

Sobre la eventual reversión de competencias autonómicas

JORGE GARCÍA-CONTELL

Doctor en Derecho. Politólogo

Profesor-tutor en la UNED,

Centro Asociado Francisco Tomás y Valiente. Valencia

Resumen

El estado autonómico se halla sometido a creciente cuestionamiento y sacudido por críticas tanto cívicas como académicas, dato que puede interpretarse como indicativo de su déficit de aceptación en la sociedad y en diversos ámbitos políticos. Muy certeramente, el profesor Joan Romero lo consideró el problema por antonomasia: «Sea cual sea la opinión que merezca, lo cierto es que nuestro antiguo problema consume una gran parte de energías colectivas, condiciona ampliamente la agenda política, genera notables tensiones sociales y proyecta sombras de incertidumbre respecto del futuro». (2012, 58/1: 13).

Desde 1978, significativos sectores de opinión y actores políticos vienen abogando a favor de superar el marco autonómico, tal vez convertir a España en la única confederación del mundo contemporáneo o, incluso, atomizarla en diversas repúblicas independientes. El dato novedoso lo aporta el surgimiento y consolidación de una corriente política que propugna desandar parcialmente el trayecto recorrido desde el modelo unitario, con la pretensión de que el Estado recupere competencias detentadas actualmente por las comunidades autónomas. Existe amplio consenso doctrinal sobre el procedimiento que se debería seguir en tal caso, aunque no puede hablarse de unanimidad. Ya no existe en España

bipartidismo imperfecto y la inestabilidad política e institucional abre paso a la incertidumbre sobre el futuro del estado autonómico.

Palabras clave: centralización, autonomía, recuperación de competencias, procedimientos, inestabilidad.

Resum

L'estat autonòmic es troba sotmès a un creixent qüestionament i remogut per crítiques tant cíviques com acadèmiques, dada que pot interpretar-se com a indicativa del seu dèficit d'acceptació en la societat i en diversos àmbits polítics. Molt encertadament, el professor Joan Romero el va considerar el problema per antonomàsia: «Siga quina siga l'opinió que meresca, el cert és que el nostre antic problema consumeix una gran part d'energies col·lectives, condiona àmpliament l'agenda política, genera notables tensions socials i projecta ombres d'incertesa respecte del futur». (2012, 58/1: 13).

Des de 1978, significatius sectors d'opinió i actors polítics han estat advocant a favor de superar el marc autonòmic, potser de convertir Espanya en l'única confederació del món contemporani o, fins i tot, atomitzar-la en diverses repúbliques independents. La dada nova l'aporta el sorgiment i la consolidació d'un corrent polític que propugna desfer parcialment el trajecte recorregut des del model unitari, amb la pretensió que l'Estat recupere competències detingudes actualment per les comunitats autònomes. Hi ha un ampli consens doctrinal sobre el procediment que s'hauria de seguir en aquest cas, encara que no pot parlar-se d'unanimitat. El bipartidisme imperfecte ha deixat d'existir a Espanya. La inestabilitat política i institucional ha donat lloc a la incertesa respecte al futur de l'estat autonòmic.

Paraules clau: centralització, autonomia, recuperació de competències, procediments, inestabilitat.

Abstract

The Spanish State of Autonomies is facing increasing questioning and is being shaken by both civic and academic criticism. This can be interpreted as an indication of its deficit of acceptance within society and various political spheres. Professor Joan Romero very accurately considered it the quintessential problem: «Whatever opinion it deserves, the truth is that our old problem consumes a large part of collective energies, broadly

conditions the political agenda, generates significant social tensions, and casts shadows of uncertainty regarding the future». (2012, 58/1: 13). Since 1978, significant opinion sectors and political actors have been advocating to overcome the autonomous framework, perhaps proposing to transform Spain into the only confederation in the contemporary world or, even, to atomize it into various independent republics. The novel aspect is provided by the emergence and consolidation of a political current that advocates partially retracing the path taken from the unitary model, with the aim of the State recovering powers currently held by the Autonomous Communities. There is broad doctrinal consensus on the procedure that should be followed in such a case, although unanimity cannot be claimed. The era of imperfect bipartisanship in Spain has concluded. Political and institutional instability has engendered uncertainty regarding the future of the Spanish autonomous State.

Key words: Centralization, Autonomy, Recovery of powers, Procedures, Instability.

