

---

# El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado\*

The regional State: from the unitary State to the Federal State  
An example of mutation in the State forms

Liliana Estupiñán Achury\*\*

Universidad del Rosario, Bogotá. Colombia  
lilianaestupinan@urosario.edu.co

## RESUMEN

El artículo da cuenta de la crisis que presenta la teoría tradicional de los “tipos ideales” o de las diversas formas de Estado: Estado unitario, Estado regional y/o autonómico y Estado federal. Enfoque teórico complejo, a la hora de estudiar y entender las innumerables versiones dadas sobre la distribución territorial del poder en el plano real, a tal extremo, que la doctrina señala una cuarta forma de Estado, esto es, la “*devolution*”. De hecho, se observan múltiples formas de Estados unitarios, de Estados regionales e incluso diversos modelos de federalismo. En cada uno de ellos, el nivel intermedio cumple un papel disímil e incluso *sui generis* para la doctrina tradicional de las formas de Estado. La Constitución territorial española, da cuenta de las dificultades existentes a la hora de describir un modelo, que si bien, se origina en la unidad y con preeminencia del principio autonómico, también es cierto, que supera varias constituciones federales en materia de distribución competencial, muy a pesar de las críticas existentes sobre su aún marcada tendencia centralista.

## PALABRAS CLAVE

Constitución Política de 1978, España, Estado regional, Estado autonómico, Autonomía, Comunidad Autónoma, Federalismo, Estado Unitario, Competencias y Descentralización Territorial.

## ABSTRACT

The article reports on the crisis that presents the traditional theory of “ideal types” or various forms of state: Unitary state, Regional state and/or Autonomic and Federal state. A complex theoretical approach, when studying and understanding the many versions given on the territorial distribution of power in the real plane, to such extent that the doctrine, points out a fourth form of state, this is the “*devolution*.” In fact, there are multiple forms

---

Fecha de recepción del artículo: noviembre 7 de 2011

Fecha de aprobación del artículo: diciembre 15 de 2011

\* Resultado del proyecto de investigación terminado titulado: La Constante Estructural Centralista de la Forma de Estado Colombiana. Proyecto adscrito a la Línea de Investigación en: Territorio, Descentralización y Democracia del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. El modelo territorial español se observa hasta el año 2008.

\*\* Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Política de la Universidad Externado de Colombia, Abogada de la Universidad Libre, Especialista en Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Magíster de la Universidad Libre. Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia y Directora de la Línea de Investigación en: Territorio, Descentralización y Democracia del Grupo de Derecho Público A1 de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: [liliana.estupinan@urosario.edu.co](mailto:liliana.estupinan@urosario.edu.co)

of unitary, regional States and even different models of federalism. In each, the middle tier has a dissimilar role and even sui generis compared to the traditional doctrine of state forms. The Spanish territorial constitution is aware of the difficulties when describing a model, that while it's originated in the unity and the primacy of the autonomic principle, it is also true that overmatch several federal constitutions in the distribution of powers, in spite of the criticisms on his still existing centralist tendency.

## KEY WORDS

Constitution of 1978, Spain, Regional state, Autonomic state, Autonomy, Autonomous Community, Federalism, Unitary State, Competencies and Territorial Decentralization.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La investigación titulada: “La Constante Estructural Centralista de la Forma de Estado Colombiana”, observa las diversas transformaciones que ha tenido el Estado unitario y la constante constitucional centralista que ha marcado la relación centro periferia, muy a pesar de la inclusión, en la Constitución de 1991, de los conceptos jurídicos de autonomía territorial, región, provincia y descentralización, propios en principio, de modelos territoriales regionales o incluso federales. Por ello, uno de los objetivos específicos estuvo dado en la construcción de un referente teórico que invocó, las doctrinas tradicionales de las formas de Estado hoy desdibujadas ante la híbridas y mestizaje de los modelos territoriales. En este contexto, son importantes las tendencias a las que están sometidos los diferentes Estados y sus correspondientes niveles intermedios de gobierno, llámense departamentos, estados, *länder*, cantones, comunidades autónomas, regiones o provincias, según sea la expresión que se utilice en los textos constitucionales.

Dicho acercamiento propició una aproximación a las constituciones territoriales de algunos Estados paradigmáticos en el tema territorial. Una propuesta que permitió observar el grado de transformación de los Estados unitarios en las últimas décadas, los debates sobre las difusas fronteras existentes entre el Estado regional y/o autonómico y el Estado federal, además de las diversas versiones de federalismo. Por supuesto, el papel del nivel subnacional ha sido fundamental y protagonista de dichos debates y mutaciones territoriales.

Precisamente la Constitución española de 1978 y su innovador modelo territorial de autonomía, inspiró varias de las líneas y de los artículos que aparecen consignados en la Constitución Colombiana, si bien, menguados por la Forma de Estado Unitaria, finalmente plasmada por el Constituyente de 1991.

## INTRODUCCIÓN

En principio, los Estados federales se consolidan en razón de la fortaleza inicial de sus partes integrantes. Esto es, sus niveles subnacionales poseen, de forma previa al pacto constitucional, una carga histórica, nacional y soberana que les permite, sin mayores sobresaltos, contar y disfrutar de las potestades constitucionales, legislativas, administrativas y judiciales que les son naturales. La misma idea ronda para los Estados que siendo unitarios fueron transformados en Estados autonómicos o regionales, si bien es cierto, que sus niveles intermedios de gobierno no cuentan, en la mayoría de los casos, con las potestades preexistentes de las divisiones subnacionales de los Estados federales, también es cierto, que estos llegaron a mayores niveles de descentralización a partir de la fortaleza de sus partes o la petición incansable de alguna de ellas, que incluso rayaron en el tema de la secesión o el fraccionamiento territorial.

En razón de lo anterior, y a manera de hipótesis, se puede afirmar que surgen diversos problemas cuando se funda un Estado federal cuyas partes carecen de las potestades preexistentes anotadas (Brauneder, 2008). En

principio, el Estado federal proviene del denominado proceso integrativo, o aquél que se construye a partir de la diversidad y la fuerza de sus partes, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la unidad mediante un gobierno centralizado que asegure los poderes y la soberanía de las partes preexistentes (Peeters, 1999, pp. 233-234); el caso contrario, es el denominado por la doctrina “Federalismo “devolucionario” o la construcción, como lo anota Peeters, de un orden constitucional federal a partir de la preexistencia de un Estado unitario (p. 234).

Así, surge el interrogante de ¿cuál será la situación para un Estado que vira de un modelo unitario, caracterizado por la mera descentralización administrativa o la “autonomía de ejecución”, a un modelo federal?<sup>1</sup> No obstante, los Estados que cumplieron en su etapa de formación con las características del federalismo integral, esto es, la suma de partes fuertes, soberanas y autónomas a la hora de configurar la unión o el Estado centro, también presentan ajustes permanentes y serios niveles de complejidad.

