



**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2018/2019**



**EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS:
SURGIMIENTO, ANÁLISIS Y
POSIBLES REFORMAS DE UN
MODELO ÚNICO**

*THE STATE OF THE AUTONOMIES:
RISE, ANALYSIS AND POSSIBLE
REFORMS OF A UNIQUE MODEL*

GRADO EN DERECHO

AUTOR: D. RICARDO BELLO FERNÁNDEZ

TUTOR: D. MIGUEL ÁNGEL ALEGRE MARTÍNEZ

ANEXO 4

VISTO BUENO DEL TUTOR DEL TRABAJO FIN DE GRADO

El/la Profesor/a D./DÑA. MIGUEL ÁNGEL ALEGRE MARTÍNEZ como Tutor/a¹ del Trabajo Fin de Grado titulado “EL ESTADO DE AUTONOMÍAS: SURGIMIENTO, ANÁLISIS Y POSIBLES REFORMAS DE UN MODELO ÚNICO”, realizado por D./DÑA. RICARDO BELLO FERNÁNDEZ en el Grado en Derecho por la Universidad de León, informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su depósito y defensa.

En León, a 08 de Julio de 2019

VºBº

FDO.: _____

¹ Si el Trabajo está dirigido por más de un Tutor tienen que constar los datos de cada uno y han de firmar todos ellos.

ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	5
RESUMEN.....	6
PALABRAS CLAVE.....	6
ABSTRACT.....	7
KEY WORDS.....	7
OBJETO DEL TRABAJO.....	8
METODOLOGÍA.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO I: LA FRAGUA DEL MODELO TERRITORIAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO EN ESPAÑA.....	12
I.1 El federalismo de la Primera República.....	12
I.2 El Estado Integral de la Segunda República y la Constitución de 1931.....	13
I.3 La vuelta al centralismo. De 1936 a 1975.....	16
I.4 Las preautonomías y el proceso constituyente.....	17
CAPITULO II: ASPECTOS CLAVE Y PROBLEMÁTICOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO: EL REPARTO COMPETENCIAL, LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.	22
II.1 El reparto competencial en el estado autonómico.....	22
1.1 El reparto competencial en la Constitución.....	22
1.2 La problemática de las competencias compartidas base-desarrollo.....	23
1.3 La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 respecto a las competencias compartidas base-desarrollo. Análisis y consecuencias jurídicas.....	25

1.4 El resto de competencias. Evolución y estado tras la STC 31/2010.....	27
1.4.1 Las competencias exclusivas.....	27
1.4.2 Las competencias de ejecución.....	28
II.2 La financiación del modelo autonómico.....	30
2.1 Introducción y fases históricas.....	30
2.2 El modelo de financiación a partir del 2009. La afirmación del principio de solidaridad en la STC 31/2010.....	34
2.3 La relación de fuentes en la financiación autonómica.....	36
II.3 El Estatuto de autonomía.....	39
3.1 La naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía. Debate doctrinal.....	39
3.2 la posición de los Estatutos en la STC 247/2007 y la STC 31/2010. La problemática de la inclusión de catálogos de derechos en los estatutos.....	41
 CAPITULO III: POSIBLES REFORMAS Y PERSPECTIVA DEL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL.....	 45
III.1 El modelo territorial en el 40 cumpleaños de la Constitución.....	45
III.2¿Hacia un modelo federal?.....	46
III.3Otras alternativas al modelo territorial: las propuestas recentralizadoras del Estado.....	53
III.4 Puntos clave en la reforma del modelo.....	54
4.1 Un nuevo sistema de financiación autonómica como solución para la cuestión catalana.....	54
4.2 Algunas claves de reformas estatutarias en materia de competencia.....	56
CONCLUSIONES.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	61
ANEXOS LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL.....	66

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Art.: Artículo.

Arts.: Artículos.

CA: Comunidad Autónoma.

CAREC: Consell assessor per a la reactivació econòmica y el creiximent.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española.

EA: Estatuto de Autonomía.

East: Estatuto de Autonomía para Asturias.

EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña.

EEAA: Estatutos de Autonomía.

EV: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

FGSPF: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

FJ: Fundamento Jurídico.

JP: Jurisprudencia.

LO: Ley Orgánica.

LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Nº: Número.

Pag.: Página.

Págs.: Páginas.

PGE: Presupuestos Generales del Estado.

Ss: Siguietes.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

SFA: Sistema Financiero Actual.

UE: Unión Europea.

TC: Tribunal Constitucional.

RESUMEN

Este año se cumplen cuarenta años del nacimiento de la Constitución Española de 1978 que trajo consigo un modelo territorial único: El Estado de las autonomías. Este modelo se ha ido perfilando a lo largo de más de cuarenta años: desde las preautonomías hasta la actualidad, momento en el cual se encuentra inmerso en una situación de crisis alarmante. Problemas concretos como la financiación autonómica, el reparto competencial entre Estado y Autonomías o la posición jurídica de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento Español unidos a otros factores han provocado una situación de inestabilidad política y jurídica que conviene corregir de inmediato. Para ello, en este trabajo proponemos reformas, en la mayoría de los casos Constitucionales para estos problemas concretos, a la vez que nos planteamos las distintas alternativas de cambio de modelo territorial, prestando especial atención a las propuestas federalistas.

PALABRAS CLAVE

Estado de autonomías, Comunidades Autónomas, competencias compartidas, federalismo, Estatutos de Autonomía, centralismo, descentralización, financiación autonómica, modelo territorial, Constitución Española, reforma constitucional.

ABSTRACT

This year marks the 40th anniversary of the birth of the Spanish Constitution of 1978 that brought with it a unique territorial model: The State of Autonomies. This model has been outlined over more than forty years: from preautonomies to the present, at which time it is immersed in an alarming situation of crisis. Specific problems such as regional financing, the division of powers between State and Autonomies, or the legal position of the Statutes of Autonomy in the Spanish legal system, together with other factors, have led to a situation of political and legal instability that should be corrected immediately. For this, in this work we propose reforms, in most cases constitutional for these specific problems, while we consider the different alternatives of change of territorial model, paying special attention to federalist proposals.

KEY WORDS

State of autonomies, Autonomous Communities, shared competences, federalism, Statutes of Autonomy, centralism, decentralization, regional financing, territorial model, Spanish Constitution, constitutional reform.

OBJETO DEL TRABAJO

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objeto una visión global acerca del modelo territorial en España, analizando el modelo resultante de la Constitución de 1978: El Estado de las autonomías. Y se hace precisamente prestando especial atención a los problemas en el funcionamiento de este que han provocado en los últimos años una crisis del modelo que hacen necesaria una reforma sobre algunos aspectos clave que se tratan en el presente trabajo así como la idea de un posible cambio de modelo que cada vez va tomando más fuerza.

La primera parte del trabajo está dedicada a entender el surgimiento del Estado de las autonomías, mostrándose tanto los antecedentes históricos y la situación previa a la Constitución de 1978 respecto a la organización del territorio como la fragua del modelo territorial actual, resultando este análisis indispensable para entender la tensión actual que existe respecto a los nacionalismos periféricos.

La segunda y tercera parte se centran en un primer lugar en realizar un análisis concreto del funcionamiento de varios puntos clave de conflicto entre el Estado y las CCAA como son la financiación, la posición del Estatuto de Autonomía y las competencias, especialmente en aquello relativo a las competencias compartidas base-desarrollo y todo ello prestando especial atención a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña que ha sido sin duda el detonante de la crisis actual. Y en un segundo lugar, esta parte del trabajo trata de dar una solución a la problemática funcional del modelo vista anteriormente, analizando todas las posibles soluciones para estas que pasan desde una reforma legal en algunos aspectos y Constitucional en otros hasta un posible cambio de modelo, centrándose sobre todo en las propuestas federalistas que defienden parte de la doctrina y discerniendo sus principales aspectos.

En definitiva, se trata pues de sintetizar a lo largo de toda la extensión del trabajo el porqué de la situación de crisis actual y el cómo afrontar el problema desde la óptica constitucional, siendo indispensable utilizar los recursos que nos ofrece el modelo actual para resolverlo incluyendo una posible reforma constitucional.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo del presente trabajo consistente en una visión global del estado del modelo territorial actual en España y su perspectiva se ha seguido una metodología perfectamente organizada, que ha constado de varias fases:

En primer lugar, debemos hablar de la elección del tema. Ya antes de la asignación del tutor para el presente trabajo este autor ya tenía claro su voluntad para realizar un trabajo acerca sobre Derecho Constitucional, sin embargo la elección del tema no fue tarea sencilla, ya que siempre ha provocado en mi gran inquietud la variedad temática sobre esta rama del Derecho y no era fácil decantarse. Sin embargo, tratando de llevar el trabajo hacia la problemática actual del Derecho Constitucional y los desafíos que a este se le plantean, quizás la opción que mejor encajaba era hacer un análisis sobre el Estado de las autonomías y la organización territorial debido a que como todos sabemos está suscitando una enorme controversia en la actualidad. Por ello, un trabajo sobre el modelo territorial haciendo un enfoque global del problema y las posibles soluciones fue algo que me atrajo bastante y desde el primer momento me hizo reflexionar e investigar sobre ello. Después de esto, tras comentarle a mi tutor la posibilidad de realizar este trabajo debido al interés que me producía, este accedió facilitándome unas primeras fuentes en forma de artículos de revista que constituyeron una primera toma de contacto con el tema y tras examinar estos y otros muchos decidimos realizar este trabajo.

En segundo lugar, intenté recopilar manuales de Derecho Constitucional así como varios libros y decenas de artículos de revistas jurídicas que abordaban directamente aspectos de la cuestión territorial, por lo que tras la lectura de estos conseguimos elaborar un primer borrador de índice al que luego a medida que se han ido revisando más y más textos se le ha ido modificando ligeramente. De esta manera, se procedió a hacer una división del trabajo en varios capítulos con el fin de dar una visión global del problema para entender el porqué de este, abordando los aspectos clave que permitiesen dar una respuesta al desafío territorial planteado en la actualidad.

En tercer lugar, se procedió a la redacción del trabajo, siendo de indispensable ayuda las reuniones entre este autor y el tutor del trabajo a lo largo de los meses que permitieron en muchas ocasiones enfocar correctamente el trabajo así como facilitar la

redacción a través de textos claves recomendados por este tutor que han servido de gran ayuda para la realización del trabajo.

La redacción ha sido una labor costosa pero a la vez entretenida debido al atractivo que tiene el trabajo por tratar un tema que está tan de actualidad. A lo largo de ella como hemos dicho, se ha ido perfilando también el borrador de índice inicial del trabajo hasta llegar al índice definitivo que es el resultado del trabajo, la lectura y el manejo de una multitud de fuentes jurídicas recopiladas a través de manuales, libros, revistas, jurisprudencia, tesis o incluso webs que han permitido la realización de este trabajo.

En cuarto lugar, se ha ido puliendo el trabajo en lo relativo a sus aspectos formales así como la realización de otras partes del trabajo distintas al índice, parte central y conclusiones como pueden ser el objeto, portada o resumen, además de la revisión del propio trabajo para asegurar que este esté completo.

Finalmente, cabe mencionar la gran ayuda a la realización de este trabajo por parte del tutor sobre todo a través de su atención tanto por correo electrónico como por las reuniones orientativas que hemos mantenido para una realización correcta de este trabajo.

INTRODUCCION

La Constitución de 1978 en lo relativo a la organización territorial del Estado trajo consigo un modelo único: El Estado de autonomías. Sin duda ha sido un modelo moderno, único y novedoso que a lo largo de cuarenta años ha funcionado más o menos correctamente y eso que su constitución no fue para nada una tarea fácil. España venía de una dictadura donde uno de sus pilares era el centralismo y que había durado cuatro décadas. Además, los antecedentes en España de modelos descentralizadores habían fracasado, como es el caso del Estado Integral de la Segunda República. Es por ello el gran mérito de los constitucionalistas de la época que abordaron una tarea extremadamente difícil implantando el modelo territorial que conocemos hoy en día.