Sumario

- I. Cuestiones introductorias. Un modelo en permanente discusión.
Desafección por exceso y por defecto
- II. Reintegración de competencias mediante reforma estatutaria
colaborativa
- III. Una interpretación distinta
- IV. Difícil pronóstico de lo venidero. La inestabilidad política
generalizada como factor detonante de lo imprevisible
- V. Bibliografía y hemerografía

I. Cuestiones introductorias. Un modelo en permanente discusión. Desafección por exceso y por defecto

El estado autonómico padece diversas disfuncionalidades desde su mismo origen: una llamativa hipertrofia normativa, la confusa distribución de competencias que ha provocado incontables conflictos entre administraciones y propiciado duplicidades de organismos en los diferentes niveles, la contradictoria configuración del Senado, una deficiente y desigual financiación autonómica con sus consecuentes insolidaridad y falta de cohesión. La academia, la magistratura, investigadores y actores políticos han prologado papel impreso para analizar y explicar la profusa e inacabable conflictividad, jurídica y política, en torno a un modelo territorial alumbrado paradójicamente con pretensiones conciliadoras. El diseño de nuestra peculiar fórmula territorial en la Constitución, a partir del principio dispositivo y desde la ambigüedad, la indeterminación, así como el carácter permanentemente abierto de las previsiones de distribución vertical del poder, han favorecido e incluso alentado la generación de conflictos. Tales conflictos y una amplia gama de deficiencias surgen, y al mismo tiempo retroalimentan el sostenido cuestionamiento del sistema en conjunto. Llama la atención el hecho de que la desafección hacia el modelo diseñado en el título VIII de la Constitución no es unidireccional; antes bien debe considerarse en una doble modalidad: por exceso y por defecto. Es decir, se registran porcentajes significativamente altos de población descontenta con el marco competencial vigente y que desea ampliarlo más aun, o adentrarse abiertamente por la vía de la secesión, sea esta pactada o unilateral. Pero también han crecido llamativamente en los últimos tiempos los partidarios de recentralizar competencias, o incluso avanzar hacia un estado de corte unitario. En este sentido, son reveladores los datos contenidos en el estudio *Ideología y polarización*, publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en octubre de 2024: el 23,8 % de los españoles desean reducir las competencias de las comunidades autónomas y otro 15,1 % se pronuncia a favor del estado unitario (CIS, 2024, 9). En un sentido o en otro diametralmente

opuesto, pero en ambos casos se incrementa el número de los radicalmente descontentos con el modelo vigente.

Los orígenes remotos de la corriente centrípeta pueden rastrearse desde la fase constituyente en las reservas iniciales de Alianza Popular, que se opuso a la redacción final del título VIII y votó en contra en la Comisión (aunque finalmente en el Pleno respaldó el texto en su conjunto y pidió el voto afirmativo en el posterior referéndum). También en la fallida y nonata Ley orgánica de armonización del proceso autonómico, pactada de consuno entre UCD y PSOE y finalmente arrumbada tras recibir el reproche de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional. Entre las iniciativas más recientes se incluye la novedosa idea de la recentralización de competencias, prácticamente inédita en el escenario de la confrontación política e insólita por completo entre la doctrina constitucionalista. Desde la devolución al gobierno de la nación de determinadas competencias –principalmente, sanidad, enseñanza y orden público– por parte de las comunidades autónomas hasta su recuperación forzosa son varias las ideas puestas en circulación, pues no se trata de impulsos unívocos. Es constatable una cierta pluralidad dentro de dicha tendencia recentralizadora, diversidad muy lógica pues procede de actores políticos y sociales dispares.

A partir de la segunda década del siglo ^{XXI} vienen registrándose iniciativas de diferentes actores en pro de una reconsideración del reparto territorial del poder, por vez primera en sentido centrípeta. Este notable cambio fue en buena medida propiciado por la última promoción de reformas estatutarias –comenzando por la catalana de 2006– y por la gran crisis financiera de 2008 y sus demoledores efectos sobre la hacienda pública. Sin duda, también influyeron en esta incipiente corriente de opinión los acontecimientos registrados en Cataluña, singularmente a partir de la STC 31/2010 y hasta el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017, aunque las consecuencias del denominado *procés* secesionista llegan hasta nuestros días y todo hace prever que seguirán deparando novedades durante bastante tiempo.

Si hubiéramos de redactar una memoria que recogiese los pronunciamientos en favor de revertir la inercia descentralizadora, necesariamente incluiríamos a personalidades destacadas de la sociedad civil como el filósofo Gustavo Bueno, el exministro Ignacio Camuñas o el historiador Juan Pablo Fusi. Otro tanto propusieron plataformas cívicas como La España que Reúne, El Jacobino o España Siempre. En el campo estrictamente político, en 2012 Esperanza Aguirre se adjudicó la condición de pionera en situación y términos que explicaré en el siguiente epígrafe de este mismo trabajo. A pesar de la fugacidad con la que Pablo Casado pasó por la presidencia del Partido Popular, nos queda constancia de algún fugaz gesto centrípeto, apenas esbozado, durante la campaña previa a las elecciones autonómicas andaluzas. Casado se manifestó partidario de que el Estado recuperase la competencia de educación y que las comunidades se limitasen a las tareas administrativas en dicho ámbito. La idea puesta en circulación por Pablo Casado fue recogida por la prensa:

La cuestión es cómo se pueden devolver competencias ya transferidas, ya que es un camino de vuelta que la Constitución no prevé, como tampoco previó que el Estado de las autonomías derivara en este modelo de funcionamiento federal que existe ahora mismo. Lo que puede hacer el Estado es aprobar una legislación común de obligado cumplimiento para todos, al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, que reconoce su competencia exclusiva en «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (Calleja, 27.11.2018, 16-17).