Dificultades igualmente observadas en los Estados unitarios que presentan aprietos, como los vistos en Francia alrededor de la figura regional y la alteración “aparente” del principio de uniformidad (Bon, 2003; Ares, 2009; Zoco, 2004) o la complicada situación de las inéditas regiones continentales portuguesas (López, 2011; D’oliveira, 1999) o la existencia de regiones en Chile bajo el predominio de la desconcentración (Ferrada, 2010) o incluso la lenta configuración del nivel intermedio de gobierno colombiano dado entre la inédita figura regional y el anquilosado departamento (Estupiñán, 2009 y 2011).

Así pues, tanto los modelos regionales como los federales y los unitarios cuentan con diversos niveles de complejidad y asimetrías, en razón de la diversidad de sus partes, disparidades que se traducen, en algunas de ellas, como sinónimo de “fuerza” o para otras, como “debilidad”. En todo caso, la reivindicación de la diversidad y el pluralismo ha dado lugar a la construcción de modelos territoriales más descentralizados, aún en el contexto del Estado unitario. Es aquí, donde afloran los principios de solidaridad, flexibilidad, cooperación e incluso el necesario reconocimiento de la diversidad (Fossac, 1999, p. 275-301), dada en razón de las disímiles estructuras que presentan los niveles subnacionales a través de sus procesos históricos, políticos, económicos, sociales, culturales, y geográficos. Así, entonces, el reto de los diversos modelos territoriales estará cifrado en diseñar reglas para el sostenimiento de la unidad sin menoscabar las diferencias y la pluralidad que aflora en el contexto del Estado moderno, reto que asumió el Estado español bajo la promulgación de la Constitución de 1978.

## 1. DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO AUTONÓMICO

La constitución territorial italiana y española, provienen de Estados que siendo unitarios, se transformaron lentamente en formas de administración territorial más descentralizadas. A pesar del interregno antidemocrático vivido durante la dictadura española, la Constitución de 1978 retomó la fisonomía de “Estado integral” o lo que hoy se denomina: “Estado autonómico”, dibujada, inicialmente, en la Constitución de 1931.

Una forma de Estado que ha invocado la descentralización política en cabeza del nivel intermedio de gobierno, sobrepasando el concepto de la desconcentración y de la descentralización meramente administrativa. Se trata de mayores grados de descentralización, generalmente concedidos en respuesta a resistentes reivindicaciones territoriales en búsqueda de autogobierno e incluso de separación. Nace entonces, un tercer modelo de Estado, tal como se puede prever de la lectura de los artículos 1° y 8° de la Constitución española de 1931 que rezan:

<sup>1</sup> El caso belga, bien puede representar a un Estado que siendo unitario asume de forma lenta el modelo territorial federal, en otras palabras, un caso de “federalismo devolucionario”. Según Patrick Peeters, dicho federalismo se ha constituido en varias décadas siendo todavía *sui generis* e inacabado para la teoría federal. Por ejemplo, la denominada “cláusula residual” a favor del Estado federal y la escueta enumeración de los poderes legislativos, además, de la inexistencia de Constituciones regionales, a pesar de las asignación de poderes legislativos a estas con la misma categoría legal que las leyes del Parlamento nacional (p. 249 y 250).

Artículo 1º.- La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones.

Artículo 8º.- El Estado Español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

En el mismo sentido, se lee el artículo 5º de la Constitución italiana de 1947:

Artículo 5º.- La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; efectúa en los servicios que dependan del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adecua los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.

El término inicial de “Estado integral” utilizado en la Constitución Española de 1931, implicó una superación del desgastado modelo unitario, incapaz de cubrir todo el territorio español, e igualmente, una apuesta distinta del modelo federal, en evidente crisis teórica y práctica. Por ello, L. Jiménez de Ásua, citado por el clásico Ferrando Badía, anotaba en la década de los años treinta:

Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados por aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado... junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios (1986, p. 171).

Juan Ferrando Badía, en el mismo texto clásico citado, formuló las diferencias “teóricas” entre uno y otro modelo territorial. No sin antes advertir que dichos esfuerzos escapan de la realidad diversa en razón de las particularidades de cada uno de los Estados. Así los define y diferencia el texto clásico citado:

En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios: pluralidad de titulares de autonomía constitucional: pluralidad de poderes constituyentes, que son, por una parte, el poder constituyente central del Estado federal, y, por otra, los poderes constituyentes locales, es decir, de los Estados-miembros. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional: un único titular de autonomía constitucional: un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente del *Stato-ordinamento*, del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional: un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales (p.196).

En Colombia, hasta la década de los ochenta, los cursos de derecho constitucional y administrativo ubicaron al modelo regional como una variante de la descentralización dentro del contexto del Estado unitario. Hoy es imposible catalogarlo como una modalidad más de dicho modelo de Estado. La realidad de la constitución territorial española e incluso de la italiana ha mutado considerablemente. Para el caso español, se trata de un proceso más rápido y agresivo, en general, un modelo abierto, tal como se tratará a lo largo del texto, que ha dado lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. Por ejemplo, Peter Häberle en 2007, señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo (p.184); por su parte, Eliseo Aja (2006, p. 4286) afirmó que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o el austríaco. A su vez, Italia ha hecho una apuesta severa para afianzar el modelo regional, tal como se observa en las reformas constitucionales dadas a finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, incluso la última de ellas denominada “La ley del federalismo” (Girón, 2007, p. 82).

Es importante recordar, que la historia española, estuvo marcada por el centralismo e incluso largos períodos autoritarios o dictatoriales. Una leve referencia federal se encuentra en el siglo XIX bajo el fracaso de la I

República Federal, destrozada, como lo señala José Manuel Castells (2004, p. 171), por el fuego cruzado entre el cantonalismo y el carlismo; otra referencia estuvo dada en la obra del catalán Francisco Pi i Margall, titulada *Las nacionalidades* (1877), un “alegato a favor de la federalización española y expresión de un gran respeto, e incluso admiración por las instituciones forales vascas, así como por sus realizaciones administrativas” (Ibíd., p. 171).

En general, una historia que ha virado entre soluciones centralizadoras o descentralizadoras a tono con el grupo político y su perspectiva liberal o moderada del ejercicio del poder (García y Hernández, 2005). Sin duda, un Estado complejo y *sui generis* compuesto por nacionalidades y regiones, que incluso lograron reivindicar la autonomía por momentos, tal como lo hicieron las comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia quienes plebiscitaron proyectos de estatutos a propósito de la Constitución de 1931<sup>2</sup> y de la configuración del Estado “integral” como una propuesta intermedia entre la unidad y las ideas federales (López, 1994).