Sin embargo, como en todo modelo, en el nuestro han ido surgiendo problemas en su funcionamiento muy concretos que en este trabajo se analizan. Problemas que sobre todo han afectado a los Estatutos, a las competencias y a la financiación del modelo de autonomías y que necesitan ser resueltos de inmediato. Estos problemas se han acrecentado en muchos casos debido a que nuestro modelo territorial no es un modelo constitucionalmente cerrado y ha tenido que ser el Tribunal Constitucional el que lo vaya perfilando a lo largo del tiempo, algo que ha provocado grandes tensiones sobre todo a partir de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Todos estos problemas pues, han desembocado en una crisis del modelo territorial agravada considerablemente por la cuestión catalana. Y precisamente en este trabajo intentaremos dar una respuesta al desafío planteado, que constituye el mayor desafío al que se ha enfrentado el constitucionalismo en la historia de nuestra democracia. Para ello analizaremos el funcionamiento del Estado de autonomías desde la perspectiva de los puntos que han generado los grandes problemas que este tiene para luego intentar dar una respuesta a la problemática.

Finalmente, también nos plantearemos si sería viable un posible cambio de modelo en base a las propuestas centralizadoras del Estado y sobre todo en base a las propuestas federalistas defendidas actualmente por parte de la doctrina constitucional, analizando esta propuesta y todo ello con vistas a afrontar de la mejor manera posible la crisis territorial.

CAPITULO I: LA FRAGUA DEL MODELO TERRITORIAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO EN ESPAÑA

1. EL FEDERALISMO DE LA PRIMERA REPÚBLICA

Para encontrar el primer antecedente de nuestro modelo singular de Estado autonómico actual nos debemos remontar a 1873, año en el que se proclama la primera república española. El proyecto de la Constitución republicana de 1873, que no llegó a ser promulgado, intentó implantar las posturas federales y de distribución del poder a lo largo de todo territorio. Situando esto en un contexto histórico, cabe destacar la influencia del modelo norteamericano de 1787, que propagó además estas ideas federales a países centroeuropeos, véase Suiza (1848) o Alemania del Norte (1867).²

La propia Constitución de 1873, en su art. 39, establecía la República Federal como forma de Estado, diferenciando tres niveles en su artículo 40, el municipio, los estados regionales y la federación. Los tres niveles debían complementarse y respetarse mutuamente, intentando cerrar así la Constitución una posible secesión por parte de un estado regional del resto de la nación. Esto aparecía reflejado en el artículo 99, donde se prohibía a los estados legislar en contra de la unidad de la nación o la integridad de la patria. Fruto de esto, se establecía en el denominado Título V una serie de competencias que le eran inherentes al gobierno de la propia nación.³

La Constitución Federal sería la máxima ley de la nación, aunque ello no impedía que los propios estados regionales pudiesen darse a sí mismos, a su vez, una propia Constitución política, estableciéndose como límite, según el artículo 93 la propia Constitución Federal, que no podía ser contradicha y debía ser respetada, gozando por tanto los estados federales de una autonomía político-administrativa completa, pero una relativa autonomía política, ya que, como hemos dicho, encontraba su límite en la compatibilidad de los propios estados con la nación. El modelo republicano constaba de dos cámaras, el congreso y el senado. El senado, sería la cámara de representación territorial. En este aspecto, vuelve a tomar relevancia el modelo norteamericano, del cual se toma esta idea de una cámara que de representación al conjunto de territorios. El

² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. “El proyecto de Constitución Federal de la I República Española”. *Revista Jurídica de Navarra*, 2004, núm. 37. Páginas 113-146. Pág. 136.

³ *Ibidem*, pág. 119.

artículo 52 establecía que se elegían 4 senadores por estado, elegidos por sus propias cortes, independientemente del número de habitantes del mismo y por un mandato de dos años.⁴

Aun tratándose de un proyecto federal considerado como racionalizado⁵ por muchos, debido a la coyuntura política de la época fracasó. Sin embargo, fue a pesar de las diferencias que existen entre el modelo federal que proponía este anteproyecto de Constitución de 1873 y nuestro modelo actual, una primera aproximación al modelo que ha implantado en nuestro país la Constitución de 1978.

2. EL ESTADO INTEGRAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1931

Cuando hablamos de la Segunda República nos estamos refiriendo a un periodo histórico donde la cuestión territorial acaparó toda serie de debates. Nos encontramos en una periodo donde después de una larga época de vuelta al unitarismo tras el fracaso de la Primera República, se intentó dar un cierto equilibrio entre partidarios de planteamientos unitarios y partidarios de planteamientos descentralizadores y autonómicos. Como resumía Jiménez de Asúa, el unitarismo y el federalismo se encontraban en una profunda crisis, tanto teórica como práctica, es por ello que se buscaban nuevas fórmulas, un nuevo modelo capaz de resolver el conflicto territorial en España y que diese cumplimiento a las pretensiones de unos y de otros.⁶

Para ello, y con la influencia de ciertos autores de la época⁷, la fórmula que se decidió adoptar fue la de un Estado Integral. El Estado Integral fue un planteamiento revolucionario, una especie de tercera vía donde se pretendía que España fuese un Estado

⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. “El proyecto de Constitución Federal de la I República Española”. *Revista Jurídica de Navarra*, 2004, núm. 37. Páginas 113-146. Pag 120.

⁵ CÁMARA VILLAR, Gregorio.” La organización territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional.” UNED. *Revista de Derecho Político N°101*. Enero-abril 2018. Pags 395-430. Página 401.

⁶ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político N°101*. Enero-abril 2018 Páginas 461-502. Página 466.

⁷ Autores como Hugo Preuss o Antonio Ambrossini

unitario a la vez que se intentaba dar una solución a los nacionalismos imperantes. Cabe contextualizar que nos encontramos en una época donde la cuestión catalana ya era un problema al que se intentaba dar solución, y más después de que el líder de ERC, Macià, proclamara una República catalana el mismo 14 de abril de 1931, día en el cual se proclamó la misma República española.⁸ Por tanto, se optó por un Estado donde las regiones tuviesen un cierto peso, sin llegar a un nivel de descentralización federal, ya que, como bien expresa Blanco Valdés⁹, se buscaba también no soliviantar a ciertos sectores favorables al unitarismo.

Ya en su primer artículo, la Constitución se refería a sí misma como un Estado Integral, siendo el mismo compatible con la autonomía de regiones y municipios. Pero el núcleo de la organización territorial lo encontramos en su Título I, que llevaba por nombre “Organización Nacional”, y que constaba de un elenco de 14 artículos (artículos 8-22) que desglosaban todo lo relativo a la territorialidad del Estado. Los artículos clave aquí serán el 11 y el 12. En el artículo 11 se pone de manifiesto el principio de autonomía regional, pudiendo las provincias limítrofes con características histórico-culturales similares organizarse en una región autónoma. Para ello, debían presentar un Estatuto que se caracterizaría por ser la ley básica de la organización política y administrativa de la región. Los requisitos para la aprobación de este Estatuto estaban enumerados en el artículo 12, donde se dice que este estatuto debe ser propuesto por la mayoría de los ayuntamientos o por aquellos que superen las 2/3 partes del electorado de la región. Además es necesaria la aprobación por parte de los ciudadanos de la región en un plebiscito donde será necesaria una mayoría cualificada de 2/3 partes, así como la aprobación de las cortes.¹⁰

El reparto competencial se llevaba a cabo en los artículos siguientes. El artículo 14 marcaba una serie de competencias que el Estado asumía de manera exclusiva, de la

⁸ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político N°101. Enero-abril 2018* Páginas 461-502. Página 469.

⁹ BLANCO VALDÉS, R: “*El laberinto territorial español*”. Alianza Editorial. Madrid. 2014. Pág. 106.

¹⁰ CÁMARA VILLAR, Gregorio.” La organización territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional.” UNED. *Revista de Derecho Político N°101. Enero-abril 2018*. Págs. 395-430. Página 403.

misma manera que el art. 15 enumeraba otras que si podían ser ejecutadas por las regiones autónomas. Las materias que no se incluyesen en estos artículos podrían ser asumidas por las regiones autónomas. Sin embargo, la segunda república si por algo se caracterizó, fue por su falta de estabilidad política y solo hubo tres regiones autónomas que lograron aprobar un Estatuto de autonomía, que fueron Cataluña, País Vasco y Galicia, siendo solo la primera de ellas la única capaz de poner en marcha antes de julio de 1936 sus propias instituciones, ya que, cuando hablamos del Estatuto vasco de autonomía hablamos de un proyecto que se aprobó el 5 de julio de 1936, a escasos días del estallido de la guerra civil Española, y , cuando hablamos del caso Gallego, hablamos de un Estatuto que fue remitido al presidente de las Cortes para su aprobación el 15 de julio de 1936.¹¹

Fue el modelo del Estado Integral encontrado por los Constitucionalistas de 1931, siguiendo el pensamiento de Tomás y Valiente, una buena fórmula para intentar equilibrar los planteamientos unitarios y federales sobre la cuestión territorial, integrando a la pluralidad de regiones en un estado español en forma de república.¹² Sin embargo, es innegable también el fracaso de este. Los diferentes nacionalismos y la desconexión del modelo con los reales problemas de los ciudadanos constituyeron el fracaso del que ha sido el antecedente más inmediato de nuestro Estado de autonomías actual. Además, cabe resaltar que nos hallábamos en un periodo donde la democracia apenas acababa de nacer en España, siendo necesaria una democracia más consolidada que la que había en la época para intentar implantar un modelo cuanto menos innovador en lo que se refiere al territorio.¹³

¹¹ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político N°101. Enero-abril 2018* Páginas 461-502. Página 470 y ss.

¹² TOMAS Y VALIENTE, Francisco. “El Estado Integral: nacimiento y virtualidad de una formula poco estudiada.” En: GARCÍA DELGADO, Jose L. y TUÑÓN DE LARA, M. *La II República Española. El primer bienio: III Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*. Madrid: Siglo xxi. 1987. Págs. 379-395.

¹³ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978” UNED. *Revista de Derecho Político N°101. Enero-abril 2018* Páginas 461-502. pág. 475

3. LA VUELTA AL CENTRALISMO. DE 1936 A 1975

La guerra civil trajo consigo la quiebra absoluta del Estado Integral. Incluso antes de 1939, el bando nacionalista fue desmontando el régimen a través de varias leyes y decretos. España se convertiría en “unidad de destino en lo universal” como se establecía ya en el segundo de los 26 puntos de la Falange “Norma programática del Estado” y que posteriormente se establecería en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958.¹⁴ En lo relativo al modelo territorial por tanto, la dictadura Franquista se caracterizó por su unitarismo. España, no podía ser concebida de otra manera que un Estado centralista, donde el objetivo era preservar la unidad nacional “entre los hombres y tierras de España” y la “integridad” nacional, tal y como se establecía en la Ley orgánica del estado de 1967.¹⁵

Para lograr esto, se suprimieron todos los atisbos de regionalismos que había tras la segunda república, purgando a diversos intelectuales favorables a regionalismos y suprimiendo instituciones y el uso de las lenguas regionales en la escuela y en los organismos públicos, siendo el castellano la única lengua aceptada. Además, los estatutos del País Vasco y Cataluña quedaron anulados. En Cataluña, la ley del 8 de septiembre de 1938 y la ley de 8 de abril de 1939 acabaron no solo con su estatuto, sino también con todas las leyes promulgadas por el Parlament y las disposiciones del Tribunal de Casación catalán. Además, el estatuto gallego nunca se llegó a tramitar. Sin embargo, Álava y Navarra si mantuvieron sus privilegios forales, debido al apoyo de ambas a la causa del bando nacional durante la guerra.¹⁶

El régimen se apartó del regionalismo. No obstante, sí se produjo un cierto aperturismo a través del tiempo. Al menos hablamos de un cierto aperturismo funcional hacia una economía regional y un desarrollo urbanístico para intentar paliar las diferencias que había entre las regiones más desarrolladas de España y las que menos. Hablamos por tanto de un regionalismo funcional. A esto contribuyeron los 3 Planes de Desarrollo que hubo durante la etapa franquista. No se trataba de establecer algo

¹⁴ VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. “La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado.” *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, Nº. 10, 2013, págs. 323-354. pág. 349.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 350.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 345.

intermedio entre provincia y estado, sino más bien de algo funcional, es decir, planes de repoblación en áreas estratégicas o intentar desarrollar industrialmente una determinada zona mediante la creación de polígonos industriales, así como la inversión en obra pública.¹⁷

Desde el punto de vista jurídico, tiene relevancia en esta época la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta y sus sucesivas reformas intentaron hacer de la provincia por un lado un ente local y por otro una circunscripción administrativa. Aunque a medida que pasó el tiempo la provincia como división administrativa general se quebró. Por un lado por la creación de numerosas divisiones supra provinciales ad hoc. Ejemplos de estas pueden ser el surgimiento de cinco regiones aéreas, tres departamentos marítimos, diecisiete delegaciones de comercio etc. Pero también esta quiebra se produjo por el crecimiento desordenado de la administración periférica del Estado. Como ejemplo de esto encontramos la pérdida de relevancia que sufrió el gobernador civil, con el cual las delegaciones surgidas en las provincias dejaron de entenderse, para hablar directamente con el ministerio correspondiente en los asuntos relacionados con sus competencias.¹⁸

4. LAS PREAUTONOMÍAS Y EL PROCESO CONSISTUYENTE

Tras casi 40 años de dictadura, el 20 de noviembre de 1975 muere Francisco Franco. Esto trajo consigo el agotamiento del régimen franquista y se abre un nuevo periodo, la transición democrática. Como bien es sabido, el sucesor en la jefatura del estado de Franco, el rey D. Juan Carlos I de Borbón, deseaba un aperturismo hacia una democracia homologable a Europa. Para ello, nombra como presidente del gobierno a Adolfo Suárez, cargo que hasta ese momento seguía ostentando Arias Navarro. La Ley para la Reforma Política sirvió para romper con el antiguo régimen y abrir las puertas a un nuevo modelo democrático.