Esta única referencia de Casado con la que contamos es demasiado escueta y no permite entrar en el análisis de sus detalles, por la sencilla razón de que carece de ellos. Tal vez sea posible aventurar que el procedimiento concreto encontraría una vía de articulación mediante leyes de armonización, previstas en el artículo 150.3 de la Constitución. En caso de que esta conjetura fuese acertada, cabría tener muy presentes dos consideraciones. La primera es que no se trataría de un supuesto de genuina recentralización puesto que las competencias en

cuestión permanecerían invariablemente bajo titularidad autonómica y, según el criterio de García de Enterría, la comunidad pasaría de poder legislar sobre la materia sin más limitaciones que las comunes con el resto de las normas jurídicas a verse obligada a respetar igualmente los principios contenidos en dicha ley. Nos hallaríamos ante una garantía última que habría de permitir al Estado modular las disonancias entre ordenamientos autonómicos (García de Enterría 1995, 329). La segunda consideración carece de valor normativo y se refiere a una circunstancia meramente fáctica, pero bastante reveladora: desde la publicación de la STC 76/1983 sobre la fallida LOAPA, el legislador no ha vuelto a recurrir al instrumento de las leyes de armonización, que han pasado a convertirse en algo parecido a una especie de norma tabú en nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte, el *barón* murciano Fernando López Miras se dolía en 2020 de la insuficiencia de las partidas presupuestarias destinadas al ejercicio de las competencias de sanidad y educación y manifestaba expresamente: «No excluyo ni descarto la devolución de algunas competencias insostenibles para la administración regional» (Valero Pertegal, 12.05.2020). En 2022, el expresidente valenciano Camps intervino en un congreso organizado por la Fundación Profesor Manuel Broseta para conmemorar el XL aniversario del Estatuto de autonomía. Allí Camps vaticinó –de forma bastante arriesgada, creo entender– una futura *recompra* de competencias autonómicas por parte del Estado para aumentar la financiación, «ya que no se puede ir aumentando una deuda que se convierte en estructural».¹ También los programas de varios partidos políticos –Unión Progreso y Democracia, Ciudadanos y Vox– incorporaron en su momento o contienen en la actualidad ejemplos propositivos de signo recentralizador, desde 2011 hasta la actualidad. Es obvia su diversidad, incluida alguna estridencia *enragée* como la voluntad de Vox de ilegalizar los partidos

1 «Francisco Camps augura que el Estado “recomprará” competencias a las autonomías». (8-11-2022). Diario *El Mundo*. En línea en: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2022/11/08/636a5963fc6c83425e8b458a.html>.

independentistas, haciendo abstracción del carácter no militante de la democracia española y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos homólogos (García-Contell 2025, 160 ss.). En cualquier caso, todos ellos comparten la pretensión de que el Estado recupere competencias detentadas en este momento por las comunidades autónomas; en algún caso, cabe añadir, como paso previo a una ulterior y más profunda recentralización. Más en concreto, el común denominador de todas las iniciativas se centra en las competencias en materia de educación y sanidad. Al margen de la viabilidad estrictamente política, cabe preguntarse a continuación sobre las posibilidades que ofrece nuestro ordenamiento jurídico para materializar una tal reversión competencial.

II. Reintegración de competencias mediante reforma estatutaria colaborativa

La evocación del tenso episodio de desacuerdo y confrontación durante la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 27 de julio de 2011, me permitirá contextualizar el problema. En aquella ocasión se discutía sobre la elaboración de un nuevo modelo de financiación autonómica –tarea que aún hoy sigue pendiente– cuando algunos presidentes autonómicos del PP amagaron con devolver determinadas competencias *unilateralmente*. Este adverbio de modo es de importancia crucial e induce dudas sobre el procedimiento que habrían de seguir quienes trataran de implementar la medida.² Terció en la polémica el entonces ministro de Justicia, Francisco Caamaño, negando que existiera esa posibilidad:

El PP nunca ha creído en el título VIII de la Constitución y, por tanto, se sienten incapaces en muchos casos de gestionarlo y asumir sus responsabilidades. Las comunidades autónomas que tienen competencias ya transferidas tienen que

2 «El Ejecutivo se niega a la devolución de competencias que plantea el PP» (28.07.2011). Diario *El País*, en línea en: https://elpais.com/politica/2011/07/28/actualidad/1311855401_909798.html.

cumplir su responsabilidad. Devolverlas implicaría una reforma de la Constitución y de los estatutos.

