de las comunidades autónomas. El actual fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el periodo 2009-2014. Está obsoleto y se ven especialmente perjudicadas las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares y la Comunidad Valenciana.

La financiación autonómica parte de dos datos esenciales: los recursos propios y los impuestos cedidos en el porcentaje que se determine. En una época de crisis, por tanto, el problema más que de gasto –muchas veces predeterminados– es de ingresos.

El segundo dato es que el sistema busca principalmente la financiación de competencias y servicios y, por tanto, no tanto una distribución per cápita de los recursos. Con todo, la población de las comunidades es un hecho absolutamente determinante para el cálculo. El problema de las competencias traspasadas es que se fijó el coste de estas a partir del coste efectivo que tenía en el momento del traspaso para el Estado. Esto implica un hecho significativo: las comunidades como la Valenciana, que recibieron las competencias al principio de la etapa autonómica, recibieron unos servicios escasamente valorados (en Valencia ciudad solo había tres institutos de secundaria públicos), mientras que las que lo hicieron en los años 90 recibieron los servicios ya modernizados.

Pues bien, al sistema general de financiación, basado en la aportación del Estado de recursos para financiar los servicios de las comunidades autónomas, hay que añadir los fondos específicos que tienen la finalidad de corregir las disfunciones que se generan en este sistema. Pero no solucionan el problema.

- El establecimiento de criterios sobre la armonización fiscal. Cuestión conexa con la financiación es la que se ha planteado en época reciente: la relativa a la armonización fiscal. Se observa, en este punto, cierta tensión entre lo que supone el ejercicio del propio autogobierno y de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, y la ventaja que pueden tener determinadas comunidades con una economía más próspera por diversas

circunstancias no derivadas siempre de decisiones políticas fruto del propio autogobierno. En todo caso, se debe huir de fórmulas uniformadoras incompatibles con la autonomía política.

Ya hemos advertido que es necesario establecer un nuevo sistema de financiación equitativo y justo tratando de alcanzar un pacto que establezca unas bases que den certeza, estabilidad y equilibrio al sistema de reparto de los fondos públicos y de corresponsabilidad fiscal.

Con estas reformas se avanzaría en una constitucionalización más adecuada de un modelo de Estado compuesto ya desarrollado y con lo que se ha dado en llamar elementos federalizantes, que sin duda alguna tienen cabida en el marco constitucional del título VIII, sin necesidad de ir más allá, y bastaría con una reforma sencilla de la Constitución, prevista en el artículo 167.

## **VII. Reflexión conclusiva**

El Estado autonómico creado por aplicación de las previsiones constitucionales está fuertemente arraigado en España como forma de organización política territorial. Es, además, la mejor estructura capaz de garantizar la unidad de la Nación, mediante el reconocimiento de la diversidad histórica, cultural y lingüística, al tiempo que facilita una mejor y más próxima gestión de los recursos públicos para apoyar el desarrollo de nuestros ciudadanos y nuestro tejido empresarial. No obstante ello, se observa que sufre ataques desde distintos frentes. Tiene su origen en el gran pacto constitucional de 1978, que queremos defender. Y, por lo que se refiere a la configuración territorial del Estado, consideramos que es posible su actualización y acomodación a la realidad de nuestros días teniendo en cuenta la experiencia alcanzada durante estos más de cuarenta años de autogobierno de las comunidades autónomas.

Además, y consideramos que esto es importante destacarlo, las reformas necesarias no solo se pueden alcanzar mediante la reforma

del título VIII de la Constitución. Quizás, en estos momentos, no sea oportuno abrir un proceso de reforma constitucional, que requeriría un alto grado de consenso, similar al alcanzado para su establecimiento. Pero, mientras llega la oportunidad de acometer una reforma de mayor calado, se pueden adoptar medidas legislativas y acuerdos políticos tendentes a modernizar el modelo y a dar solución a algunos de los problemas que plantea su funcionamiento.

El fomento desde el Estado de la participación de las comunidades autónomas en la conformación de la voluntad general y en el tratamiento de los asuntos de gobierno y administración, con incidencia en el autogobierno de aquellas, es esencial. Como lo es no tomar ya conciencia del grave problema de la financiación –que asfixia a varias comunidades autónomas–, que es perceptible en el conjunto de las fuerzas políticas parlamentarias, sino impulsar con urgencia la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera para debatir y aprobar un nuevo modelo de financiación.

Con todo lo expuesto, ante la evidencia de los problemas que han conllevado la configuración y desarrollo del Estado autonómico hasta la actualidad y los problemas que pueden lastrar sus perspectivas en un futuro no muy lejano, se han expuesto un conjunto de reformas normativas, posibles y sin quiebra ninguna de nuestro marco jurídico actual, para dar un paso adelante en la construcción de este Estado compuesto del que nos hemos dotado con la Constitución de 1978, con la mirada puesta en la perspectiva de los próximos 50 años del Estado autonómico.