Desde un primer momento, la organización territorial cobro mucha importancia en el modelo que se quería implantar. De alguna manera, se quería continuar con el afán

¹⁷ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político* N°101. Enero-abril 2018 Páginas 461-502. pág. 475.

¹⁸ GARRIDO LOPEZ, Carlos. “El regionalismo funcional del régimen de Franco” *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* N° 15. Enero-Marzo 2002. Páginas 111-127 pág 114.

descentralizador que había comenzado la Constitución de 1931. Quizás la primera medida para conseguirlo y una de las más importantes fue el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña¹⁹ y la vuelta a España de Josep Tarradellas, presidente de la Generalitat el cual se encontraba en el exilio. También se preveía en el mismo Real Decreto Ley en el que se restableció la Generalitat la transferencia con cautela de algunas competencias a la propia Generalitat, y decimos con cautela debido a que se aseguró que no fueran competencias que una vez aprobada la CE de 1978 fuesen competencia exclusiva del Estado.²⁰ Sin embargo, no fue un proceso fácil. Las posturas de las fuerzas políticas de la época respecto a la cuestión territorial eran muy diversas, aunque todas, incluido el centro y la derecha, coincidían en la necesidad de un proceso descentralizador. El Estado autonómico surgió principalmente para dar respuesta a las pretensiones nacionalistas (en concreto, de catalanes y vascos) que se venían manifestando desde el siglo xix. Pero no solo eso, también se adoptó este modelo por una cuestión técnica, descentralización se veía sinónimo de democracia, además que los planteamientos centralistas estaban claramente en crisis ya que, de alguna forma, se necesitaba un nivel territorial intermedio entre la provincia y el Estado.²¹ Por todo ello, el modelo de estado autonómico que se pretendía constituyó una apertura hacia un proceso descentralizador, donde el principio dispositivo jugaría un papel esencial, en el sentido que eran las propias regiones las que podrían acceder a la autonomía. Sin embargo, se establecieron límites, garantizando la indisoluble unidad de la nación española y se atribuye la titularidad de la soberanía al pueblo español.

Un segundo paso después del restablecimiento de la Generalitat fue la negociación de las preautonomías con los territorios vascos, negociaciones que, en palabras del exministro de UCD, Manuel Clavero Arévalo²² fueron extremadamente difíciles debido a la presencia de ETA en el País Vasco y también por la cuestión Navarra. En lo referente

¹⁹ RDL de 29 de septiembre de 1977.

²⁰ CÁMARA VILLAR, Gregorio. "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional." *Revista de Derecho Político* N°101. Enero-abril 2018. Págs. 395-430. Página 403.

²¹ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. "Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978". *Revista de Derecho Político* N°101. Enero-abril 2018 Páginas 461-502. pág. 489.

²² CLAVERO ARÉVALO, Manuel. "El nacimiento del estado de las autonomías" *Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías*. N°10. 2006.

a Navarra, la negociación fue dificultosa porque el PNV y el PSOE eran muy favorables a la integración de Navarra como una cuarta provincia dentro del País Vasco, sumándose así a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Sin embargo, los parlamentarios navarros, en su mayoría de UCD y la propia diputación de Navarra eran contrarios a esta idea. Finalmente, se optó porque Navarra continuase con su régimen foral, pudiendo una vez constituido el órgano foral competente para adoptar la decisión y previo referéndum, unirse al País Vasco. Esto después se plasmaría en la disposición transitoria 4ª de la CE. En definitiva, nos encontramos con que se aprueba también un régimen preautonómico Vasco²³. En ese momento dentro de la UCD se produce un debate interno en si por un lado, deberían dotar únicamente a Cataluña y País Vasco (también Galicia debido a haber tramitado su estatuto en 1936) de un régimen especial, que se diferenciase del resto, o si por otro lado, se homogeneizaba todo el proceso autonómico, de tal manera que se generalizaría este a otros territorios. Fue la segunda opción la elegida por Adolfo Suárez y su ministro de las regiones, Clavero Arévalo. Aunque cabe citar que no era la opción favorita dentro de su partido. Esto precipitó que se aprobasen mediante numerosísimos reales decretos ley otros muchos regímenes preautonómicos, en concreto los de Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía; Islas Baleares, Extremadura, CyL, Asturias, Murcia y Castilla La Mancha.

Todo esto último se produjo a lo largo del año 1978, consagrándose así un modelo de preautonomías, que esbozaría un primer mapa del modelo autonómico que posteriormente se fijaría y que serviría para, por un lado configurar el mapa autonómico antes de que la propia Constitución se aprobase y por otro lado, facilitar que se adoptasen los acuerdos de acceso a la autonomía establecida en los arts. 143 y 151 de la Constitución. Nuestro proceso constituyente como bien cita Pablo Lucas Verdú²⁴ fue un proceso constituyente muy singular. Principalmente lo fue porque la ruptura con el régimen anterior, es decir, con la dictadura franquista no fue una ruptura violenta ni mucho menos, si no que se hizo ajustándose a la legalidad, a través de la Ley para la Reforma Política. Era agosto de 1977 cuando se nombró una Comisión Constitucional y una ponencia integrada por los denominados “Padres de la Constitución” (eran siete de las principales formaciones políticas de la época: Cisneros Labord, Herrero y Rodríguez

²³ RDL 1/1978 de 4 de enero aprobatorio del régimen preautonómico vasco.

²⁴ LUCAS VERDÚ, Pablo. “La singularidad del proceso constituyente Español.” *Revista de Estudios Políticos*, 1978. páginas 9-28.

de Miñón, Pérez Llorca, Solé Tura, Manuel Fraga, Miguel Roca y Junyent y Gregorio Peces-Barba).

Un aspecto en el cual la ponencia Constitucional se esforzó mucho en llegar a un acuerdo fue, naturalmente, la cuestión territorial. Se intentó consensuar el modelo de principio a fin, con el objetivo de que no se tratase de redactar un texto al que luego se le fuesen introduciendo numerosísimas enmiendas, si no que se tratase de un texto consensuado desde el principio, esforzándose notablemente todas las partes en redactar un modelo común para todos. Además en este modelo se encarnaba el principio dispositivo, de tal manera que el texto Constitucional no impondría un mapa autonómico cerrado, si no que serían las propias regiones interesadas que aunasen los requisitos correspondientes las que podrían acceder a la autonomía²⁵. El texto Constitucional se aprobó en los plenos del Congreso y Senado el 31 de octubre de 1978, contando con el apoyo favorable de la mayoría de diputados a excepción del PNV que votó en contra por no haber estado presente en la ponencia Constitucional y algunos parlamentarios de Alianza Popular. La Constitución se aprobó mediante referéndum del pueblo español el 6 de diciembre de ese mismo año con un porcentaje de votos a favor superior al 88%. Por tanto, la ratificación de la Constitución por parte del pueblo español derivó en nuestro modelo territorial actual, “el estado de autonomías”, concepto clave que había aparecido por primera vez durante esta fase constituyente.

Se estableció el Título VIII, denominado “De la organización territorial del Estado”. El Estado se organizaría en Comunidades Autónomas como bien indicaría el art 137 de la CE, estableciéndose dos procedimientos de acceso a la autonomía: por un lado, el del art 143, que sería el ordinario, conocido como el procedimiento de “vía lenta” para asumir las competencias del art 149 de la CE. Por otro lado, estaba el régimen del artículo 151, conocido como extraordinario y de vía rápida en la asunción de competencias, pensado para territorios que “en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía” tal y como establecía la disposición transitoria segunda de la CE. Estos territorios no son otros que Cataluña, País

²⁵ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político* Nº101. Enero-abril 2018 Páginas 461-502. pág. 484.

Vasco y Galicia.²⁶ La Constitución en un principio es cierto que establecía diferencias entre las Comunidades históricas y el resto. Esto sin embargo cambiaría a raíz de las elecciones de 1979. Tras estas se llevaron a cabo una serie de acuerdos autonómicos entre PSOE y UCD, que desembocaron en una comisión de expertos que allanó el camino a que se armonizara el proceso autonómico, de tal manera que en 1983 se cerraba el mapa autonómico, habiéndose aprobado el estatuto de Castilla y León mediante la LO 4/1983, el 25 de febrero de ese mismo año.²⁷ El detonante de esto había sido la aprobación del Estatuto de Andalucía, que para su constitución apelaba directamente al art 151 de la CE. Tras la aprobación de este, se plantea la generalización de un mismo proceso de autogobierno para todas las CCAA, ya que de alguna manera, se entiende superado el escollo de la diferenciación entre nacionalidades y regiones. Tras esto otros Estatutos que estaban siendo tramitados por la vía del 143 (Canarias y Valencia), asumen ciertas competencias que el estado descarga sobre ellas en virtud del art 150 CE. Sin embargo, no sería hasta 1992, año en el que se da el acuerdo autonómico entre PSOE y PP, cuando se produce la ampliación de competencias a las comunidades que accedieron a su autonomía por la vía lenta, quedando así configurado por fin, el modelo autonómico que hoy conocemos.²⁸

Y de esta manera fue como se fraguó el Estado de autonomías que hoy en día conocemos. Un modelo resultado del consenso político de la época que hace más de 40 años que echó a andar. Sin embargo, desde hace algo más de una época nos encontramos ante una crisis que constituye el mayor desafío al que debe hacer frente el Constitucionalismo. Veremos ahora algunos de los problemas relativos a la financiación, las competencias y los Estatutos para entender cómo hemos llegado a la encrucijada en la que nos encontramos.

²⁶ REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978”. *Revista de Derecho Político* N°101. Enero-abril 2018 Páginas 461-502. pág. 491.

²⁷ *Ibidem*, pág. 493.

²⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano. “La cuestión de la organización territorial del Estado: Una visión introductoria.” En: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther; RUBIO NÚÑEZ, Rafael; Prendas García, BENIGNO. *España Constitucional (1978-2018) trayectorias y perspectivas* . Centro de estudios políticos y constitucionales. 2018. Vol 5. Tomo 5. Páginas 4223-4238.