Algunos estatutos estuvieron inspirados por idearios federalistas, que al final tuvieron que conformarse con los alcances del Constituyente de 1931 que en aras de la unidad no optó por la tendencia federalizante, pero tampoco se inclinó por un centralismo asfixiante. Así por ejemplo, el Estatuto de Cataluña fue aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932, definiéndose como una región autónoma del Estado español, con una lengua propia y cooficial, con un control compartido de la educación, los impuestos y el orden público, además, de constituir a la *Generalitat* como el organismo representativo. Por su parte, el Estatuto Vasco fue aprobado hasta el 4 de octubre de 1936, no sin antes haber pasado serias dificultades con los ayuntamientos navarros, lo que llevó finalmente a la conformación del País Vasco entre las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Galicia, a su vez, esperó para la aprobación de su estatuto hasta el 28 de julio de 1936 a pesar de contar con una propuesta federal desde el año de 1931. Sobre resaltar, que otros territorios españoles, para julio de 1936, habían entrado en procesos autonómicos, por ejemplo, el País Valenciano, Aragón, las dos Castilla y León, Andalucía, el Principado de Asturias, Baleares, y Canarias (García y Hernández, 2005).

Propósitos autonomistas declinados a partir de la instauración de la dictadura militar, inspirada, entre otras cosas, por el espíritu unitario y centralista de los nacionalistas. Al final, cuarenta años de administración autoritaria, cuya organización territorial se caracterizó por el uniformismo. Sobre esta época, García y Hernández (2005) señalan:

Las sucesivas Leyes de Régimen Local (1945-1953 y texto refundido de 1955) configuran a los Ayuntamientos como entidades naturales, cuyos alcaldes son elegidos gubernamentalmente, siendo a su vez delegado del Gobierno en el municipio. También a su vez los miembros de las Diputaciones Provinciales eran elegidos entre los alcaldes y la presidencia de las mismas la ostentaba el gobernador civil. A mediados de los años sesenta y comienzos de los setenta empezó a apreciarse vestigios claros de protestas sociales, de variada naturaleza, contra el régimen franquista (p. 51).

Al superarse la dictadura surgen vientos democráticos que irradian el proceso constituyente, momento aprovechado por las históricas nacionalidades y las diferentes regiones para demandar su constitucional derecho a la autonomía. Diversos sectores y grupos en juego, unos saciados de centralismo e impulsando la creación de un Estado federal, otros, temerosos frente a los posibles fraccionamientos que hubiese podido generar un modelo completamente descentralizado. Ante dichos extremos, nuevamente se ofrece una salida conciliadora que dio lugar a la construcción de un paradigmático modelo territorial.

La tensión sólo era superable mediante la creación de un modelo abierto, esto es, la construcción de una nueva forma de Estado, caracterizada por una descentralización, en concepto de José Manuel Castells, (2004) de “menor

<sup>2</sup> Aprobada el 9 de diciembre de 1931 en plena II República. Dicha Constitución constituyó a España en una República democrática, laica, descentralizada y unicameral, además del reconocimiento del sufragio universal, declaración de derechos, creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales y la definición de un Estado “integral”.

vuelo” (p. 172), cuyo objetivo principal era el autogobierno de las nacionalidades y las regiones, pero, igualmente, un modelo inspirado en los principios de la indisoluble unidad de la nación, la autonomía y la solidaridad.

Sobre esta decisión, señala José Manuel Castells (2004):

Quede claro por lo tanto, que el federalismo, como forma republicana de gobierno o la ruptura con las instituciones del pasado inmediato, no contaron prácticamente en los planteamientos de los constituyentes. Otra realidad político-territorial se dibujó y se puso en práctica de inmediato, si bien la Constitución no la bautizó de ningún modo con un nombre determinado (p. 172).

En desarrollo de dicho modelo se diseñó una división político-administrativa que superó la división territorial desconcentrada, que caracterizó al gobierno español, a través de la figura provincial. Es importante recordar que entre 1823 y 1927 se crearon 50 provincias españolas, las cuales actuaron en calidad de órganos de la administración periférica del Estado (Amador, Becker, Chica y Sagawe, 2004, p. 30). La agrupación “libre” y “espontánea” de dichas provincias, conforme a la autorización de los artículos 2º y 143 de la Constitución española, dieron lugar al nacimiento de las denominadas Comunidades Autónomas – CCAA<sup>3</sup>. En general, un proceso llevado a cabo a partir de la unión de las viejas provincias cuyas características históricas, culturales y económicas les fueran comunes, tal como se lee a continuación:

Artículo 2º. 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.

Artículo 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos (...).

Quedó, entonces la división territorial establecida en CCAA, provincias y municipios. Surge, aquí, una diferencia entre el modelo regional italiano y el autonómico español, el cual, en su texto constitucional “no indicó cuales son las regiones en que se reparte el Estado, ni las instituye, únicamente se limita a prever el procedimiento<sup>4</sup> a través del cual las colectividades territoriales regionales podían, si así lo deseaban, acceder a la autonomía política y organizarse como Comunidades Autónomas” (Girón, 2004, p. 17).

---

<sup>3</sup> En adelante CCAA.

<sup>4</sup> El Título VIII de la Constitución ofreció diferentes caminos para acceder a la categoría de Comunidad Autónoma. Por un lado, un procedimiento ordinario o de “vía lenta”, llevado a cabo en los términos de los artículos 143.2, 146 y 148.2, los cuales señalan: Art. 143.2: La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas; Art. 146. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley; Art. 148. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, la Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Por otro lado, estableció un procedimiento extraordinario o de vía rápida, prescrito en el artículo 151 de la constitución, así: 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 de artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica(...). En síntesis, se puede señalar que la diferencia entre uno y otro procedimiento estribó en el mayor número de municipios exigidos para impulsar el proceso y el proceso adicional de consulta a la población, mediante la figura del referéndum, para el caso del procedimiento extraordinario. Ver: (Girón, 2007, pp. 100 y 101).

Las CCAA gozan, conforme al texto constitucional de autonomía<sup>5</sup>. Aquí se encuentra un rasgo que diferencia esta forma de Estado de la unitaria y la federal, esto significa, que dichas entidades territoriales cuentan con funciones de dirección, estatutarias, legislativas y administrativas o de ejecución, y participan, si bien moderadamente, en las funciones del Estado centro. Al contrario de lo que sucede en los ordenamientos federales, no hacen parte de la segunda cámara<sup>6</sup> (Girón, 2007) y no tienen un papel específico en la reforma constitucional, pero presentan una semejanza en cuanto a la existencia de mecanismos jurisdiccionales centralizados dotados de la función de resolver conflictos de competencia entre entidades autónomas, y entre éstas y el Estado central<sup>7</sup>(García y Hernández, 2005; Aja, 2006; Fernández, 2005).

El “Estado de las autonomías”, presenta cierta complejidad en materia de reparto competencial. La Constitución contiene un listado de competencias exclusivas del Estado (contenidas en el artículo 149.1)<sup>8</sup>, un listado de las

<sup>5</sup> Por su parte, la autonomía territorial de los entes locales –municipios y provincias- está referida al otorgamiento de la correspondiente personalidad jurídica y las potestades ejecutivas y reglamentarias necesarias para el cumplimiento de sus competencias.