El reportaje publicado en el diario *ABC* pocas fechas después (Colli, 2011, 28-29) da fe del revuelo levantado por aquellas manifestaciones cruzadas. Recogía las opiniones de diversos juristas sobre las competencias que, aparentemente, a nadie interesaba detentar y ejercer. Santos Vijande y Punset señalaban que no hay en el articulado constitucional previsiones para el supuesto de devolver responsabilidades de gobierno transferidas a las comunidades autónomas. Si una comunidad deseara retornarlas al Estado, habría de acudir a la reforma estatutaria, señalaban ambos juristas, dictamen con el que coincidía asimismo un tercer catedrático: Roberto Blanco. Punset adjudicaba a los parlamentos autonómicos la iniciativa del eventual proceso reformador y el traslado de los acuerdos obtenidos, mediante sendas proposiciones de ley, al Congreso de los Diputados:

Sólo mediante la modificación legal se puede llevar a la práctica la devolución efectiva de las competencias, que incluye la reasunción por el Estado de determinadas materias y la reasignación a este de la partida presupuestaria correspondiente.

Por su parte, Santos Vijande acudía al artículo 149.3 de la Constitución para apuntalar la posibilidad real de devolución de competencias al Estado. Citaba: «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado». De dicho precepto se deduce que ninguna materia podrá quedar *in terra nullius* porque siempre existirá una administración pública que asuma la competencia. Según esta lógica, concluía afirmando que «La asunción de una competencia no es un acto irreversible porque la Constitución establece que siempre habrá un derecho responsable de regular la materia, que es el derecho estatal, preexistente a los autonómicos». Algunos días más tarde, Punset publicó en varios diarios un artículo (Punset Blanco, 2011) donde desarrollaba con más detenimiento su opinión y juzgaba posible la

reversión, aunque improbable, pues dudaba de que llegado el caso fuese aprobada por el Congreso:

Son únicamente ellas [las comunidades autónomas], por tanto, las que libremente han de presentar ante el Congreso una proposición legislativa de reforma estatutaria. Reforma, sin embargo, que, a su vez, tampoco les es dable imponer al Estado: compete a las Cortes Generales, y en su interior al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, la aprobación de la ley orgánica reformadora y, en consecuencia, la devolución de potestades pretendida. ¿Es previsible que suceda tal cosa? No lo creo así de ninguna manera.

Más arriba me referí sucintamente a una manifestación de Esperanza Aguirre que fue la primera ocasión –al menos, la primera que he sido capaz de encontrar en la hemeroteca– en que un actor político de grandes relevancia e influencia propugnaba detener la inercia de descentralización. En 2012, recién comenzada la X legislatura, la entonces presidenta de la Comunidad de Madrid realizó unas declaraciones a la prensa en tono muy poco convencional, tras haberse entrevistado por vez primera con el presidente Rajoy, que acababa de tomar posesión. Dijo haber propuesto la revisión en profundidad del estado autonómico porque: «No ha servido para lo que se diseñó: para integrar a los partidos nacionalistas catalanes y vascos. En realidad, ha complicado y encarecido el funcionamiento de las autonomías».³ Aguirre afirmó que las competencias de justicia, sanidad y educación deberían ser devueltas al Estado y, adicionalmente, transferir a las administraciones locales todo lo relativo a transportes y servicios sociales. Tales medidas supondrían un ahorro de 48.000 millones de euros, según los cálculos realizados por los servicios técnicos de la Comunidad de Madrid.

Apenas veinticuatro horas después, el administrativista Villar Ezcurra analizaba en un artículo las palabras de Esperanza Aguirre, que

3 «Aguirre aboga ante Rajoy por devolver al Estado las competencias de justicia, sanidad y educación» (10.04.2012). Agencia Europa Press, en línea en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-ampl-aguirre-aboga-rajoy-devolver-estado-competencias-justicia-sanidad-educacion-20120410164630.html>.

ciertamente habían causado asombro y desconcierto, tanto dentro como fuera del Partido Popular (Villar 2012). Coincidió sustancialmente con las opiniones de la presidenta, enfatizando que ninguno de sus rivales políticos había discutido las cifras de ahorro mencionadas, y recordaba que las competencias de las comunidades autónomas se encuentran recogidas en sus correspondientes estatutos y no existe precepto alguno que impida su modificación, siguiendo el procedimiento establecido en la propia normativa autonómica. Villar sugería dos procedimientos alternativos para alcanzar el objetivo señalado por Aguirre:

1. Una primera opción consistiría en reformar los estatutos de autonomía para suprimir aquellas competencias objeto de devolución (v. gr.: sanidad, educación y justicia), tras lo cual la comunidad dejaría de disponer de título jurídico para desempeñar tales funciones y, necesariamente, habrían de retornar a manos del Estado.
2. El segundo método consistiría en añadir a los estatutos una cláusula que previera la reversión de competencias al Estado mediante norma autonómica, tal vez con el requisito de una mayoría parlamentaria reforzada. De este modo, la devolución de atribuciones se llevaría a cabo en dos tiempos: la previa reforma estatutaria y la subsiguiente aprobación de la ley de devolución. Esta vía, aparentemente más lenta, facilitaría en cambio realizar devoluciones adicionales en cualquier momento posterior sin que fuera preciso modificar en cada ocasión los estatutos.