CAPITULO II: ASPECTOS CLAVE Y PROBLEMÁTICOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO: EL REPARTO COMPETENCIAL, LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

1. EL REPARTO COMPETENCIAL EN EL SISTEMA AUTONÓMICO

Para estudiar la distribución de competencias en primer lugar debemos saber que estamos hablando de una consecuencia de un principio que no es otro que el principio de autonomía. Este principio supone un desdoblamiento del poder en dos: Estado y CCAA. En nuestro sistema, esto provoca que Estado y CCAA tengan atribuidas una serie de competencias cada uno, competencias que, salvo ciertas excepciones, ejecutan de manera diferente.²⁹

Así pues, las CCAA asumen una serie de competencias en cuyo reparto tiene gran importancia el principio de territorialidad. Mediante este, se establece el espacio físico sobre el cual una Comunidad Autónoma va a tener una cierta competencia y es por ello por lo que en los Estatutos de cada Comunidad Autónoma debe indicarse ciertamente la delimitación del territorio donde esa comunidad va a establecer sus competencias.³⁰

1.1 EL REPARTO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCION

La CE estableció dos listas en sus arts. 148 y 149. En el artículo 149 se hace referencia a ciertas competencias de las cuales el Estado tiene una potestad exclusiva aquellas en las cuales se tiene un interés especial por parte del estado para su regulación. Por su parte el artículo 148 establece competencias que podrán ser asumidas por las CCAA. Si bien es cierto que en la relación entre Estado y CCAA en esta cuestión rige el principio de competencia, en el art 149.3 se nos dice que en caso de conflicto entre una norma estatal y una autonómica la norma estatal prevalecerá sobre la autonómica siempre

²⁹ AJA, Eliseo “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* Núm. 4. Septiembre-diciembre 1989 páginas 233-255. página 238.

³⁰ VELASCO RICO, C.Isabel. *Delimitación de competencias en el Estado autonómico y puntos de conexión*. Apos, Estudis Autònòmics. Barcelona 1ªEd. 2012. Página 43.

y cuando esta no sea asumida de forma exclusiva por la CCAA. De la misma forma en este artículo se nos dice que “*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado*”. Por lo que además de los principios ya vistos, en esta materia se consagra el principio de prevalencia del Estado y el principio de supletoriedad³¹. Aunque si es verdad que hablamos de listas cerradas de competencias, en la práctica esto difícilmente ha funcionado ya que en ciertas materias del art 149.1 el estado o bien da la posibilidad de que la ejecución de dichas competencias sea realizada por la CA (por ejemplo competencias de los arts. 149.1.6,7,8...) o bien establece la legislación básica de la misma para que el desarrollo normativo de la competencia sea realizado por la CA (como por ejemplo, en materia de sanidad).³² De la misma forma, podría decirse que cogiendo como base el artículo 149.1.13 CE, donde se nos dice que el estado tendrá competencia para las bases de la planificación general de la actividad económica, el estado tiene un cierto interés en que esa competencia para establecer las bases tenga un carácter horizontal y muy amplio, principalmente con el objetivo de hacer efectivo y real el principio de igualdad. Es por todo ello, que en la práctica muy difícilmente van a existir las competencias completamente exclusivas de las CCAA a la vez que en muchas materias en las que la competencia recaía exclusivamente en el estado las CCAA si toman partida en la misma competencia como ya hemos citado³³.

1.2 LAS PROBLEMÁTICA DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS BASE-DESARROLLO

Cuando se habla de competencias compartidas se habla de los dos supuestos mencionados anteriormente, es decir, cuando la legislación básica de una materia corresponde al estado y su desarrollo normativo a la CA o cuando simplemente se deja la ejecución de una materia (no su regulación a la CA). Será la propia CA la que en su

³¹ GALÁN SÁNCHEZ, Rosa M^a “Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de interterritorialidad”. *Reala*. N^o 267. Julio-Septiembre 1995. Páginas 591-606.

³² MONTILLA MARTOS, J.Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605 pág. 573

³³*Ibidem*, pág. 574

Estatuto diga qué materias le corresponde desarrollar en el marco de la legislación básica del Estado.³⁴

La problemática de esto ha surgido por la determinación de qué es lo básico, qué se debe entender por básico. En primer lugar debemos decir que nuestra Constitución no se encarga de establecer qué sería lo básico materia por materia, si no que quien se encargaría de delimitarlo será el TC en su JP. Como ya hemos destacado, el modelo que en la Constitución se establece no es un modelo que en la materia de la organización territorial esté plenamente acabado y definido, y el concepto de lo básico es algo de lo que se encargará el Tribunal Constitucional. El TC se remite a la legislación vigente en ese momento³⁵ diciendo que lo básico será aquello que racionalmente se deduzca de esa legislación. De tal manera que en un principio las CCAA deducirían lo que es lo básico conforme a la legislación estatal vigente sin perjuicio del control que ejercería el TC sobre ellas³⁶. Por tanto, la jurisprudencia del TC establece la ley, y no el acto administrativo o el reglamento, como norma para establecer las bases legales. Pese a ello, la doctrina se mostraba flexible a que si las que las circunstancias así lo requiriesen, las bases pudiesen establecerse mediante norma de carácter inferior a ley³⁷. Sin embargo a partir de la STC 31/2010 el TC se pronunció desfavorablemente a esta doctrina, atribuyendo definitivamente solo a la ley la potestad de establecer las bases y tomando una postura mucho más rígida respecto al acto administrativo y el reglamento.³⁸

Cabe aclarar que para que una CA pueda desarrollar una competencia compartida, es imprescindible que esto se recoja en su propio Estatuto de forma expresa, tal y como se deduce de la STC 1/1982. No basta pues con que la CE atribuya al estado solamente la regulación de lo básico a lo que antes nos hemos referido para que una CA pueda desarrollarla si no que “a cada Comunidad solo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto”³⁹.

³⁴ Ej: art 50 EV; art 11East...

³⁵ SENTENCIA 32/1981, de 28 de julio.

³⁶ MONTILLA MARTOS, J.Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605. pág. 578

³⁷ STC 12/1984; STC 102/1995..

³⁸ MONTILLA MARTOS, J.Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605. pág. 580.

³⁹ STC 1/1982.

Conviene recordar que en la determinación de lo básico siempre estamos hablando de algo que no está plenamente definido. Por ejemplo, es posible que una CA en su EA asuma una competencia hasta un alcance en el que previamente se podía pensar que esa parte de esa competencia correspondía al estado por considerarse “básico”. Si el TC se pronunciase en este supuesto a favor de la CA lo que se habría producido aquí es que lo que se creía básico realmente no lo era, sino que lo que estaba jugando aquí era la residualidad del Estado, asumiendo una parte de una competencia que aunque se creyese básica no lo era y que la o las CCAA podían haber asumido. De tal manera, en supuestos como estos se observaría como es realmente a nuestro TC, máximo intérprete de la Constitución, al que le corresponde dilucidar en numerosos conflictos lo que es básico y lo que no.⁴⁰

1.3 LAS CONSECUENCIAS DE LA STC 31/2010 SOBRE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS BASE -DESARROLLO

Respecto a las competencias compartidas, la problemática viene dada por el art 111 del EAC donde se dice que “El parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas provisiones básicas”. La pretensión aquí de la Generalitat de Cataluña sin embargo no era despojar al legislador estatal de su derecho a establecer las bases, sino más bien evitar que el estado se excediese a la hora de dictarlas.⁴¹ Hasta esta sentencia, el Tribunal Constitucional había entendido que una delimitación negativa por parte de los Estatutos de Autonomía era válida, es decir, los Estatutos de Autonomía si podían decir qué era lo básico, entendiendo lo básico conforme a la legislación vigente estatal. Si surgía un conflicto entre estado y CA en esta materia, sería el TC el encargado de dilucidar quién tenía razón, adoptando así un rol de órgano de resolución de conflictos.⁴²

⁴⁰ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Competencias compartidas. bases-desarrollo”. En: Francisco BALAGUER CALLEJON “*Reformas Estatutarias y distribución de competencias*”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2007. Páginas 33-51. Página 42.

⁴¹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario.”*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 236.

⁴² MONTILLA MARTOS, J.Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605 pág. 593.

Todo esto cambió a partir de la STC 31/2010. Según la interpretación que hace el tribunal, al estatuto marcar qué es lo básico estaría afectando de manera negativa a algo que le corresponde al legislador estatal establecer, de manera que dictamina que sería inconstitucional fijar por parte de un Estatuto de Autonomía lo básico, ya que esto reduciría considerablemente el concepto constitucional de “base”. Podría decirse que el motivo para declarar el art 111 del EAC inconstitucional es que de alguna manera el tribunal entendía que el estatuto se estaba apropiando de algo que no le tocaba decidir, ya que como hemos dicho, la determinación de lo básico se ha de hacer conforme a la legislación estatal y de acuerdo a la interpretación que hace el TC de qué es lo básico.⁴³

De esta manera, se reivindica el Tribunal Constitucional como el órgano delimitador de las competencias compartidas.⁴⁴ Debemos aclarar que en esta sentencia el tribunal ni siquiera analizó si existía contradicción material entre una norma estatal y una autonómica. No. Más bien lo que se ha pretendido con esta sentencia es que la norma autonómica no interfiera en una regulación de las bases de una determinada materia, que es competencia del Estado.⁴⁵ Esto se ha hecho así debido a que «la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad hace difícil la aplicación conjunta de ambas medidas»⁴⁶.

La consecuencia de esta sentencia es pues un deterioro en el espacio competencial autonómico. Esto es debido principalmente a que a partir de esta sentencia el legislador estatal tendría un poder cada vez mayor a la hora de establecer las bases, además de no tener ningún límite en el bloque de constitucionalidad. Otra consecuencia que podríamos decir que es indirecta a esta sentencia es la STC 102/2016 y la aplicación del principio de prevalencia. Antes de esta sentencia, cuando se aprobaba una norma estatal básica que entraba en contradicción con una norma autonómica precedente, esta norma estatal no la desplazaba, si no que se tendría que plantear ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad. Si el fallo era favorable al estado la norma autonómica dejaba de

⁴³ ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. “Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 236

⁴⁴ MONTILLA MARTOS, J. Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605 pág. 593.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 588.

⁴⁶ STC 93/2015.

tener validez. Sin embargo a partir de este momento el Tribunal se aparta del criterio seguido y se dice que la simple aprobación de la norma estatal que debería regular lo básico es motivo suficiente para que la norma autonómica se vea desplazada. Afirmamos así de que existe a partir de esta sentencia una cláusula de prevalencia de la norma estatal para desplazar a la norma autonómica en cuanto contradiga a esta.⁴⁷

1.4 EL RESTO DE COMPETENCIAS. EVOLUCIÓN Y ESTADO TRAS LA SENTENCIA 31/2010

1.4.1 LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

En nuestro ordenamiento, para entender las competencias exclusivas debemos partir de la idea de exclusividad. Por exclusividad en principio debemos entender la atribución, ya sea al estado o ya sea a la CCAA todas y cada una de las facultades relativas a una determinada materia, es decir, la capacidad de dictar sobre una determinada materia normas con rango legal, normas con rango reglamentario y además la función ejecutiva sobre estas.⁴⁸

Ahora bien, este concepto de exclusividad podríamos decir que es la acepción que mejor define lo que es el término, sin embargo, en sus Estatutos, las CCAA han adoptado otro concepto de exclusividad distinto, coexistiendo ambas acepciones. Este segundo concepto de exclusividad se refiere a la competencia que tienen sobre una determinada materia, es decir, no tienen por qué tener la totalidad de las facultades relativas a la materia. Para ilustrar esto pondremos un ejemplo: En el marco de las competencias compartidas base-desarrollo explicadas en el punto anterior, la CA puede asumir la potestad referente al desarrollo de lo que no es lo básico. También en el marco de las competencias de ejecución la CA asume la ejecución de las mismas. Pues bien, los estatutos vienen definiendo estas como exclusivas aunque no tengan la totalidad de las facultades de la materia. Esto es una consecuencia directa de la redacción del Art 149.1, donde se dice también que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes

⁴⁷ MONTILLA MARTOS, J.Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”.. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs 573-605 pág. 595.