<sup>6</sup> Diversas críticas, anota Girón Reguera, sobre la figura del Senado Español y su “supuesto” papel de Cámara de Representación Territorial. Entre otros aspectos, el de tener una participación limitada de las Comunidades Autónomas, esto es, que solo un quinto de los senadores (51 de los 259) son designados por los Parlamentos Regionales, así: un representante por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes, y los restantes son elegidos por sufragio universal en modo análogo al Congreso de los Diputados. Con relación a las competencias, señala la autora, que dicha instancia no tiene un papel decisivo en asuntos que afectan a las regiones, y aunque participando en la función legislativa, su poder de veto es meramente suspensivo y superable por mayoría absoluta e incluso simple por el Congreso. De forma positiva pero insuficiente ha sido la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el año 1994, ente que potenció la función territorial del Senado. Por lo anterior, considera que es urgente una reforma que le proporcione al Senado la verdadera categoría de cámara territorial, que se suprima a las provincias “como circunscripción electoral” por las Comunidades Autónomas, quienes elegirían a los senados por elección directa o de segundo grado a través de las Asambleas autonómicas, además, de la Cámara de una posición de preferencia respecto al Congreso en la iniciativa, tramitación y decisión final de proyectos y proposiciones de ley de especial incidencia autonómica. (Girón, 2007, pp. 110 y 111).

<sup>7</sup> El Tribunal Constitucional está integrado por 12 miembros nombrados por el Rey mediante Real Decreto, a propuesta de las Cámaras que integran las Cortes Generales (4 por el Congreso y 4 por el Senado); del gobierno (2) y del Consejo General del Poder Judicial (2). Al Tribunal se le atribuye la interpretación suprema de la Constitución, la protección de los ciudadanos frente a posibles violaciones de sus derechos y libertades (recurso de amparo), además del enjuiciamiento de leyes estatales y autonómicas mediante recurso o cuestión de inconstitucionalidad. En materia territorial, resuelve los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. Los enfrentamientos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden suscitarse por diferentes vías, así: Por una parte, el denominado Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto cuando una invasión competencial proviene de una ley o una norma con rango de ley; en dicho caso, están facultados para interponerlo los gobiernos, los parlamentos de las Comunidades Autónomas, 50 diputados, 50 senadores y el defensor del pueblo, quienes solicitarán al Tribunal la nulidad de la ley; por otra parte, el procedimiento para dirimir conflictos de competencias entre los gobiernos, recayendo sobre alguna norma infraregal. Además, la posibilidad de que el gobierno central le solicite al Tribunal Constitucional examinar si un gobierno autonómico adoptó alguna disposición tanto dentro del marco competencial como en respeto de los principios generales de la Constitución. Y por último, se habla de los conflictos “en defensa de la autonomía local” que pueden interponer los municipios y las provincias frente al Estado o una comunidad autonómica en defensa de su autonomía. Ver: García y Hernández, 2005; Aja, 2006; Fernández, 2005.

<sup>8</sup> Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª) 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. 2ª) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. 3ª) Relaciones internacionales. 4ª) Defensa y Fuerzas Armadas. 5ª) Administración de Justicia. 6ª) Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. 7ª) Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. 8ª) Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico civiles relativas a las formas de matrimonio ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos

competencias que pueden asumir las CCAA (artículo 148)<sup>9</sup>, además, de otras que el Estado puede transferir o

de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. 9ª) Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10ª) Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior. 11ª) Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. 12ª) Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial. 13ª) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14ª) Hacienda general y Deuda del Estado. 15ª) Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. 16ª) Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. 17ª) Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18ª) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistemas de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. 19ª) Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. 20ª) Marina Mercante y abanderamiento de buques: iluminación de costas y señales marítimas: puertos de interés general; aeropuertos de interés general: control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. 21ª) Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones: tráfico y circulación de vehículos a motor: correos y telecomunicaciones: cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. 22ª) La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. 23ª) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. 24ª) Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. 25ª) Bases del régimen minero y energético. 26ª) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. 27ª) Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. 28ª) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. 29ª) Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. 30ª) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. 31ª) Estadística para fines estatales. 32ª) Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. 2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atención esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

<sup>9</sup> Artículo 148. 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1ª) Organización de sus instituciones de autogobierno. 2ª) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3ª) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4ª) Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5ª) Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6ª) Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7ª) La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8ª) Los montes y aprovechamientos forestales. 9ª) La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10ª) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma: las aguas minerales y termales. 11ª) La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12ª) Ferias interiores. 13ª) El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14ª) La artesanía. 15ª) Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16ª) Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17ª) El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18ª) Promoción y ordenación

delegar a éstas, tal como se observa en su artículo 150<sup>10</sup>.

El tema del reparto competencial, presenta en el solo texto constitucional un grado significativo de complejidad; por ejemplo, el artículo 149 da cuenta de tres clases de competencias: competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias concurrentes<sup>11</sup>. Se observan competencias exclusivas que implican tanto atribuciones normativas como ejecutivas sobre una determinada materia en cabeza del Estado, tal como se lee en el tema de las telecomunicaciones, el sistema monetario, la defensa del Estado, las relaciones internacionales, las aduanas, el comercio exterior, etc.; también, se encuentran las competencias compartidas, esto es, cuando el Estado tiene la atribución legislativa, pudiendo asumir las CCAA la correspondiente ejecución; tal es el caso, de la legislación laboral atribuida al Estado, sin perjuicio de su ejecución por parte de los órganos de las comunidades autónomas, y, finalmente, competencias concurrentes, cuyo reparto complejo le reserva al Estado la competencia exclusiva de emitir la legislación básica sobre una materia concreta, permitiendo a las CCAA desarrollar la correspondiente legislación, además de su ejecución, tal como se lee, en temas de planificación general de la actividad económica, sanidad exterior o seguridad social (Girón, 2007, p. 104).

Cuatro principios rigen el tema de la distribución de competencias; el primero, denominado principio dispositivo, o la posibilidad de que las Comunidades asuman de forma gradual las competencias; en otras palabras, que puedan asumir de forma libre aquéllas que quieran ejercitar, eso sí, respetando las exclusivas del Estado; el segundo, o la denominada cláusula residual, dada en beneficio del Estado, la cual significa que las competencias no asumidas por los Estatutos de Autonomía podrán ser asumidas por el Estado; el tercero, el principio de prevalencia del Derecho Estatal, lo cual significa que las normas del Estado prevalecen, en caso de conflicto, sobre las de las CCAA, siempre y cuando se trate de asuntos no atribuidos a ellas; y, finalmente, el principio de indisponibilidad de las competencias, esto es, que cada Comunidad debe actuar dentro del rango de competencias asumidas, de lo contrario se produciría una invasión y el correspondiente conflicto competencial (García y Hernández, 2005).