Aunque pueda parecer una obviedad, y por ello no lo mencionaba Villar, me limito a dejar constancia de que cualquiera de las dos vías mencionadas afectaría al contenido de los estatutos y por tanto el proceso no concluiría tanto en cuanto no fuese ratificada la reforma de la ley orgánica por las Cortes Generales.

En torno a esta cuestión, de momento solo teórica pues aún no se ha materializado en la realidad política, Ignacio González García constata un amplio consenso asertivo entre la doctrina, consenso del

que son muestra significativa las opiniones recogidas por la prensa de los profesores Santos, Punset y Blanco mencionados *ut supra*:

Sin la concurrencia de la voluntad estatal –bien vía reforma constitucional, bien vía reforma estatutaria– las comunidades autónomas, por sí mismas, no están habilitadas por la Constitución para retornar al Estado competencias ya transferidas. Y ello, en virtud de dos grandes principios firmemente consolidados por el legislador y la jurisprudencia constitucional y admitidos por todos los sectores de la doctrina: la indisponibilidad de las competencias y la bilateralidad de la norma estatutaria (2014, 481).

Por su parte, conviene recordar que ya en su día Francisco Tomás y Valiente invocaba el criterio asentado por reiterada jurisprudencia según el cual la distribución constitucional y estatutaria de competencias no puede modificarse ni por «la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro» (1988, 90), ni amparándose en su ejercicio mancomunado al socaire de un convenio de colaboración (*vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986, de 10 de julio, FJ 5). Este principio de indisponibilidad de las competencias garantiza su libre ejercicio por la comunidad, incluso si se realiza de forma paccionada con la administración del Estado. De esta forma, el principio de indisponibilidad competencial y bilateralidad de la norma estatutaria «[no recae] sobre el reparto competencial que realizan la Constitución y el correspondiente estatuto de autonomía, sino que, una vez establecido este, pretende evitar precisamente un ejercicio fraudulento de los poderes propios que de facto diera como resultado una cesión o préstamo de uso a un poder público distinto de su legítimo titular» (2014, 483).

III. Una interpretación distinta

Ciertamente, un muy mayoritario consenso doctrinal rechaza la posibilidad de que las competencias asumidas por parte de una comunidad admitan reversión mediante modificación estatutaria, si no concurre bilateralidad y se pretende merced a la voluntad única y

exclusiva de tal comunidad autónoma. Los autores fijan su atención en el *iter* legislativo de la primera época de la descentralización que habilitó a los entes autonómicos para asumir competencias que, en su día, fueron privativas del Estado. Se sostiene pacíficamente que aquellos mismos estatutos que antaño vehicularon el cambio de titularidad son las normas jurídicas que deberían ser reformadas para materializar una devolución *in integrum* de las competencias autonómicas al Estado, contando siempre con la previa anuencia de este. La vigencia del principio dispositivo, dentro de sus amplios márgenes, y el carácter abierto, de nuestro sistema son defendidos por la doctrina de modo general, y de este modo el propio principio dispositivo que permitió activar y configurar el autogobierno, llegado el caso también posibilitaría una revisión de los términos estatutariamente establecidos de reparto de poder entre el Estado y los territorios descentralizados (Fossas 2007, 83-84). También la doctrina admite como consecuencia de la apertura del modelo autonómico la posibilidad de reducir el nivel competencial. Por todas, sostiene Muñoz Machado:

No parece que exista inconveniente para que la propia comunidad autónoma ejercite su iniciativa para la reforma prescindiendo de alguna competencia que le reconoció el primer estatuto aprobado: se hace uso aquí del principio dispositivo que se empleó para redactar el estatuto, que mantiene toda su virtualidad por ser la Constitución quien lo ampara (2007, I- 384).

Ante la eventualidad de acometer la reforma con carácter devolutivo de competencias, la bilateralidad de la norma estatutaria se manifestaría en lo previsto por el artículo 147.3 CE, que remite al procedimiento contenido en el propio estatuto «y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». A propósito de las diferencias procedimentales de cada comunidad, en lo tocante a la fase autonómica de la reforma, Manuel Aragón se refiere a lo farragoso del conjunto normativo:

sistema extraordinariamente complicado, lleno de ambigüedades, incluso contradicciones y lagunas, con un alto índice de heterogeneidad entre las diversas Comunidades y muy necesitado de aclaraciones normativas y doctrinales (1986, 310-311).