⁴⁸ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Competencias exclusivas”. En: Francisco BALAGUER CALLEJON “*Reformas Estatutarias y distribución de competencias*”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2007. Páginas 19-33. Página 23.

materias...”. Como ya hemos explicado, esa exclusividad no es tal, ya que en la práctica las CA han venido asumiendo el desarrollo y la ejecución de esas competencias.⁴⁹

Por tanto, afirmamos así la dualidad del término “exclusividad”, un término ciertamente confuso y equívoco, como ya ha señalado el TC en su jurisprudencia.⁵⁰

En relación a la STC 31/2010 en lo relativo a las competencias exclusivas cabe analizar el art 110 del EAC⁵¹. El tribunal aquí, siguiendo la argumentación de la abogacía del estado, lo que hace es establecer una interpretación del art 110 conforme a la Constitución, conservando esta su poder normativo como ley superior, cosa que no cambia a pesar de que el Estatuto defina como exclusivas ciertas competencias o utilice el término “únicamente”. Por tanto, se declara constitucional el precepto pero el legislador estatal podrá seguir actuando como se venía haciendo hasta la fecha, de manera que a pesar de la controversia generada el Estado podrá intervenir en la materia que se ha venido denominando “exclusiva” en referencia a la segunda acepción del término exclusividad analizada anteriormente siempre y cuando el legislador estatal le atribuya dicha potestad.⁵²

1.4.2 LAS COMPETENCIAS DE EJECUCION

El principal problema respecto a estas competencias de ejecución es precisamente delimitar hasta donde llega el concepto de ejecución. Como norma general, podríamos

⁴⁹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Competencias exclusivas”. En: Francisco BALAGUER CALLEJON “*Reformas Estatutarias y distribución de competencias*”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2007. Páginas 19-33. Página 24.

⁵⁰ STC 37/1981 donde se dice que es un término “marcadamente equivoco que se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los EA”.

⁵¹ Art 110 EAC “Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias. El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro.”

⁵² ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario.”*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la perfecta libertad*”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 236.

afirmar que cuando una CA tiene facultades de ejecución sobre una determinada competencia, solamente se incluirían los reglamentos organizativos. Lo que cabe preguntarse es si le correspondería a las CA una potestad reglamentaria externa.⁵³

El TC en su jurisprudencia⁵⁴ se decanta por atribuir al Estado las competencias de desarrollo reglamentario. Argumenta el TC que esto lo hace para preservar el principio de uniformidad en la ordenación de la materia, es decir, de conseguir una regulación unitaria de la propia materia. Esto no impide, que siendo la finalidad perseguida por el TC la de una regulación unitaria de la materia, que se deje un cierto espacio normativo a las CCAA cuando se consiga este fin.⁵⁵

Respecto a la STC 31/2010 el art clave en esta STC respecto a las competencias de ejecución es el art 112 EAC⁵⁶. Se plantea si este precepto es o no constitucional y se debate si lo que pretende este precepto es ejercer una potestad reglamentaria de carácter general. El TC ha seguido su línea jurisprudencial y ha vuelto a poner de manifiesto que la normativa del Estado incluye no solo la normativa legal, sino también la reglamentaria. Entiende sin embargo, que este precepto es constitucional, dándole una interpretación de acorde a la CE y presumiendo que donde dice “normativa del Estado” se está refiriendo también a la potestad reglamentaria estatal.⁵⁷ Por tanto, al interpretar el TC que el precepto se está refiriendo a la reglamentación interna, se recalca la constitucionalidad del mismo, aunque si bien es cierto como hemos dicho, que el TC sigue su propia línea

⁵³ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Competencias de ejecución”. En: Francisco BALAGUER CALLEJÓN “*Reformas Estatutarias y distribución de competencias*”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2007. Páginas 51-61. Página 54.

⁵⁴ STC 18/1982.

⁵⁵ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Competencias de ejecución”. En: Francisco BALAGUER CALLEJÓN “*Reformas Estatutarias y distribución de competencias*”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2007. Páginas 51-61. Página 54.

⁵⁶ Art 112 del EAC que dice: “Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública.”

⁵⁷ ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. “*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 242.

jurisprudencial al afirmar que la reglamentación también entre dentro de las competencias estatales.

2. LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1 INTRODUCCIÓN Y FASES HISTÓRICAS

Como bien sabemos, la Constitución de 1978 inició un proceso de descentralización en España que supuso la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, lo que inevitablemente conllevó a que para estas poder desarrollar sus competencias, debían disponer de una financiación y de unos determinados recursos tributarios. El principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas está recogida en nuestra Constitución donde se nos dice que las CCAA tendrán una autonomía financiera para poder ejecutar sus propias competencias. Esta se ha de hacer en base a dos principios: coordinación (respecto a la hacienda estatal) y solidaridad. Además las CCAA podrán tener la labor tanto de auxiliar como de colaborar en la recaudación de tributos estatales.⁵⁸

Debemos mencionar, en primer lugar, que la potestad originaria para recaudar tributos, tal y como establece el artículo 133 de la Constitución corresponde al Estado, aunque se dejó abierta la puerta a que las CCAA y los entes locales pudiesen establecer también tributos, conforme a la Constitución y la legislación.

En segundo lugar, el sistema financiero de las Comunidades Autónomas se caracteriza tanto por su asimetría como por su homogeneidad⁵⁹. Esto se debe a que el modelo de financiación no es único, no es uno común para todas las CCAA. Generalmente este sistema de financiación se regirá por la LOFCA⁶⁰. Sin embargo, hay CCAA que se regirán por un sistema de financiación distinto, como son las Islas Canarias y en especial Navarra y el País Vasco, con el denominado “cupo Vasco” o “aportación” en el caso de Navarra. Sin embargo, en este trabajo nos limitaremos a analizar el régimen común, sin entrar a valorar detenidamente los regímenes forales.

⁵⁸ Arts. 156.1 y 156.2 CE.

⁵⁹ ÁLVAREZ GARCÍA, Serafín; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I. “La suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común en el nuevo sistema de financiación.” *Revista Entermu*, nº14. 2002. Págs. 73-92. Pág. 75.

⁶⁰ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

También cabe destacar que la transferencia de recursos financieros a las CCAA ha traído consigo sin duda, la cesión en materia de gasto. Ahora bien, en materia de ingresos esto no ha sido así, por ello hablamos de asimetría.⁶¹ En lo relativo a los ingresos, la mayoría de las Comunidades Autónomas lo que hacen es pedirle recursos al propio Estado, en vez de cobrar tributos a sus propios ciudadanos. Tampoco el modelo de financiación autonómica parece establecer una solución a este problema, ya que el Estado ya recauda inicialmente una serie de tributos a los ciudadanos, por lo que si una CCAA quiere hacer uso de su potestad para establecer tributos lo estaría haciendo sobre la base de una carga impositiva ya existente, la estatal. De manera que el hacer uso de esta facultad puede perjudicar el desarrollo económico de la CA y es por esto principalmente por lo que comentábamos que los ingresos de las CCAA se deben principalmente a ingresos estatales o a tributos cedidos por parte del estado a las comunidades para la recaudación de los mismos.

Veamos ahora resumidamente los periodos históricos⁶² por los que ha pasado la financiación autonómica en España.

Un primer periodo es el que va de 1980 a 1986. Este periodo coincide como no podía ser de otro modo con la transferencia de un altísimo volumen de competencias por parte del Estado a las CCAA. Debido a ello, también se transfirió el coste efectivo de estas competencias, es decir, el coste de esas determinadas competencias que eran competencia del Estado pasa a ser un coste asumido por las Comunidades. También cabe destacar en este periodo por un lado la Ley 30/1.983, de 28 de Diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, mediante la cual el estado empieza a ceder la recaudación de tributos a las CCAA. Por otro lado debemos citar el antecedente inmediato de esta ley que es la ley 41/1981 de 28 de octubre donde ya se habían cedido determinados tributos a Cataluña.

Un segundo periodo que va desde 1987 a 1991 se destaca por dos cuestiones relevantes.

⁶¹ ÁLVAREZ GARCÍA, Serafín; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I. “La suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común en el nuevo sistema de financiación.” *Revista Entermu*, nº14. 2002. Págs. 73-92. Pág. 75.

⁶² *Ibidem*, pág. 80 y siguientes.

Una primera cuestión es el llamado bloque de financiación incondicionada. Aquí, en este periodo se produce una reforma respecto a los tributos cedidos a las CCAA así como en lo relativo a sus tasas y a la participación en los ingresos del estado. Hasta 1986 lo que se venía haciendo era que el reparto de los recursos a las CCAA se hacía determinando su coste efectivo, esto es, si una Comunidad destinaba tanto a X se le pagaba esa cantidad. Sin embargo, a partir de este año lo que se hizo fue fijar previamente, a través de una serie de valores socioeconómicos⁶³, la financiación inicial de las CCAA. De esta manera, se conseguía de cierto modo incentivar la buena labor financiera de las Comunidades, ya que al fijar previamente la financiación que les correspondería a cada una, una buena gestión de sus recursos les podría llevar a obtener unos ingresos extraordinarios y viceversa.

Un segundo momento relevante en este periodo es la aparición del denominado Fondo de Compensación Interterritorial⁶⁴, un mecanismo que se establecería anualmente en los PGE con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad. Este fondo sería reformado en 1990 para afectar en vez de a todas las CCAA como en un inicio estaba previsto, a solo las que se denominaban “Objetivo 1” según la UE (es decir, aquellas más pobres). A partir de 2001⁶⁵, este fondo se dividiría en dos: el fondo de Compensación y el fondo Complementario.

Después de un tercer periodo que se asimiló bastante al anterior (hablamos del quinquenio de 1991-1996), el siguiente quinquenio trajo consigo una serie de reformas y una crisis parcial del sistema de financiación autonómico. Aquí se promulga una ley, la ley Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Lo más destacado es que se convierte el IRPF en un impuesto compartido, es decir, se cedió a las CCAA parte de la recaudación de este, lo que generó gran polémica y se planteó su inconstitucionalidad⁶⁶, debido principalmente a una posible lesión del art 149.1.1º donde se habla de que el estado regulará la cuestiones básicas de competencia para garantizar la igualdad de los españoles. Es esta igualdad lo que se vería lesionado.

⁶³ Art 13 LOFCA en su redacción inicial, modificada posteriormente.

⁶⁴ Ley 7/1984, de 31 de marzo (ya derogada).

⁶⁵ Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

⁶⁶ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. La financiación del Estado autonómico. En: Jose María VIDAL BELTRÁN y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA *el Estado autonómico integración, solidaridad y diversidad*. 1ª edición. 2005. Majadahonda (Madrid). Página 613.

Además esta medida provocaría problemas relacionados con la desigualdad entre las CCAA, por lo que fue tildada también de insolidaria.

Una última etapa antes de llegar a la actual de 2009, fue el periodo que va entre 2002 y 2008.⁶⁷ Este fue un periodo en el cual se intentó, mediante una reforma legislativa, crear un nuevo sistema de financiación con un carácter más duradero y dotar así a nuestro sistema financiero de una cierta estabilidad. La LOFCA sufre una nueva reforma⁶⁸ que consistió básicamente en la cesión de nuevos tributos, siendo el ejemplo más significativo el del IVA, que se cedió parcialmente con un límite del 35% (que posteriormente sería ampliado) lo que conllevó a una modificación del artículo 11 de la LOFCA. También se incorporan a la cesión nuevos tributos, como podían ser el impuesto a la electricidad, o determinados impuestos a ciertos medios de transporte. El tipo del IRPF pasa del 30% al 33%. Además de esto se dota de una mayor capacidad normativa en materia de ciertos tributos ya cedidos. Finalmente, se ha de destacar la creación del fondo de Suficiencia, que tiene bastante que ver con el principio de solidaridad, mediante el cual se intenta reforzar la prestación de todos los servicios fundamentales en todas las CCAA independientemente de su capacidad económica.⁶⁹ Este fondo de Suficiencia “cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales”⁷⁰. Ciertamente, en este periodo se consiguió que las CCAA gozaran de una mayor autonomía financiera, haciendo posible que la recaudación dependiese en gran parte de cada CA, intentando no vulnerar ningún límite constitucional (más allá del caso del IRPF comentado anteriormente). Además cabe destacar el acuerdo con el que se llevó a cabo toda esta reforma, acuerdo del que formaron parte todas las CCAA.⁷¹

⁶⁷ GOMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica. Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIII.2010 págs. 331-354.

⁶⁸ Ley 7/2001, de 27 de diciembre.