Al final, se trata de un reparto de competencias (Ortega, 2005, pp. 60 y ss)<sup>12</sup> abierto e incluso indeterminado (Tornos, 2008) en razón de que:

---

del turismo en su ámbito territorial. 19ª) Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20ª) Asistencia social. 21ª) Sanidad e higiene. 22ª) La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

<sup>10</sup> Artículo 150.

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas Legislativas de las CA. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las CA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. 3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

<sup>11</sup> RUIZ-RICO, señala que es apreciable el parecido que tienen las categorías competenciales alemanas con las españolas, esto es, competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, a pesar de tratarse de modelo territoriales diferentes, claro está, en el campo teórico (2001, p. 20).

<sup>12</sup> Sobre la posibilidad de reordenar el reparto territorial del poder a través de los Estatutos de Autonomía, Luis Ortega, anota que dicha idea se basa en la interpretación extensiva del bloque de la constitucionalidad, esto es, creer que los Estatutos “actúan como una norma de integración y coextensión directa de la propia normatividad constitucional” y que constituyen por ello una categoría intermedia entre la Constitución y el resto de las leyes, incluidas las leyes orgánicas. Desde una posición contraria, que coincide con otro importante sector doctrinal, señala “que no es posible construir una categoría según la cual, la colaboración normativa que realizan los Estatutos para determinar el ámbito competencia de las CCAA, implica el

Ninguna competencia resulta, al menos teóricamente, excluida de la posibilidad de ser cedida, con el límite de la unidad indisoluble de la nación española, en la medida que los números 1 y 2 del art. 150 permiten, por medio de una ley estatal, la ampliación extra estatutaria de las competencias autonómicas, sin modificación de los Estatutos de Autonomía. Así el Estado podrá atribuir, a todas o algunas CCAA, la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por medio de una ley marco del art. 150.1 CE. Igualmente, puede, a través de las denominadas leyes orgánicas de transferencia o delegación del art. 150.2 CE, transferir a las Comunidades, de forma extra estatutaria, materias de competencia estatal, reservándose formas de control (Girón, 2007, p. 106 y 107).

## 2. LA RÁPIDA Y COMPLEJA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Con los principios y la arquitectura territorial anotada, se ha desarrollado el Estado de las autonomías en diversas etapas, deslindadas por Eliseo Aja (2006), así:

La primera de 1979 a 1983. En dicha etapa se aprueban los 17 Estatutos de Autonomía y el Tribunal Constitucional emite las sentencias fundacionales que fijaron los mecanismos de distribución de competencias a través del denominado bloque de constitucionalidad, la formulación de grandes categorías competenciales, la reafirmación del carácter político de la autonomía y la naturaleza constitucional derivada de los Estatutos<sup>13</sup>. También se caracterizó por la organización homogénea del gobierno de todas las comunidades<sup>14</sup>, a raíz de los “acuerdos autonómicos” con el PSOE en el verano de 1981. Así, todas ellas adoptaron, con diferentes nombres, el esquema organizativo previsto en el artículo 152, esto es, asamblea, consejo de gobierno, presidente y tribunal de justicia. Igualmente, se llevaron a cabo las primeras elecciones de parlamentos regionales y el nombramiento de los gobiernos regionales propios (pp. 4291-4293).

Los estatutos, por su parte representan la carta puebla o la carta de navegación de la descentralización de las regiones en España, es decir, su norma institucional básica. Mediante ellos, se crearon, organizaron y asumieron competencias las CCAA. En general, una norma jurídica, que además de establecer las condiciones de funcionamiento de la región, forman parte del ordenamiento jurídico estatal, en tanto son aprobados por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Por lo mismo, están sometidos a la Constitución y al correspondiente control de constitucionalidad, además y conforme al sistema de fuentes, sirven de parámetro de constitucionalidad de otras normas del Estado y de las CCAA (Pérez, 2002, p. 295-390).

---

ejercicio de una potestad normativa jerarquizada al resto de las leyes, sino que, sólo es posible distinguir dos planos básicos, el del legislador constituyente y el de legislador constituido, distinguiéndose la labor de este último en función del principio de competencia, sin que exista en su ámbito una jerarquización de sus productos normativos”. (Ortega, 2005, pp. 60 y ss)

<sup>13</sup> A propósito de la Sentencia 76/1983, que declaró la inconstitucionalidad en su mayor parte de la LOAPA o Ley orgánica y de armonización del proceso autonómico.

<sup>14</sup> Cada CCAA tiene una Asamblea Legislativa (poder legislativo) y un Gobierno Autonómico (poder ejecutivo). No tienen poder judicial propio a pesar de la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, que culmina la organización judicial nacional en la CCAA. La Asamblea es unicameral, elegida directamente por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional, dicta las leyes de obligado cumplimiento las cuales son juzgadas por el Tribunal Constitucional, ejerce el control sobre el correspondiente gobierno autonómico, aprueba el presupuesto autonómico y tiene iniciativa legislativa frente a las Cortes. El Consejo Regional es el órgano ejecutivo de la CCAA, liderado por el Presidente de la comunidad, quien es nombrado por el Parlamento, de su seno, mediante el denominado “voto de investidura”. El Presidente es representante supremo de la Comunidad, representante ordinario del Estado en la CCAA y Jefe del Consejo de Gobierno o Consejo Regional. Los miembros del Consejo Regional son nombrados y separados por parte del Presidente de la Comunidad. Dicho organismo responde políticamente, bajo la lógica parlamentaria, ante la Asamblea mediante la moción de cesura y la cuestión de confianza. Como órgano ejecutivo cumple las competencias que le asignan los estatutos y las leyes. Por su parte, el control de la actividad autonómica está a cargo del Tribunal Constitucional; el gobierno (para el ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150, la jurisdicción contencioso administrativa (para la administración autónoma y sus normas reglamentarias), y por el Tribunal de Cuentas, el económico y el presupuestario.

La formulación de los estatutos y la asunción de competencias fue un asunto complejo. Inicialmente, las regiones presentaron diversos techos competenciales, unas por la “vía lenta”, esto es, mediante la invocación del art. 143 de la Constitución, y otras, por la “vía rápida o extraordinaria”, tal como sucedió, entre otras, por las CCAA que plebiscitaron sus estatutos entre 1931 y 1936, esto es, Cataluña, País Vasco y Galicia, quienes desde el primer momento abarcaron todas las competencias posibles. Para 1983, 7 CCAA con el máximo techo competencial: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra y las otras 10 careciendo, por ejemplo, de poder legislativo en competencias concurrentes relacionadas, entre otros asuntos, con la educación y la sanidad Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Castilla-León, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Baleares.