El lector deduce que si el Congreso de los Diputados rechazase aprobar la ley orgánica de reforma del estatuto de una comunidad, sería imposible completar el proceso de devolución de competencias, dada la inexcusable concurrencia de la voluntad estatal.

Hasta aquí, el consenso doctrinal mayoritario, pero en este punto González García lo abandona para afirmar que tal supuesto nos situaría precisamente ante el elocuente desmentido de la bilateralidad de la norma estatutaria y hasta del principio dispositivo que articula nuestro sistema territorial. Sistema, cabe recordar, que por medio del artículo 2 CE garantiza el derecho a la autonomía, pero en ningún caso su obligatoriedad:

Dicho de otro modo, habremos de buscar si existe algún límite constitucional implícito a la potestad de las Cortes Generales para rechazar una reforma estatutaria cuyo objetivo sea el retorno competencial (2014, 493).

Esta línea argumental invita a interpretar la Constitución aplicando el criterio teleológico, que permita determinar las normas, los principios y conceptos –expresos o tácitos– sustentadores de la descentralización perseguida como objetivo por el estado autonómico. Siguiendo esta lógica finalista, los preceptos constitucionales sobre la materia quedarían agrupados en varias secciones:

- El propio principio dispositivo (artículos 2 y 137 CE), informador del resto de normas y de aplicación preferente.
- Preceptos procesales de acceso a la autonomía (artículos 143, 144, 151, disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima) y de elaboración y reforma de los Estatutos de autonomía (artículos 146, 147, 152, disposición transitoria sexta y disposiciones adicionales primera y segunda).

- Régimen de reparto competencial y su financiación (artículos 148, 149.1 y 2, 150.1 y 2, 156, 157, 158, disposiciones adicionales tercera y cuarta).
- Diversos controles estatales al ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias. El legislador constituyente pretendió impedir que el ejercicio de las potestades estatutarias pudiera llegar a lesionar los principios fundamentales de unidad, igualdad, solidaridad, autonomía local o el interés general de la nación (artículos 138, 139, 140, 141, 142, 145, 149.3, 150.3, 153 y 155).

El examen de estos preceptos como guía procesal –la única disponible– plantea un problema de encaje por el hecho de que fueron pensados para un procedimiento, la descentralización, justamente inverso al que abordamos ahora: la reversión *unilateral* de competencias. Se echa en falta en la Constitución de 1978 un precepto semejante al artículo 22 que incorporaba su antecedente republicana de 1931:

Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculado al poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia.

A falta preceptos de literalidad más diáfana, González García se inclina a pensar que la fórmula territorial de 1978 trae causa de los mismos principios básicos del sistema republicano: apertura, voluntariedad y reversibilidad de la autonomía. Según este planteamiento, aquel antiguo artículo 22 de la Constitución de 1931, que era una pieza natural y coherente del sistema anterior, analógicamente debe serlo también del modelo hoy vigente. Tras examinar las normas estatutarias que rigen sus propios procesos de reforma, encuentra indicios suficientes para deducir la voluntad del legislador de garantizar en la Constitución una regla, implícita y no expresamente enunciada: si la autonomía no puede ser impuesta por el estado a la comunidad

autónoma, tampoco las Cortes Generales podrán imponer su rechazo a la pretensión autonómica de devolver competencias (2014, 498 ss.). Continuando según esta pauta, el autor se sitúa en la contemplación de una situación hipotética en que un proyecto de reforma estatutaria, aprobado previamente en su correspondiente cámara autonómica, llegue al Congreso de los Diputados. Según establece el artículo 147.3 de la Constitución, sus señorías podrían allí enmendar la voluntad expresada por el parlamento regional, pero no es menos cierto que la comunidad autónoma podría oponerse a las modificaciones y evitar la aprobación de enmiendas a la norma propuesta, sirviéndose para ello de hasta tres procedimientos diferentes:

- a) A través del referéndum obligatorio y vinculante, preceptivo en las Comunidades de vía extraordinaria, ex artículo 152.2 de la Constitución, tras la aprobación de la reforma por las Cortes. Si las instituciones de la comunidad autónoma rechazaran las enmiendas de las Cortes Generales y pidieran el voto negativo en la consulta, muy probablemente la reforma no prosperaría.
- b) En los casos canario y valenciano, según sus respectivos estatutos, si las Cortes no aprobaran o modificasen el proyecto remitido, sería devuelto a la cámara autonómica acompañado de una justificación de las modificaciones. En tal caso, se podría optar por la redacción de un nuevo texto alternativo o podría desistirse de la reforma.
- c) En tercer lugar, existe la opción al alcance de todas las comunidades autónomas de retirar el proyecto de reforma en cualquier momento previo a la votación final por ambas cámaras de las Cortes. Se impediría de este modo que la comunidad autónoma hubiera de resignarse a aceptar una reforma estatutaria contraria a su voluntad.