⁶⁹ ÁLVAREZ GARCÍA, S. y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I “La suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en el nuevo sistema de financiación”. *Revista Etermu*. Nº14. 2002. Págs. 73-92. Página 88.

⁷⁰ Art 13 LOFCA.

⁷¹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. La financiación del Estado autonómico. En: Jose María VIDAL BELTRÁN y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA *el Estado autonómico integración, solidaridad y diversidad*. 1ª edición. 2005. Majadahonda (Madrid). Página 617.

2.2 EL MODELO DE FINANCIACION A PARTIR DEL 2009. LA AFIRMACION DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA STC 31/2010.

El SFA vigente viene dado por una ley, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Una de las características más notables es el intento mediante esta reforma de garantizar en cierto modo la equidad en la financiación de las CCAA. Esto se ha tratado de conseguir esencialmente mediante el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.⁷² Como bien indica su nombre, el FGSPF constituye un mecanismo para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos, independientemente de cual sea su CA de residencia. También se crearon los fondos de Convergencia, es decir, el fondo de Cooperación y el fondo de Competitividad, destinados para aquellas CCAA con un PIB per cápita inferiores a los del resto de CCAA (el primero) y para aquellas Comunidades que tengan una financiación per cápita inferior a la media⁷³. Otra característica de la reforma es un aumento de nuevo de la autonomía financiera. La participación en la recaudación de tributos pasa a ser del 50% en el IVA y en el IRPF, porcentaje que llega al 58% en los impuestos especiales. En consonancia con esto, se produce también un aumento de la corresponsabilidad financiera entre Estado y CA.

Con todo esto, se pretende un reforzamiento del estado de bienestar, en concreto reforzar la sanidad, la educación y determinados servicios sociales, denominados como servicios públicos fundamentales. Prueba de esto es la creación del FGSPF ya mencionado anteriormente⁷⁴. Aunque no es el objeto de este trabajo analizar los efectos económicos de la reforma del 2009 si cabe destacar que la creación del FGSPF junto a los fondos de Convergencia, han conseguido reducir en gran medida la desigualdad en el

⁷² GOMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica. Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIII.2010 págs. 331-354. Pág. 349.

⁷³ GARCIMARTÍN, Carlos; DÍAZ DE SARRALDE, Santiago; RUÍZ-HUERTA, Jesús. “El actual modelo de financiación autonómica: efectos sobre la convergencia.” En *XXIII Encuentro de Economía Pública*. Servicio de Publicaciones. Año 2016. Pág. 2.

⁷⁴ GOMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica. Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIII (2010) 331-354. Pág. 349.

modelo. De haber continuado con el modelo anterior no hablaríamos de un acercamiento a la convergencia entre la financiación de las distintas comunidades de régimen común. Prueba de esto, son estudios realizados como el de Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde y Jesus Ruíz-Huerta⁷⁵.

Para finalizar este punto, comentaremos la STC 31/2010 en relación con la financiación autonómica. Partimos del art. 206 del EAC que nos dice “Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, [...] siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. Pues bien, cuando se nos dice eso del esfuerzo fiscal similar puede entenderse que atenta contra los principios de solidaridad y coordinación que como hemos visto son dos pilares esenciales en el sistema de financiación autonómico.⁷⁶ El TC entiende que la materia de solidaridad interterritorial es una competencia puramente estatal. Además, de que este precepto se entiende que podría vulnerar la autonomía financiera de otras CCAA.

Pero este no es el único precepto que se declaró inconstitucional. Además de dejarse sin efectos jurídicos la disposición adicional tercera, se declaró también inconstitucional el art 2018 del EAC. El art. 218 dice que la Generalitat tendrá capacidad para establecer tributos de los gobiernos locales. Este fue declarado inconstitucional en base a la doctrina del propio tribunal mediante la cual se constituye una reserva del Estado para el establecimiento de los tributos locales.⁷⁷

⁷⁵ GARCIMARTÍN, Carlos; DÍAZ DE SARRALDE, Santiago; RUÍZ-HUERTA, Jesús. “El actual modelo de financiación autonómica: efectos sobre la convergencia.” En *XXIII Encuentro de Economía Pública*. Servicio de Publicaciones. Año 2016. Pág. 2.

⁷⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario.”*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 252

⁷⁷ ALONSO GONZALEZ, Luis M. “La financiación de la Generalitat (Sentencia 31/2010 de 28 de Junio)” *Revista catalana de dret públic | Especial Sentencia sobre el Estatuto de 2006*. 2010. Páginas 423-459.

2.3 LA RELACIÓN DE LAS FUENTES EN LA FINANCIACION AUTONÓMICA

Como ya hemos comentado anteriormente, la CE no estableció un modelo acabado de financiación autonómica, remitiéndose al artículo 157.3 de la misma, donde se decía que los mecanismos de financiación serán establecidos mediante LO⁷⁸. Esta ley orgánica fue la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que, como hemos visto, ha sido objeto de varias modificaciones a lo largo de su historia.

Por tanto, tenemos un marco constitucional que establece en su artículo 157 los recursos financieros de los que dispondrán las CCAA y en su apartado 3, nos remite a una LO para su regulación “Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.” Tenemos así pues una regulación constitucional abierta, formando la financiación autonómica parte de las denominadas “cláusulas abiertas de la Constitución”⁷⁹ así como la LOFCA que es la ley orgánica que los regula. Pero también en nuestro sistema de fuentes aparecen los denominados Estatutos de Autonomía. De esta manera podría afirmarse que las fuentes principales en esta cuestión relativa a la financiación de las CCAA son las tres fuentes ya mencionadas: CE, LOFCA y por último los EEAA.

Los EEAA son también leyes orgánicas, aunque con ciertas particularidades, ya que estos establecen por ejemplo sus propios mecanismos de reforma. Los EEAA pueden regular su propio sistema de financiación, dentro del marco y los principios establecidos en la Constitución y en la LOFCA, tal y como se deduce de la jurisprudencia del TC: *“las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal, pero ello ha de llevarse a cabo dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art.*

⁷⁸ GARCIA RUIZ, Jose Luis y GIRÓN REGUERA, Emilia en “La financiación autonómica ¿Competencia Constitucional o Estatutaria?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º. 75, septiembre-diciembre (2005), págs. 33-58. Página 33.

⁷⁹ MERINO MUÑOZ, Isaac. “Financiación autonómica y sistema de fuentes. ¿LOFCA o estatutos de autonomía?”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* Núm. 24, Junio 2011 págs. 141-163.

31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 de la Constitución) y de los respectivos Estatutos de Autonomía.”⁸⁰

Conviene señalar que el Estado autonómico en España es un modelo esencialmente asimétrico, siendo esto perfectamente válido y constitucional⁸¹, por lo que de ello se deduce que no todos los sistemas de financiación de las comunidades son iguales, por lo que la regulación que los EEAA van a hacer de esta va a ser distinto en cada comunidad, además de que también es válido que sea la propia LOFCA la que establezca diferencias entre las CCAA⁸². Sin embargo, esta asimetría tiene un límite material, que no es otro que la propia LOFCA. Todas las Comunidades se han de mover dentro de las reglas del juego que establece esta Ley (Obviando las excepciones de los regímenes forales a tenor de la DA1ª de la CE y de el régimen del archipiélago canario de la DA3ª de la CE), debido por un lado y como es obvio al interés que tiene el estado en garantizar una regulación propia y además común a las CCAA al incidir la financiación de las Autonomías directamente en la propia financiación estatal. Pero no solo esto, ya que como hemos citado en este trabajo la financiación de las autonomías se rige por el principio de solidaridad y un sistema excesivamente heterogéneo podría dar lugar a ciertos desequilibrios difícilmente corregibles.⁸³

En cuanto a la relación de los propios EEAA y la LOFCA hay que tener en cuenta varias cosas. En primer lugar la rigidez como norma legal que poseen los Estatutos. Para cierto sector de la doctrina⁸⁴, esta rigidez le hace estar por encima de otras normas legales, subordinándose únicamente a la CE. Por lo que aquí estaríamos planteando que serán los EEAA normas con un carácter superior a otras entre las que se incluiría la LOFCA, norma que aquí nos interesa analizar. Cuando hablamos de esta posición doctrinal hablamos, en mi opinión de una posición un tanto compleja además de peligrosa ya que, como veremos

⁸⁰ STC 37/1981.

⁸¹ STC 79/1983.

⁸² MERINO MUÑOZ, Isaac. “Financiación autonómica y sistema de fuentes. ¿LOFCA o estatutos de autonomía?”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* Núm. 24, Junio 2011 pag 153.

⁸³ GARCIA RUIZ, Jose Luis y GIRÓN REGUERA, Emilia en “La Financiación Autonómica ¿Competencia Constitucional o Estatutaria?” *Revista Española de Derecho Constitucional* Nº 75, septiembre-diciembre (2005), págs. 51-53.

⁸⁴ Autores como T.Ramón Fernández en: FERNÁNDEZ, T. Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 4ª Ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 291.

más adelante, podría ocasionar un cierto caos en el sistema de fuentes relativo a la financiación autonómica, además de atentar gravemente contra el principio de solidaridad. Otro sector de la doctrina entre la que se encuentran autores como MERINO MUÑOZ establecen que los EEAA no tienen una posición directamente superior al resto de normas legales. Será esta tesis en la que en este trabajo defenderemos. Por tanto, la remisión que establece la Constitución en el artículo 157 a una norma de carácter legal (LO) no puede entenderse que se refiera a un Estatuto de Autonomía, debido a la inestabilidad que esto generaría en el marco de la financiación. Sería esta posibilidad como apuntan algunos autores como MERINO MUÑOZ⁸⁵, desdibujar por completo el sistema de fuentes, ya que la LOFCA precisamente lo que pretende es que el Estado intervenga en la financiación de las CCAA a fin de establecer un mínimo común a todas ellas, tal y como señala el TC en su jurisprudencia.⁸⁶ Por tanto, podría afirmarse que es la LOFCA la que limita el contenido de los estatutos, que se deben mover dentro de los principios que esta establece, además, existe un cierto principio de armonía⁸⁷ entre los EEAA y la LOFCA, debiendo interpretarse las normas de la LOFCA en consonancia con lo contenido en los EEAA, tal y como establece la disposición final de la LOFCA.⁸⁸

Sin embargo, esto puede generar confusión y puede pensarse que es la LOFCA la que tiene que moverse dentro del marco de los EEAA y no al revés, pero nuestro TC se ha encargado de intentar dilucidar esta cuestión en su jurisprudencia, recalando que es el Estatuto quien debe moverse dentro del marco que establece la LOFCA, aunque si bien es cierto reconoce que los preceptos en ella contenida deben ser interpretados de una forma flexible para dar cabida en ella a las pretensiones estatutarias.⁸⁹

Concluyendo con este capítulo, podría afirmarse que una reforma en los Estatutos de Autonomía que establezca un sistema de financiación de las CCAA diferente al que establece la LOFCA no sería posible. Una CA no puede diseñar unilateralmente su propio

⁸⁵MERINO MUÑOZ, Isaac. “Financiación autonómica y sistema de fuentes. ¿LOFCA o estatutos de autonomía?”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* Núm. 24, Junio 2011. pág. 156.

⁸⁶ STC 68/1996 del TC.

⁸⁷ Disposición final LOFCA.

⁸⁸ GARCIA RUIZ, Jose Luis y GIRÓN REGUERA, Emilia en “La Financiación Autonómica ¿Competencia Constitucional o Estatutaria?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, septiembre-diciembre (2005), págs. 33-58. Página 39.