La segunda etapa se ubica entre 1984 y 1992. Se caracteriza por la aprobación de numerosas leyes que fortalecen el traspaso competencial, especialmente, como lo señala Eliseo Aja (2006), en beneficio de las CCAA de mayor nivel competencial, entre otras: la Ley de Reforma Universitaria del año de 1983, el desarrollo de la iniciativa legislativa popular del año 1984, la Ley Orgánica Electoral General, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación. Se identifica también, por la proliferación de conflictos de competencias que llevaron al borde del colapso al Tribunal Constitucional, encargado de la pacificación ante las numerosas invasiones del Estado, la falta de acuerdo entre éste y las CCAA o los conflictos de las regiones entre sí. Igualmente, y luego de cumplido el plazo de cinco años que señala el artículo 148.2, las 10 CCAA de menor nivel competencial, plantearon el tema de la ampliación de competencias. En general, surgen diversas críticas sobre el modelo, por ejemplo, el tema del senado, su integración y función dentro del Estado autonómico, la participación de las comunidades en las decisiones comunitarias o los traspasos pendientes reclamados por Cataluña y el País Vasco, varios de ellos aún latentes en el Estado de las autonomías.

La tercera, de 1992 a 2001. Se caracteriza por la firma de los nuevos pactos autonómicos en la búsqueda de la nivelación de competencias; la modificación parcial del reglamento del Senado, mediante el cual se creó la Comisión General de las CCAA, el impulsó de la participación de las CCAA en el tema comunitario, a través de la formación de una Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas –CARSE-, la regulación de las técnicas de colaboración autonómica y el mejoramiento de los ingresos en el sistema de financiación.

Se presenta una reducción significativa de conflictos competenciales. Por otra parte, el Tribunal Constitucional emitió jurisprudencia importante en materia de subvenciones o “la necesidad de que el Estado traslade a las CCAA las subvenciones en los campos en que no posee competencia material (STC 13/1992), o la limitación de la función competencial de la cláusula de supletoriedad (STC 61/1996) que impide al Estado fundarse en ella para elaborar nuevas leyes” (Aja, 2006, p. 4295).

Al final y como señala Gerardo Ruiz-Rico (2001), también se trata de una etapa en donde se radicalizan las posiciones en torno del modelo autonómico: ¿Federalismo? ¿Estado unitario? ¿Secesión? En general, culmina el siglo con una profundización del conflicto vasco y la crítica mordaz de los partidos nacionalistas. Conflictos que persisten en la primera década del siglo XXI tanto desde el punto de vista jurídico como desde el campo doctrinal. José Manuel Castells (2004), por ejemplo, refleja en los siguientes párrafos una posición extrema del debate:

No han faltado autores de peso, que han defendido la existencia de una cierta asimilación entre el Estado autonómico alumbrado por la Constitución de 1978 y el propio Estado federal, según aparece conformado en otras realidades políticas. Así Francesc de Carreras (1996 pág. 26) señala que “nadie pone en duda, que peculiaridades aparte, nuestro Estado de formar parte de la gran familia de los Estados federales (Sic)”. En igual dirección Eliseo Aja (1999) afirmaba que este Estado autonómico podía considerarse como un Estado federal. Incluso se llega a mencionar la realidad de un “federalismo anónimo” inscrito en la Constitución española (Bartolomé Clavero Pág. 30) si bien ese constitucionalismo español “solapa el federalismo porque le repugna (p. 173).

Parece difícil de negar que el poder político español está retornando, de forma ostensible, a unos orígenes de centro-periferia, tal como se perfilaron en los dos pasados siglos, especialmente en las sucesivas época autoritarias. La afirmación de cierto “intelectual”, “cuando el centro va bien, España va bien....cuando la periferia va bien, España va mal”, es reveladora de esta concepción consistente en que la acumulación de poder político, económico, financiero y mediático en manos exclusivas y excluyentes de las instancias centrales, presupone un correlato apropiado a una acertada dirección política de gobierno y administración. Posición ciertamente discutible (p. 177).

Por su parte Eliseo Aja (2006) en el otro extremo, señala:

España era hace veinticinco años el Estado más centralista de Europa, sin ninguna duda, y actualmente se encuentra entre los más descentralizados, también sin duda. El poder político de las CCAA puede compararse perfectamente con el que poseen los Estados miembros de una federación, como por ejemplo, los Länder alemanes o austríacos, y desde luego, es muy superior al que tienen las regiones de otros Estados considerados descentralizados (p. 4286).

José Manuel Castells (2004) también concibe al federalismo como un modelo apropiado para España; en principio, un federalismo asimétrico. Sin embargo, considera que dicho norte aún está lejano, en tanto observa severas diferencias entre un Estado federal y el Estado de las autonomías. Señala que en el federalismo español prima el Estado centro en materia de formulación de políticas; en general, un aspecto sostenido por la marcada tendencia conservadora de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por ello, a este escritor le asusta la idea de pensar que el modelo autonómico esté prácticamente finalizado, en tanto considera que apenas comienza el proceso de descentralización, caso especial el tema de distribución de competencias de las Comunidades hacia los entes locales. Por si fuera poco, anota que se asiste a una apropiación patrimonialista de los órganos constitucionales por parte de los dos partidos políticos mayoritarios. En general, apunta que se trata de una Administración General del Estado que no ha dejado de crecer en forma cuantitativa desde 1975, además de mantenerse, en la práctica, intocada la auténtica estructura de la Administración central, incluida su vertiente periférica a nivel de las CCAA. Finaliza señalando que existe una sacralización normativa propia del conservadurismo de varias figuras centralistas, entre otras, la marcada timidez frente a una reforma del Senado cuya base electoral es provincial y funciona como un simple ente gregario del Congreso de los diputados. Por último, un sistema en donde el interés general lo detenta el poder central, estando los demás en la categoría de menores, limitados territorialmente y supeditados al centro (pp. 151 y ss).

Nuevamente se ubica en el extremo a Eliseo Aja (2006, pp. 4285 y ss), quien elaboró un balance, a propósito de la celebración de los primeros veinticinco años del modelo territorial español. Dicho autor comparó los rasgos de los Estados federales europeos con el modelo de las autonomías, concluyendo que este último supera en descentralización a varios estados federales europeos, entre otros Bélgica y Austria. Encuentra entre el federalismo europeo y el modelo de autonomías: (i) coincidencias en el tema de la garantía constitucional de la autonomía, reforzada para el caso español por una Constitución rígida que hace prácticamente imposible la reforma del título referido a la organización territorial; (ii) similitudes entre las constituciones estatales de un Estado federal y los Estatutos de autonomía como norma constitucional derivada. Por su puesto, reconociendo las diferencias procedimentales para su creación, pero su equivalencia en materia de funciones y del papel que cumplen estos instrumentos jurídicos en ambas formas de Estado<sup>15</sup>; (iii) coincidencia en el tema de las instituciones básicas de las CCAA con las instituciones de los estados federados, esto es, instituciones representativas propias, exceptuando el tema jurisdiccional, que en criterio de Eliseo Aja, no alcanza en los Estados federales europeos las características propias de esta potestad asumida por el nivel intermedio de gobierno en el Estado federal norteamericano; (iv) similitud en el tratamiento constitucional de las listas competenciales (exclusivas