No obstante, también debe señalarse que estas reformas propuestas no serán posibles si se utiliza la cuestión territorial como un caballo de batalla político, queriendo imponer soluciones salomónicas de una de las partes al conjunto. Algo a lo que, en este país, estamos muy acostumbrados y que ha propiciado –lo explicábamos al referirnos al modelo territorial en la Constitución de Cádiz– el desmembramiento progresivo del conjunto de territorios y gentes que integraban la España, o las Españas de 1812.

Sin duda alguna, estas reformas deben abordarse desde el reconocimiento de nuestra propia realidad plural, de nuestra historia, de nuestras culturas, de nuestras lenguas y, cómo no, de nuestros sentimientos. De esta manera, con el reconocimiento de la pluralidad y de la riqueza de esta pluralidad, es como podremos integrar al conjunto de las personas que forman este país y darles cabida en un Estado compuesto, eficiente e integrador. Caso contrario, los riesgos de desmembración volverán a ser evidentes y nuestro futuro puede depender de soluciones que ya escapen al marco jurídico que se ha analizado.

Todo ello, como se ha expresado ya, no significa el cuestionamiento de nuestra particular forma territorial de Estado sino la necesidad de actualizarlo y, por nuestra parte, de contribuir a su fortalecimiento con propuestas que pueden aportar soluciones a ciertos problemas apuntados. Y, en este reto, ante la polarización y la utilización de la cuestión territorial como caballo de batalla político, la sociedad civil debe tener un papel clave en plantear las soluciones de presente y el camino de futuro de un modelo de Estado territorial que ha servido para situar a España como referente en desarrollo social y económico, al tiempo que para exigir a los distintos actores políticos los compromisos y pactos necesarios para avanzar hacia un mejor modelo territorial.

## **VIII. Bibliografía consultada**

- Alberti, Enoch; Ortega, Luis, y Montilla, José Antonio (2006): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, CEPC.
- Aragón, Manuel (1995): «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomías*, núm. 20, diciembre de 1995.
- Arbós, Xavier (2014): «Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24.

- (2006): «Federalismo y relaciones intergubernamentales», en Arbós, Xavier (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, Ed. Institut d'Estudis Autònòmics.
- Arregi, Joseba (2005): *Dos modelos de Estado: la historia y la norma*. Ed. INAP, Madrid, Estudios Goberna, 2005. Especialmente en su capítulo II, «Las herencias históricas del Estado moderno».
- Bassols Coma, Martín, y Serrano Alberea, José Manuel (1982): «El artículo 149 de la CE en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias exclusivas estatales», *Revista de Administración Pública*, núm. 97.
- Breña, Roberto (2006): *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824 (una revisión del liberalismo hispánico)*, México, El Colegio de México.
- Caamaño, Francisco (2000-2001): «El abandono de lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 12-13, Valencia.
- Calonge Velázquez, Antonio (2013): «El derecho de secesión en Canadá: una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 25.
- Carrasco Durán, Manuel (2005): *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Institut d'Estudis Autònòmics, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Casas, Marc (2011): «La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: Regulación y actividad práctica», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 42.
- Corcuera Atienza, Javier (1994): «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», en *Sistema*, núm. 118-119, marzo.
- De Carreras Serra, Francesc (1997): «El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. Madrid, MAP, Colección Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales.

- De La Quadra, Tomás (2004): «¿Es el estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?», *REDC*, núm. 74.
- Elías Méndez, Cristina (2016): «The Autonomus State: The Spanish territorial organization in question?». En Domínguez Pérez, Eva María (dir.), *Critical review of current and controversial legal issues in Spain*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Fernández Farreres, Germán (2005): *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel.
- Fernández, Tomás Ramón. «La Provincia como corporación: las Diputaciones Provinciales», en *Descentralización administrativa y organización política*, vol. III.
- Ferrando Badía, Juan (1977): «La Teoría Federal en Pí y Margall», en *Filosofía y Derecho, Estudios en honor del profesor José Corts Grau*, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho.
- García Morales, María Jesús (2014): «Las relaciones intergubernamentales en España y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora qué?», en López Basaguren, Alberto / Escajedo San Epifanio, Leire (coord.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del estado autonómico*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, volumen 2.
- García Roca, Francisco Javier (1997): «España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, colección Informe y Documentos.
- Garrido Mayol, Vicente (2012): «La solidaridad en el Estado Autonómico en la distribución de las inversiones regionalizables», en el libro colectivo *La solidaridad en el Estado Autonómico*, (dir. Vicente Garrido Mayol), Valencia, Cátedra de Derecho Autonómico de la Universitat de València y Fundación Profesor Manuel Broseta.
- (2020): «La (última) reforma del Estatuto de autonomía en la que se incumplió el Estatuto de autonomía», libro colectivo *Constitución*,