Según este razonamiento –analógico en el ámbito procesal y deductivo a partir de los principios materiales del título VIII– lo previsto en los casos de ampliación del techo competencial sería perfecta e igualmente aplicable si la comunidad quisiera devolver competencias al Estado. De este modo, «la potestad de aprobación por ley orgánica de la reforma estatutaria no está configurada en la Constitución con

un carácter absoluto y puede estar sometida a condicionamientos no solo expresos sino también implícitos, que derivan de la correcta interpretación finalista y sistemática del bloque constitucional».

La intervención de las Cortes Generales contenida en el artículo 147.3 de nuestra norma fundamental poseería un objetivo preciso y determinado: la tutela del proceso de descentralización, razón por la que no podría ser usada con una finalidad diametralmente opuesta, como es la devolución de competencias. Necesariamente habría de aceptarse la renuncia unilateral a competencias estatutarias, pues lo contrario equivaldría a validar la imposición a las comunidades autónomas, en contra de su voluntad manifestada por sus parlamentos, de la titularidad de determinadas competencias no deseadas, con quebrantamiento del derecho a la autonomía y del principio dispositivo consagrados en el artículo 2 CE. Esta distinta interpretación del artículo 147.3 CE afirma la existencia de un límite constitucional implícito a la intervención de las Cortes en los casos de reforma estatutaria por devolución de competencias, de forma que el cometido de las Cortes Generales quedaría reducido a un mero trámite de *ratificación*, no de *aprobación*. Dicho límite actuaría de modo análogo a lo previsto para las reformas de los estatutos del artículo 151, circunscritas al ámbito de autoorganización de las comunidades autónomas. Se trata, sin duda, de un criterio heterodoxo; tal vez resulte menos aventurado restringir su aplicación solo a aquellas competencias a las que se refiere el 150.2: «El Estado podrá 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». Ese precepto menciona textualmente «*transferir o delegar*», expresión poco afortunada que el Informe del Consejo de Estado de 2006 sobre modificaciones de la Constitución descalifica como «*confusión perturbadora*» (2006, 143 y 217-218), pues con ambas figuras nos referimos por igual a la cesión del ejercicio y no de la titularidad de las facultades. En los casos de estas competencias, que son también las verdaderamente conflictivas, posiblemente pueda

predicarse con más seguridad la devolución unilateral a la que me he referido.

IV. Difícil pronóstico de lo venidero. La inestabilidad política generalizada como factor detonante de lo imprevisible

A partir de 1978 la democracia parlamentaria española atravesó varios decenios de bipartidismo imperfecto, y durante este periodo los grandes partidos –en repetidas ocasiones con el apoyo de uno o varios micronacionalismos– construyeron un estado nuevo, social y democrático de derecho según proclama el artículo 1 de la Constitución que redactaron. Al poco de doblar el recodo del siglo **xxi** algunas porciones del resumen que acabo de enunciar comenzaron a desgajarse de la realidad política para ser incorporadas a los anales de la historia. Desde 2006 comenzó a intuirse de forma generalizada –y a partir de 2010 quedó plenamente confirmado– que los nacionalismos periféricos renunciaban a su cometido responsable, dialogante y negociador. Muy al contrario, se erguían con carácter abiertamente disruptivo, fraccionario, centrífugo. Por su parte, los dos partidos hegemónicos veían surgir en su entorno nuevos competidores, a izquierda y derecha, alternativamente beligerantes o colaboradores, pero siempre aportando alboroto, confusión y encarnizada competencia entre afines.

En estos momentos la fórmula española de división vertical del poder resiste con desigual fortuna la abierta desafección –por exceso y por defecto– a la que me refería al comienzo de estas páginas. Cierto es que, de momento, ese desapego y en ocasiones sorda hostilidad hacia nuestra forma de Estado permanecen contenidas al socaire de fuerzas políticas minoritarias, pero esas fuerzas se han convertido en apoyos necesarios y ocasionalmente imprescindibles para la estabilidad institucional y, por tanto, socios tan ineludibles como ocasionalmente incómodos. La izquierda política española permanece hasta hoy nucleada alrededor del Partido Socialista, cuya política territorial viene determinada por una concatenación de exigencias terminantes por