---

<sup>15</sup> Las Constituciones nacen por la simple voluntad de los Estados miembros, y, por lo tanto, no requieren de la aprobación del Parlamento o Legislativo central; eso sí, están subordinadas a la Constitución federal, en tanto que los Estatutos requieren de una “voluntad consensuada”, que va desde la aprobación de la propia comunidad autónoma a través del Parlamento e incluso, adicionalmente, un referéndum, como es el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; adicionalmente la correspondiente aprobación por parte de las Cortes Generales, mediante el procedimiento de una ley especial orgánica.

del Estado y de las CCAA, concurrentes y compartidas)<sup>16</sup>, a pesar de existir una remisión para el caso español, a los Estatutos de Autonomía. Según Eliseo Aja, el Estado central español asume las mismas competencias que ostenta el nivel central en cualquier Estado federado, agregando que muy a tono con los federalismos europeos, en España las competencias más importantes no son las exclusivas sino las concurrentes, en desarrollo del principio moderno de cooperación; (v) similitudes en materia de resolución de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas por parte de un Tribunal Constitucional<sup>17</sup>; (vi) que las dos formas de Estado acuden a la financiación mixta que implica que los niveles subnacionales cuentan con diferentes ingresos, sistema de transferencias, límites de endeudamiento y la existencia de fondos de solidaridad o reequilibrio<sup>18</sup>; (vii) que tanto el federal como el autonómico requieren severos ajustes en materia de relaciones entre las divisiones subnacionales y entre éstas y el Estado; para el caso español, por ejemplo, reforzar los mecanismos de colaboración entre las comunidades autonómicas, reconstruir el principio de “lealtad autonómica” bastante criticado por los políticos, propender a la existencia de instituciones que promuevan el encuentro de las regiones y una reforma a la figura del Senado, con miras a convertirlo en una verdadera cámara territorial, a tono con los modelos federales; por último, (viii) que considera que todos los Estados miembros de la Unión Europea, independientemente del modelo territorial que ostenten, enfrentan retos alrededor del derecho comunitario (Cienfuegos, 2007) y de la superación de la tradicional división entre derecho interno y derecho internacional; así entonces, es común que en la Unión Europea las tareas frente al derecho comunitario sean repartidas entre el Estado y las regiones, conforme a que las directivas o reglamentos afecten sus competencias<sup>19</sup>.

Varias propuestas se observan al finalizar la primera década del siglo XXI en torno al Estado de las autonomías (Rojo, 2005), por ejemplo, la eliminación del principio dispositivo, que ha permitido que el Estado funcione “a la carta” (p. 239), es decir, asumiendo y rechazando competencias conforme a los caprichos o conveniencias de los gobiernos de turno, el mejoramiento del sistema de financiación autonómica, la articulación del procedimiento de participación de las CCAA en el sistema institucional de la unión europea<sup>20</sup>, el fortalecimiento

<sup>16</sup> Concurrentes, cuando el Estado proporciona la ley básica y las divisiones subnacionales aprueban las leyes de desarrollo, además de las correspondientes potestades reglamentarias y de ejecución,. Compartidas, cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución al nivel intermedio de gobierno.

<sup>17</sup> Un órgano jurisdiccional que ha aportado de manera significativa al fortalecimiento del autogobierno de las Comunidades Autónomas, la integración de éstas en la Comunidad Europea, la ponderación entre los principios de autonomía y unidad, y, en general, el establecimiento a través de la jurisprudencia de límites para la intervención del Estado centro con relación a las regiones y de estas entre sí. Una actividad que como todo proceso, ha sido objeto de críticas, especialmente en los últimos años por el retraso en la resolución de los expedientes o por las diversas posiciones políticas existentes en torno a mayores grados de descentralización.

<sup>18</sup> En general, un modelo que en la práctica presenta aún dependencia económica del Estado centro, sólo superable a partir de una reforma considerable del modelo de financiación. Además, de los hechos diferenciales, que en materia económica presentan las comunidades Vasca y de Navarra, rotundamente disímiles del régimen general de las otras quince comunidades.

<sup>19</sup> Otro aspecto, es el relacionado con la participación que tienen las divisiones subnacionales en el Comité de las regiones, un ente consultivo, creado por el Tratado de Maastricht: así, por ejemplo, España participa con 17 miembros representantes de las Comunidades Autónomas y 4 en representación de los ayuntamientos. Por último el establecimiento de oficinas propias en Bruselas por parte de las Comunidades Autónomas.

<sup>20</sup> Sobre el tema de las regiones y su papel en el contexto de la Unión Europea, Aguilera de Prat, anota: “En Alemania y Bélgica las regiones tienen el máximo protagonismo a la hora de suscribir acuerdos transfronterizos, ser siempre consultadas por los gobiernos centrales en todo tipo de asuntos de su interés y, en particular, coparticipar en las instituciones comunitarias. Un segundo grupo, con ciertas limitaciones impuestas por los Estados, está conformado por España y el Reino Unido, entre otros factores por el mayor grado de indefinición constitucional sobre el nivel de participación regional en los asuntos comunitarios. En Italia, salvo las regiones especiales, son muy escasas las participaciones regionales en asuntos comunitarios y casi todas de tipo consultivo (la reforma regional de 2001 ha hecho más confusa la cuestión). Por último, en Francia el regionalismo ha sido fruto de una decisión central para reorganizar la Administración, de ahí la irrelevancia comunitaria de sus regiones, al igual –por cierto- que en Polonia. En materia de ejecución de las políticas europeas en Alemania y Bélgica se da la máxima intervención regional, intermedia en España y el Reino Unido, más bien baja en Italia y mínima en Francia y Polonia. No es casual, por tanto, que el modelo de referencia al que aspiran las regiones más politizadas sea el de Alemania y – en menor

de la autonomía de los poderes locales, la incorporación al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo y al Consejo General del poder Judicial de magistrados designados por las CCAA, la delimitación y definición de criterios flexibles para aquellas competencias objeto de transferencias o delegación conforme al artículo 150.2 de la Constitución y la facilitación de la comunicación cultural de las CCAA.

Por otra parte, la denominada figura de los “hechos diferenciales”, esto es, una institución que reivindica características propias de las CCAA (lengua propia, financiación particular, derechos civiles especiales, etc.), también es objeto de molestia, en tanto, ha sido considerada como contradictoria de los principios de igualdad y homogeneidad que caracterizan incluso a los miembros de los Estados federados, a tal punto, que se plantea la construcción de un federalismo cooperativo, simétrico y ejecutivo (Rojo, 2005) que fortalezca las relaciones intergubernamentales y la redistribución equitativa de la riqueza.

## CONCLUSIÓN

El marco teórico se construyó a partir de la tradicional teoría de las Formas de Estado, hoy desdibujadas y en evidente cambio y transformación. Ningún Estado es completamente centralizado; sin duda, la descentralización es la tendencia en materia de la relación entre territorio y poder, así como el federalismo es la moda en asuntos de modelos territoriales. Por ello, se encuentran Estados unitarios con indudables procesos de descentralización o Estados regionales o autonómicos que se confunden en la práctica con modelos federales, e incluso modelos federales tildados de unitarios.