⁸⁹ SENTENCIA 85/1984, de 26 de julio.

sistema de financiación. Esto quebraría el sistema de fuentes relativo a la financiación de las autonomías, por lo que para ello se necesitaría de una específica reforma constitucional que estableciese un diferente marco para la cuestión aquí planteada. Las reglas del juego las establece la LOFCA respecto a los EEAA, si un Estatuto de una determinada CA establece un sistema propio y diferente a lo establecido en la LOFCA estaría incurriendo en un fraude constitucional, ya que estaría atentando contra la ley que no es otra cosa que un mandato constitucional del artículo 157.3 de la CE.⁹⁰

3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

3.1 LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA. DEBATE DOCTRINAL.

Para analizar esto, debemos partir en primer lugar del art 147 de la CE. Este reconoce al Estatuto como parte integrante de su ordenamiento jurídico. El Estatuto será la norma básica de la CA sobre la que gira todo su sistema político, sin embargo, estos están limitados por la Constitución y sometidos de igual forma al control del Tribunal Constitucional, por lo que podríamos afirmar que los Estatutos no pueden ser considerados constituciones de las CCAA.⁹¹

Desde 1978 ha habido siempre un cierto debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, la Constitución es clara al decir que la naturaleza no es otra que la de ley orgánica. Si bien es cierto, que el Estatuto de Autonomía tiene una serie de particularidades muy marcadas. Por un lado, recordamos que la Comunidad autónoma se constituye gracias al propio Estatuto. Además este tiene sus propios mecanismos de reforma, lo que le diferencia de otras leyes orgánicas y no solo esto, si no que de alguna manera constituye un marco normativo que determina la validez o no de las propias normas de la Comunidad Autónoma, que se han de ajustar el Estatuto. Es por todo ello, que cierto sector doctrinal se ha mostrado favorable a reconocer

⁹⁰ GARCIA RUIZ, Jose Luis y GIRÓN REGUERA, Emilia en “La Financiación Autonómica ¿Competencia Constitucional o Estatutaria?” *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 75, septiembre-diciembre (2005), págs. 33-58. Página 33.

⁹¹ DE MIGUEL BÁRCENA, Josu. “Estatutos de autonomía: Evolución y reformas” En: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther; RUBIO NÚÑEZ, Rafael; Prendas García, BENIGNO. *España Constitucional (1978-2018) trayectorias y perspectivas* . Centro de estudios políticos y constitucionales. 2018. Vol 5. Tomo 5. Páginas 4289 a 4301. Pág. 4290.

al Estatuto como normas cuasi-constitucionales.⁹² Sin embargo, la Constitución es clara al referirse a los Estatutos como leyes orgánicas y a pesar de todas las especialidades a las que nos hemos referido anteriormente que poseen los estatutos de autonomía, no puede entenderse al EA con una naturaleza distinta a la de ley orgánica. Si bien es cierto que cabe reconocerlo como una ley orgánica con ciertas especialidades, su naturaleza jurídica es esa. En nuestro ordenamiento además no se entiende que haya algo intermedio entre la Constitución y la propia ley⁹³, es por tanto, que los EEAA no pueden ser considerados “Constituciones internas” de las Comunidades Autónomas.⁹⁴ Es cierto que tras las reformas de los Estatutos de Autonomía desde el año 2006 se ha intentado dar de alguna forma a los Estatutos una apariencia constitucional o cuasiconstitucional. Sin embargo, esto obedece más a una pretensión política que a una alteración en su naturaleza jurídica. El Estatuto sigue siendo una ley orgánica estatal. Recordemos que en nuestro ordenamiento no existe nada intermedio entre la ley y la Constitución.⁹⁵

Por último, debemos mencionar la relación que tiene el Estatuto con el resto de leyes orgánicas. No cabe duda por los motivos que ya sabemos que cuando hablamos de Estatuto no estamos hablando de una ley orgánica convencional, pero esto no impide que esté sometido como tal a un control de legalidad como el resto de leyes. Entre la ley orgánica y el Estatuto existe pues no una relación de jerarquía. El Estatuto no está por encima de la ley orgánica. Más bien existe una relación de competencia. El Estatuto si invade la esfera reservada para la ley orgánica (Por ejemplo: Derechos Fundamentales como veremos en el punto siguiente) puede ser declarado inconstitucional y viceversa. Es por tanto, que las leyes orgánicas y los Estatutos coexisten perfectamente como tal, no pudiendo ser modificados ninguno por el otro.⁹⁶

⁹² AGUADO RENEDO, Cesar. “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma” *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº17, 283-306. Página 285.

⁹³ STC 173/1998, de 23 de julio.

⁹⁴ AGUADO RENEDO, Cesar. “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma” *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº17, 283-306. Página 285.

⁹⁵ ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. “Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 113.

⁹⁶ *Ibidem*, página 115.

3.2 LA POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS EN LA STC 247/2007 Y LA STC 31/2010. LA PROBLEMÁTICA DE LA INCLUSIÓN DE CATÁLOGOS DE DERECHOS EN LOS ESTATUTOS

En primer lugar, debemos decir que una de las grandes razones por las que surgen los Estatutos de Autonomía es precisamente para definir el modelo territorial. Para ello y mediante el principio dispositivo, debían definir el modelo competencial ya que como sabemos, la Constitución solo marca las competencias estatales, dejando vía libre a las CCAA para que asuman otras competencias. Podríamos decir pues que la delimitación del sistema competencial era el gran objetivo de los Estatutos de Autonomía y bien así, este se logró a finales de los años 90, resultando pues un sistema competencial homogéneo gracias en parte también a la función del TC.⁹⁷ Y dicho esto, parece que una vez que tenemos definido el modelo territorial parece agotarse la función típica que tenían los Estatutos de Autonomía. En principio, sería al TC a quien le correspondería definir el modelo global territorial y no a los EEAA a los que se les restringe esta función.

La problemática surgida con el Estatuto de Autonomía de Cataluña es precisamente esa. Entiende el EAC que en base al principio dispositivo los Estatutos pueden reformar el modelo territorial y además que este es el medio idóneo para ello, dado la dificultad que entraña una reforma constitucional.⁹⁸

La problemática principal de la STC 247/2007 era la inclusión en la ley de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana⁹⁹ de un artículo (artículo 17) en el que se incluía el derecho de todos los valencianos a disfrutar de un agua de calidad. Lo que se plantea el TC aquí es si es constitucional que se incluya en los Estatutos de Autonomía un elenco de derechos y deberes.¹⁰⁰ Y esto se plantea en base a si la inclusión de este derecho atentaría contra los principios de igualdad y de unidad establecidos en los arts. 139.1 y

⁹⁷ GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel. “La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (comentario a la STC 31/2010 de 28 de Junio de 2010).”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, págs. 503-518. Pág. 507.

⁹⁸ *ídem*.

⁹⁹ Ley orgánica 1/2006 de 10 de abril, de reforma de la ley orgánica 5/1982 de 1 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹⁰⁰ MAS, Joaquín. “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. 2008. Páginas 79-105.

149.1.1 de la CE, además de si se estarían reconociendo derechos por parte de una CA sobre una competencia que no es suya, si no que corresponde al Estado en virtud del art 149.1.22, que le atribuye la potestad sobre recursos hídricos en determinadas situaciones.

La asunción de derechos subjetivos por parte de las CCAA no puede incidir en la distribución competencial entre Estado y CCAA. Como bien entendía el abogado del estado en este caso, las CCAA podrían asumir derechos subjetivos, pero esto no podría suponer una alteración en la distribución de competencias. Ahora bien, siendo esto lógico, la STC se pronuncia a favor de la constitucionalidad del precepto pero dándole una determinada interpretación. El TC argumenta que los Estatutos de Autonomía respecto de las competencias asumidas en el plano institucional si es posible que cree verdaderos derechos subjetivos, pues es algo que entra dentro de su competencia. Sin embargo, en lo que atañe al plano competencial, no podría establecer derechos subjetivos, si no mandatos. Así pues, el precepto impugnado en esta Sentencia ha de ser entendido como un mandato, no como un derecho subjetivo, dando así solución el TC a la cuestión planteada, adaptando el precepto a una interpretación acorde con la Constitución.¹⁰¹

De esta manera, el TC abre la posibilidad de que se reconozcan catálogos de derechos en los Estatutos siempre y cuando no se invadan las competencias estatales y esto se haga dentro del límite de sus propias competencias. Sin embargo, estos catálogos de derechos no podrían ser considerados como derechos subjetivos, sino más bien como mandatos, en el sentido de lo explicado anteriormente y necesitando además estos mandatos para que sean eficaces el desarrollo por parte del legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia.¹⁰²

La doctrina de esta sentencia se mantiene en lo esencial en la 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin embargo, cabe destacar que no da un respuesta clara a cuestiones como qué pasa si las leyes autonómicas al desarrollar el contenido de los Estatutos inciden en aspectos reservados a las leyes orgánicas por la constitución o qué utilidad tiene la plasmación en los estatutos de estos derechos.¹⁰³ Como se ha dicho,

¹⁰¹ CANOSA USERA, Raúl. “Preparando una mutación Constitucional, comentario a la STC 247/2007 de 13 de diciembre”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, Págs. 569-583. Pág. 575.

¹⁰² *Ibidem*, pág. 576.

¹⁰³ ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. “Vigilando al vigilante: El Tribunal Constitucional y sus circunstancias”. *Revista jurídica de la Universidad de León*, número 4. 2017. Páginas 135-164. Página 154.

la sentencia 31/2010 se mantiene más o menos en la línea de la STC sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, sin embargo se aleja de la distinción que había hecho tiempo atrás entre derechos en el plano institucional y derechos (mandatos) en el plano competencial. Lo que si hace aquí el TC es dilucidar que los derechos que se puedan reconocer en los elencos de derechos de los Estatutos no pueden ser considerados de ninguna manera derechos fundamentales, ya que esta denominación está reservada a los derechos establecidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución.¹⁰⁴

De esta manera, se continua dejando la puerta abierta a una regulación de un catálogo de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía siempre que estén ligadas a la competencia propia de la CA y que no menoscabe de alguna manera la competencia estatal, salvaguardando también la denominación de derechos fundamentales a los derechos establecidos como tal en la CE, pero se desmarcada de la STC 247/2007 en el sentido de que también se reconocen derechos subjetivos cuando hablamos de derechos en el plano de las competencias asumidas.¹⁰⁵

Como ya vimos en el capítulo II apartado 1 del presente trabajo, la STC 31/2010 se encarga de arrojar un poco de luz a la cuestión competencial, es decir, hasta qué punto puede delimitar el Estatuto de Autonomía las competencias del Estado. Aunque no vamos a volver a comentar algo ya analizado si debemos decir que este es uno de los principales puntos de conflicto de la STC 31/2010.

Además, la STC también se encarga de dilucidar la relación entre los Estatutos de Autonomía y el resto de leyes. Dice la STC que la reserva estatutaria que hace la Constitución debe coexistir con la reserva de ley orgánica que hace a determinados contenidos la propia CE. Podríamos decir que aquí la sentencia claramente sigue la línea jurisprudencial de la STC 247/2007. Por tanto, la relación entre los Estatutos y la propia Constitución sería una relación de jerarquía donde los Estatutos estarían subordinados a la Constitución al tiempo que la relación entre los Estatutos y el resto de normas estatales sería una relación de competencia, donde cada uno tiene su propio ámbito de actuación. Si bien es cierto que el Estatuto debía “perfilar” el modelo territorial en base a la asunción

¹⁰⁴ ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario.”*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 176.

¹⁰⁵*Ibidem*, pág. 179.

de competencias por parte del principio dispositivo, el TC ha resaltado que esto se debe hacer con ciertos límites, que son los que marca la propia Constitución y el TC al ser el máximo intérprete de esta. Estos límites existen respecto a la relación entre las competencias estatales y las competencias autonómicas. Un límite cualitativo lo expresa la STC diciendo, como ya hemos visto, que los Estatutos no pueden definir categorías constitucionales por lo que respecto a una competencia será la Constitución (es decir, el TC en su jurisprudencia) quién se encargará de delimitar una determinada competencia y no el Estatuto de Autonomía.¹⁰⁶

Concluyendo, como se refleja en esta sentencia, los nuevos EEAA que se venían aprobando en los años anteriores al fallo no constituirán un nuevo modelo competencial. De esta sentencia destacamos una vez más el papel de norma infraconstitucional que tiene el Estatuto. Todas las dimensiones competenciales de este se llevan a cabo *ad intra*, dentro de los contenidos del mismo. Pero lo que no pueden hacer estos Estatutos es limitar la potestad que tienen otras normas estatales, potestades que les ha atribuido la propia Constitución.¹⁰⁷ El Estatuto como norma infraconstitucional está sometida a la Constitución y los límites que esta la pone solo pueden ser superados mediante una posible reforma constitucional que propugna ya parte de la doctrina y que analizaremos en el siguiente capítulo.