- Política y Administración: repensando la Constitución cuatro décadas después*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2011): «Centralistas versus nacionalistas: la pinza al Estado Autonómico», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 56.
  - (2010): «La deconstrucción del Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24.
  - (2000): «Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49. Madrid.
- Guaita Martorell, Aurelio (1991): «Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución: Homenaje al Prof. García de Enterría*. Madrid, E. Civitas, tomo IV.
- Hernández Lafuente, Adolfo y González García, Marta Ángeles (1992): «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233.
- Herrero de Miñón, Miguel (1995): «La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía», en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Leguina Villa, Jesús (1997): «La reforma del Senado y los hechos diferenciales». *Revista de Administración Pública*, núm. 143, mayo-agosto.
- Loewenstein, Karl (1986): *Teoría de la Constitución*, E. Ariel, Barcelona.
- Martín Cubas, Joaquín, Pérez, José A., Romero, Joan, Soler, Margarita, y Vidal, José M. (2013): *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?* Valencia, Ed. Díaz y Pons.
- Martín Retortillo, Sebastián (1973): *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Madrid.
- (1991): *La provincia: pasado, presente y futuro*, E. Civitas, Madrid.

- Montilla, José Antonio (2018): «La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo». UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril.
- (2004): «La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el Derecho europeo en el Estado autonómico», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 2, julio-diciembre.
  - (2006): «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *REDC*, núm. 78, septiembre-diciembre.
  - (2005): *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas: El desarrollo normativo del Derecho de la Unión en el Estado autonómico*, CEPC.
- Muñoz Machado, Santiago (1982): *Derecho Público de las Comunidades autónomas*. Madrid, E. Civitas.
- (1992): «Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos». *Revista de Administración Pública*, núm. 128.
- Ortega y Gasset, José (1980): *España invertebrada*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1967): *La redención de Las Provincias*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ortega, Luis (2005): *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Madrid, Civitas.
- Ortega, Luis, Solozabal, Juan José, y Arbos, Xavier (2006): *Legislación básica y estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Medina, José María (2009): «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, septiembre.
- Pi y Margall, Francisco (2006): *Federalismo y República*. Selección de textos preparada por Antonio Santamaría. Barcelona, Ed. El Viejo Topo.
- Ridaura, María Josefa (2013): «Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico,

- funcionamiento y rendimiento». *Revista de Derecho Político*, núm. 88, UNED, septiembre-diciembre, págs. 215-244.
- (2007): «Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60/61.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Alejandro (1993): «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, julio-septiembre.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1988): *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid.
- Sevilla, Jordi, Vidal, José María, Elías, Cristina (2009): *Vertebrando España. El estado autonómico*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva, Colección el Arquero.
- Solozábal, Juan José (2004): «El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas federales» en Tudela Aranda, José, y Knüpling, Félix (eds.) *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tajadura, Javier (2006): «La Conferencia de Presidentes» en Arbós, Xavier. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Barcelona, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics.
- (1998): *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, E. Comares.
- Terol, Manuel José (coord.) (2005): *Relaciones del Estado con otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación y conflicto*. Ed. Parlamento de Andalucía.
- Tomás Villarroya, Joaquín (1981): «Proceso autonómico y observancia de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3.
- Tudela Aranda, José (2003): «A vueltas con el artículo 149.1.1ª de la Constitución. Un precepto para dos visiones del Estado», en *Estudios de Derecho Público Económico*, libro homenaje al prof. Sebastián Martín-Retortillo.

- Trujillo, Gumersindo (1997): «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, MAP, Colección Informes y Documentos, Serie Administraciones Territoriales.
- Vandelli, Luciano (1982). *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid.
- Vidal Beltrán, José María (2020): «Las relaciones de conflicto/cooperación en los modelos de Estados compuestos y su aplicación en el Estado Autonómico», en *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana*, Marzal, Reyes (dir.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- (2020): «El nuevo marco jurídico de la cooperación bilateral. Especial referencia a la Comisión Bilateral Generalitat Valenciana/Estado», en *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana*, Marzal, Reyes (dir.), Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
  - (2013): «La cuestión territorial en la Constitución de Cádiz de 1812», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 19, enero-junio.
  - (2007): «El Estado Autonómico: retos de presente y de futuro. Globalización y gobernanza», *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*. Director: Vicente Garrido Mayol, Valencia, Ed. Fundación Manuel Broseta.
- Vírgala Foururia. Eduardo (2008): «El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 82, enero-abril.
- Visiedo Mazón, Francisco J. (1997): *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de Comunidades Autónomas*, Madrid, Departamento de Publicaciones del Senado.
- Zúñiga Urbina, Francisco (2011): *Cádiz y su influencia en la independencia y constitucionalismo liberal de Chile*, en *El Legado de las Cortes de Cádiz*, García Trobat, Pilar y Sánchez Ferriz, Remedios (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch.