Por ejemplo, el modelo territorial abierto o el caso español, objeto de debates doctrinales profundos acerca de las difusas fronteras entre su carácter autonómico o federal. En todo caso, un modelo especial que plantea la particularidad política de la descentralización, la polaridad del debate entre aquellos territorios que piden más potestades y autonomía y otros que consideran que las concesiones deben tener un límite, a tal punto de invocarse el principio de la lealtad autonómica, la protección de la unidad y, por lo tanto, el sostenimiento del paradigmático modelo territorial ibérico.

Así, se observa que el modelo español está atravesando dos procesos; por un lado, un grado de descentralización que lo equipara como ya se ha demostrado con el modelo federal, y, por otro, una tensión profunda suscitada por los partidos nacionalistas que impulsaron dicha forma de Estado en el proceso constituyente de 1978, hoy reclamando la confederación<sup>21</sup>, la soberanía e incluso la independencia de España<sup>22</sup>. Posiciones que han enervado y radicalizado a los demás partidos y regiones que acogieron el modelo español diseñado conforme el pacto de 1978.

---

medida – Bélgica; pero esta reivindicación suscita controversias interpartidistas considerables en los otros países”. (Aguilera De Prat, 2006, p. 67)

<sup>21</sup> Como lo señala Luis Moreno: “Los nacionalismos democráticos y mayoritarios en Cataluña, Galicia y País Vasco han coordinado sus reclamos de mayor soberanía política, y en el caso vasco se ha planteado directamente un cambio constitucional que promueva para Euskadi un estatus de nación libre asociada (El 27 de septiembre de 2002, el *lehendakari*, Juan José Ibarretxe presentó en el Parlamento vasco su propuesta de “libre asociación” de Euskadi con España y de “nación asociada” en Europa. El Presidente vasco reclamaba un poder judicial vasco autónomo en el que se agotasen todas las instancias de apelación. El plan, tras un año de consulta con fuerzas políticas y sociales, sería sometido eventualmente a referéndum entre los vascos aunque el Estado español no lo aceptase). Si han dejado patente su capacidad de iniciativa y su activo político necesario para cualquier desarrollo futuro del proceso de federalización y de la gobernación general de España”. (Moreno, 2004, pp. 247-248)

<sup>22</sup> Rojo, anota que dicha posición rompe de manera unilateral las reglas del juego del pacto constitucional de 1978. Aquellas comunidades que se autoproclamaron como regiones hoy dicen ser nacionalistas y preferir la forma federal a la regional, a tal punto que el Estado de la autonomías ha desembocado en una “revalorización desorbitada de lo particular”, una crisis abierta del modelo unitario, en general, una España “diluida”, “parcelada”, “atomizada” “invertibrada” en donde el pasado y el futuro común se difuminan (2005, p. 237).

## REFERENCIAS

- AGUILERA DE PRAT, C. (2006). De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 2, 47-76
- AJA, E., (2006). El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución. Perez, J. y otros. (edits.) y Terol, M. y otros (Coords.). *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, s. I., Aranzadi, 4285-4344.
- AMADOR, M., Becker, A., Chica, C. y Sagawe, T. (2004). *Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales*. Bogotá: AECI-URD USAID-GTZ.
- ARES, C. (2009). La Regionalización À La Française: El alcance del derecho a la experimentación. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 143, 31-55.
- BON, P. (2003). Las recientes reformas territoriales francesas. *Revista Aragonesa de Administración pública*, 22, 607-621.
- BRAUNEDER, W. (2008). El origen de los Estados Federados. En: *Revista Pensamiento Jurídico*, 23, 73-104.
- CASTELLS, M. (2004). *El difícil federalismo*. Calvo, M. y Felstiner, W. (coords.). *Federalismo. Federalism*. Madrid: Dykinson, 171-187.
- CIENFUEGOS, M. (2007). Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por el incumplimiento Autonómico del Derecho Comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 5, 39-97.
- D’OLIVEIRA, A. (1999). La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal. *Cívitas Europa – Revista sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa*, 3, 345 y 362.
- ESTUPIÑÁN, L. Posiciones y tendencias acerca del departamento como nivel intermedio de gobierno. Estado del arte 1991-2008. (2009). Restrepo, M. (Edit.). *Retos y perspectivas del Derecho Administrativo. Segunda parte*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 246-295.
- ESTUPIÑÁN, L. (2011) Historia de la “Constante Estructural Centralista” de la Constitución Territorial Colombiana, vista desde el Nivel Intermedio de Gobierno. *Revista Diálogos de Saberes*, 34, 129-162.
- FERNÁNDEZ, G. (2005). *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid: Iustel.
- FERRADA, J. (2010). La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada. Estupiñán, L. y Gaitán, J. (comps. y edits.). *El Principio Constitucional de Autonomía Territorial. Realidad y experiencias comparadas*, Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 73-97.
- FERRANDO, J. (1986). *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. 2.ªed. Madrid: Tecnos.
- FOSSAC, E. y REQUEJO, F. (1999). *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta
- GARCÍA, L. y HERNÁNDEZ, J. (2005) *España: El Estado Autonómico*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas – Ministerio de la Presidencia
- GIRÓN, E., (2004). El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿Hacia un Estado federal?. En: Estupiñán, L. (Edit.). *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – Centro de Investigaciones Socio Jurídica de la Universidad Libre, 13-48

- GIRÓN, E., (2007). "La descentralización territorial en Europa". En: García, J. (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, pp. 45-213.
- HÄBERLE, P. (2007). Comparación constitucional y cultural de los modelos federales (trad.). *ReDCE*, 8, 171-188.
- LÓPEZ, L. (1994). *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ, Á. (2001) "La regionalización en Portugal". *Revista de las Cortes Generales*, 53, 111-197.
- MORENO, L. (2004). "La federalización autonómica". Chust, M. (edit.). *Federalismo y cuestión federal en España*. Castellon: Universidad Jaume, pp. 237- 267.
- ORDOÑEZ, D. (2007). "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los Nuevos Estatutos". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 4, 69-128.
- ORTEGA, L. (2005). *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*. Navarra: Thomson Civitas.
- PEETERS, P. (1999). Federalismo: Una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado Federal. Fosscac, E. y Requejo, F. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta, 233-250.
- PÉREZ, P. (2002). Principios Generales de la Organización Territorial del Estado. En: López, L. *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. (5ta Ed.) Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 295-390.
- ROJO, A. (2005). La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español. *Revista de Estudios Políticos del CEPC* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 127, pp. 233-273.
- RUIZ, G. (2001). *Los límites constitucionales del Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TORNOS, J. (2008). La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el Sistema Constitucional de Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 7, 79- 115.
- ZOCO, C. (2004). Revisión constitucional en Francia: La redefinición del modelo de descentralización administrativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72, 163-186.