parte de sus aliados parlamentarios, de quebradiza lealtad e inquietante proyección en el medio plazo. De hecho, la necesidad de permanencia a todo trance somete al bloque progresista a los sucesivos *Diktate* de una constelación de pequeños partidos secesionistas o nacionalistas fraccionarios que cifran su aspiración máxima no en administrar el Estado, sino en destruirlo. Forman el bloque de los desafectos por exceso. Por su parte, la derecha cuenta con la ventaja estratégica de no encontrarse atomizada; junto al Partido Popular solo Vox pugna por el electorado conservador, aunque los postulados en materia territorial de la formación de derecha radical son extremadamente críticos con la fórmula del estado autonómico y sus aspiraciones de ilegalizar las fuerzas políticas secesionistas y revertir los procesos de descentralización hasta volver al estado unitario inquietan no poco a los populares. Lo cierto es que la época de las mayorías absolutas monocolors quedó atrás y los equilibrios dentro de las coaliciones –mucho más, entre partidos ligados por meras *uniones de hecho*– revisten cada vez mayor complejidad. Traigo a colación varios ejemplos recientes y que el lector recuerda con nitidez. Por la izquierda, el rechazo de toda la bancada socialista a la amnistía durante la XIV legislatura y el súbito cambio de criterio en la XV, con una nueva aritmética parlamentaria de por medio. Por la derecha, la reacomodación en diversas comunidades autónomas de las políticas memorialistas, la reelaboración de determinadas líneas maestras climáticas y de medio ambiente o las restricciones en algún municipio al culto público musulmán. Los ejemplos citados, tanto del bloque de la izquierda como del de la derecha, habrían sido rigurosamente inimaginables hace muy poco tiempo, acaso hace cuatro o cinco años. Pero lo que entonces parecía imposible, lo ha hecho posible la coincidencia de la atomización partidista y de los consecuentes efectos de la fórmula d'Hondt. Habida cuenta de la propensión de Vox hacia una progresiva recentralización política, la devolución o regresión de competencias de titularidad autonómica podría en algún tiempo dejar de ser una eventualidad puramente quimérica; todo depende de los próximos recuentos electorales y de

los equilibrios necesarios para establecer mayorías sólidas y estables en los parlamentos autonómicos que, en su caso, incluyan a estos desafectos por defecto. También formará parte del albur el signo político del gobierno de la nación, por supuesto. No pretendo ejercer como futurólogo, sino exponer posibles combinaciones que hoy se nos antojan imposibles, pero acaso el caprichoso azar electoral las convierta en posibilidades razonables. Un parlamento autonómico con suficiente peso del grupo de la derecha radical podría llegar a proponer la reforma del estatuto y la devolución de una o varias competencias al Estado. Si el signo de las Cortes Generales es coincidente, podríamos tal vez asistir a una reversión competencial mediante reforma estatutaria colaborativa. O, ¡quién sabe!, si las Cortes Generales no estuvieran dispuestas a aprobar la devolución, podríamos presenciar un conflicto constitucional de primer orden en caso de que el parlamento autonómico se decidiera por ensayar la reversión unilateral. No debemos apresurarnos a descartar eventualidades, porque la permanente y creciente inestabilidad política e institucional se asemeja –de forma alarmante– a la chistera de un prestidigitador.

V. Bibliografía y hemerografía

- Aragón Reyes, Manuel (1986): «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16.
- Calleja Jiménez, Mariano (27.11.2018): «Casado reforzará el Estado y recuperará competencias para vertebrar España». *Diario ABC*, 16-17.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (octubre 2024): *Ideología y Polarización*. Estudio núm. 3480. En línea en: <https://www.cis.es/documents/d/cis/es3480mar-pdf>
- Consejo de Estado (2006): *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. En línea en: <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>

- Fossas Espadaler, Enric (2007): *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Madrid, Marcial Pons-IVAP.
- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1995). Curso de Derecho administrativo I. Madrid, Civitas.
- García-Contell Muñoz, Jorge (2025): *El Estado problemático. Repensar el título VIII CE*. Madrid, Dykinson.
- González García, Ignacio (2014): «La devolución unilateral de competencias por las comunidades autónomas». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34.
- Muñoz Machado, Santiago (2007): Madrid, *Derecho Público de las comunidades autónomas*, Iustel, 2.ª edición, Vol. I.
- Nieves Colli, Susana (31.07.2011): «Expertos juristas advierten de que es legal devolver competencias, pero exige consenso». *Diario ABC*, 28-29.
- Punset Blanco, Ramón (10.08.2011): «¿Devolver las competencias?». *Diario de Mallorca*, en línea en: <https://www.diariodemallorca.es/opinion/2011/08/10/devolver-competencias-4034690.html>.
- Romero, Joan (2012): «España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 58/1).
- Tomás y Valiente, Francisco (1988): *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid, Tecnos.
- Valero Pertegal, Francisco (12.05.2020): «López Miras plantea devolver competencias "insostenibles" al Estado para hacer frente a la crisis». *Diario Murcia Plaza*, en línea en: <https://murciaplaza.com/lopez-miras-plantea-devolver-competencias-insostenibles-al-estado-para-hacer-frente-a-la-tesis>.
- Villar Ezcurra, José Luis (2012): «¿Es posible la devolución de competencias al Estado por parte de las CCAA?». *Revista Hay Derecho*: en línea en: <https://www.hayderecho.com/2012/04/11/es-posible-la-devolucion-de-competencias-al-estado-por-parte-de-las-ccaa/>.