¹⁰⁶ ORTEGA, Luis. “La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), págs. 267-285 pág. 278.

¹⁰⁷ ORTEGA, Luis. “La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), págs. 267-285pág. 283.

CAPITULO III: POSIBLES REFORMAS Y PERSPECTIVA DEL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL.

III.1 EL MODELO TERRITORIAL EN EL 40 CUMPLEAÑOS DE LA CONSTITUCIÓN

Tras más de 40 años desde que se promulgase la Constitución Española de 1978 y tras más de 35 desde que se promulgasen los primeros Estatutos de Autonomía no cabe duda que el modelo territorial que se implantó en el Título VIII ha sido uno de los principales temas de conflicto, sobre todo en los últimos años, en concreto desde la aprobación de los Estatutos del año 2006.

Sin embargo, a pesar de que es innegable la profunda crisis que sufre la organización territorial del Estado, conviene destacar no obstante los valores que este modelo trajo en sus inicios. Como ya señalamos en el capítulo I del presente trabajo, tras 40 años de dictadura Franquista con un centralismo que apenas tuvo algún atisbo de descentralización funcional¹⁰⁸ la Constitución supuso una ruptura absoluta con el régimen anterior también en lo concerniente a la organización territorial, creando el modelo único de Estado de autonomías que hoy conocemos y dotando al Estado de un grado de descentralización que si bien ahora puede haberse olvidado, en aquel momento descentralización se asociaba a la idea de democracia. El modelo en parte gracias a los pactos políticos, principalmente los de 1981 y los de 1992 y también gracias a la jurisprudencia del TC persistió hasta el año 2005 sin ser gravemente cuestionado como lo es hoy en día. Sin embargo, a la raíz de la aprobación de los nuevos Estatutos, en concreto con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año 2006 y la consecuente STC 31/2010 se empezó a cuestionar gravemente el modelo siendo especialmente grave lo referente a la cuestión catalana donde los principales partidos políticos abandonaron el nacionalismo para situarse en una vía soberanista que desembocó, como todos sabemos, en dos referéndums ilegales en los años 2014 y 2017 y la aprobación de una ley de ruptura constitucional en el Parlament, con la consecuente y fallida Declaración Unilateral de Independencia.

Una de las principales causas de la problemática territorial en nuestro país es el alto grado de indefinición que existe en la propia Constitución respecto de su Título VIII.

¹⁰⁸ Página 8 del presente trabajo.

Como consecuencia de esta indefinición, las CCAA siempre se han movido en márgenes poco definidos lo que ha provocado multitud de tensiones y cuestiones que ha tenido que ir resolviendo nuestro Tribunal Constitucional, el cual como máximo intérprete de la Constitución ha tenido la tarea de ir definiendo paulatinamente y a lo largo de 40 años el modelo Constitucional. Además, esta indefinición ha sido en muchas ocasiones utilizada para satisfacer ciertas demandas políticas que no son precisamente las de crear un modelo territorial estable y armonizado, si no satisfacer otros fines como los de la estabilidad parlamentaria y gubernativa en distintas legislaturas.¹⁰⁹ También y en consonancia con lo anterior, el principio dispositivo que no viene a ser otra cosa que el derecho a la Autonomía ha supuesto un problema en el sentido de que se han igualado los techos competenciales de todas las CCAA, haciendo inútil la distinción que hace la CE relativa a las nacionalidades, quedando esta distinción reducida al mero campo semántico y no suponiendo materialmente grandes diferencias entre las nacionalidades y el resto de CCAA.

Por tanto, si en 40 años de Constitución esta no ha sufrido reformas en cuanto al modelo territorial, todo parece indicar que es en este momento donde se debe afrontar una. Y esto es algo en que casi todas las posturas coinciden, en que la revisión de nuestra norma fundamental es algo necesario para intentar dar una respuesta a la cuestión territorial y especialmente al desafío soberanista catalán. Sin embargo, ante una cuestión tan difícil, las posturas entre unas y otras partes son bien distintas, pasando de propuestas centrípetas a otras centrífugas que abogan por una mayor descentralización.

III.2 ¿HACIA UN MODELO FEDERAL?

Lo primero que debemos decir es que pesa a las similitudes que puede plantear nuestro modelo con los modelos de diferentes Estados Federales, nuestro Estado no se constituye como un Estado Federal. Y no lo es precisamente porque se le negó por el constituyente en 1978 por motivos políticos diversos, estableciendo como ya hemos dicho un modelo territorial único que se intentase ajustar a las pretensiones de los distintos partidos de la época. Sin embargo, pese a no encontrarnos con un modelo federal no cabe duda que comparte ciertas cosas muy similares a un modelo así (las Comunidades Autónomas como sujetos políticos independientes con poder legislativo y ejecutivo no

¹⁰⁹ RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinención constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, pp. 309-346. Pág. 311.

distan mucho de la definición de Estados Federados) y tampoco cabe duda de que el avance hacia un modelo federal en nuestro país sería una de las posibles soluciones frente a los problemas generados por los nacionalismos, principalmente catalán y vasco, que han sido el principal factor que ha generado la crisis de nuestro modelo territorial.¹¹⁰

El modelo federal se presenta como el modelo más proclive a resolver los problemas en Estados los cuales por razones históricas siempre han sido más tendentes a fragmentarse, como es el caso de nuestro país. Ahora bien, debemos enfocar cómo debería ser ese federalismo que se implantase en España. Como bien indica BLANCO VALDÉS¹¹¹ el federalismo es un fenómeno que presenta caras muy diversas y obedece a fines muy distintos, dependiendo si se trata de Estados que tienen como fin la unión de Estados muy dispersos entre sí como puede ser el ejemplo de los Estados Unidos de América, consistente en el llamado federalismo por agregación o el ejemplo contrario, es decir, conseguir la descentralización política en estados centralizados a través del federalismo, llamándose este tipo federalismo por disgregación (Ejemplos de esto pueden ser Rusia o Bélgica).

Nos podríamos plantear en primer lugar el encaje de un modelo federal *asimétrico*. Por lo general, todo estado compuesto es asimétrico. Sin embargo cuando hablamos de asimetría aquí decimos que esto supondría que existan dentro del estado determinados entes que gocen de una posición diferente al del resto de territorios.¹¹² En el actual modelo territorial, no cabe duda que ya encontramos asimetrías amparadas por la Constitución, como constituye la Disposición Adicional primera, donde reconoce los derechos forales de Navarra y País Vasco, que se traduce en una autonomía financiera que sin una reforma constitucional se antoja imposible de alcanzar para el resto de Comunidades.

A lo largo de la historia, muchos países han optado por modelos territoriales asimétricos. Ejemplos de esto serían los federalismos asimétricos de Rusia (1993), Bélgica (1993), Canadá (1867)... Y también otros modelos aunque sean Estados

¹¹⁰ CÁMARA VILLAR, Gregorio. "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional." UNED. *Revista de Derecho Político* N°101. Enero-abril 2018. Pags 395-430. Página 418.

¹¹¹ BLANCO VALDÉS, R: "*El laberinto territorial español*". Alianza Editorial. Madrid. 2014.

¹¹² VÍRGALA FORURIA, Eduardo. "Las asimetrías en el Estado Autonomico". En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALVÁN, Clara. *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*. Universidad Rey Juan Carlos. 1ª edición. 2013. Páginas 121-161.

regionales han implantado modelos asimétricos, como es el caso de Italia.¹¹³ El federalismo supone en principio una alianza entre iguales pero federalismo asimétrico supondría aceptar esa desigualdad como parte de la organización de ese Estado, es decir, mediante el consenso entre todos los actores políticos aceptar esa desigualdad para garantizar la convivencia en el Estado. El modelo federal asimétrico debemos decir que es el que vienen pretendiendo desde hace décadas el nacionalismo catalán. Y esto es así porque al ser el federalismo un modelo que inevitablemente tiende a la igualdad, las pretensiones de los nacionalismos periféricos en España, principalmente las de Euskadi y Cataluña podrían verse difuminadas como consecuencia precisamente de las dinámicas igualitarias de los sistemas federales.¹¹⁴ Por todo ello, podríamos decir que al menos en el plano de reparto competencial la propuesta federal que mejor encajaría sería la asimetría. Sin embargo, lo difícil en este plano sería combinar un modelo competencial rígido y reforzado con un modelo competencial asimétrico donde ciertos territorios debido a sus hechos diferenciales gocen de ciertos privilegios competenciales.

En relación con esto cabe plantearse el debate sobre el principio dispositivo, el llamado “café para todos”. El debate se plantea esencialmente porque mediante el principio dispositivo, todas las Comunidades Autónomas han ido ampliando sus techos competenciales hasta el punto de extinguir las diferencias entre las nacionalidades y territorios históricos y el resto de Comunidades Autónomas. Es decir, el gran problema que ha producido el principio dispositivo en nuestro modelo territorial es que al asumir el resto de Comunidades techos competenciales que se pretendían solo para determinados territorios históricos, esas pretensiones de diferenciación de los propios territorios históricos se hayan visto completamente frustradas. Es por ello que desde esta óptica haya un gran sector doctrinal sobre todo vinculado a los nacionalismos periféricos que apoya la abolición de este principio dispositivo, si bien esta ruptura total que supondría la eliminación de dicho principio se antoja una labor extremadamente complicada, debido al arraigo del derecho a la autonomía en nuestro modelo constitucional además de las

¹¹³ROJO SALGADO, ARGIMIO. “Tiempos de reflexión y propuesta: Un modelo federal para España.” *Revista de Estudios Políticos nueva época*. Núm. 1350. Madrid, enero-marzo (2007). págs. 211-237. Pág. 233

¹¹⁴ CAARMAÑO DOMINGUEZ, Francisco “Federalismo asimétrico: La imposible renuncia al equilibrio”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 55. 1999. Páginas 359-363. Pág. 360.

dificultades y problemas que podría generar en determinados entes sub estatales.¹¹⁵ Es por ello, que en mi opinión si bien es cierto que una abolición total del principio dispositivo supondría una ruptura demasiado radical con el modelo territorial que ha existido en España las últimas cuatro décadas, creo que se debería modificar o al menos limitar en ciertos aspectos competenciales, favoreciendo así al diferenciación de los territorios históricos para que sus pretensiones no se vean difuminadas por una excesiva asunción competencial por parte del resto de Comunidades.

Una vez analizado lo anterior debemos preguntarnos cuáles son las claves que permitan una reforma constitucional en sentido federal.

Como ya sabemos, nuestra Constitución a penas se ha reformado tan solo dos veces y por adecuar la Constitución a la normativa de la UE (reformas de 1992 y 2011). Mientras que en nuestros países vecinos las reformas Constitucionales se ven como un mecanismo necesario para adecuar las supremas normas a las realidades sociales del momento en España la reforma de la CE siempre se ha visto con cierto recelo. Sin embargo, está claro que ya sea en uno o en otro sentido estamos ante un momento en el que se necesita una reforma constitucional amplia y para llevarla a cabo se necesita también de un gran consenso político tal y como nos indica la Constitución en los arts 167 y 168 donde se pide una mayoría de 3/5 en la ordinaria o de 2/3 en el procedimiento de reforma agravado en ambas cámaras parlamentarias, pudiendo o debiendo celebrarse un referéndum dependiendo del caso, por lo que no hablaríamos solo de un cierto consenso político, sino también de un consenso social.¹¹⁶

La reforma Constitucional en sentido federal sería sin duda una reforma muy compleja, en la que habría que abordar una serie de puntos extra a parte del propio Título VIII. Parece ineludible una reforma también del Título III para establecer al Senado como una verdadera cámara de representación territorial. Hay que incidir en la necesidad de mecanismos de cooperación al diseñar un nuevo modelo territorial y remodelación del Senado a la vez que la modernización de este es una cuestión clave. Para ello, el Senado

¹¹⁵ RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinención constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, págs. 309-346. Pág. 321.

¹¹⁶ CÁMARA VILLAR, Gregorio.” La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional.”. *Revista de Derecho Político Nº101*. Enero-abril 2018. Pags 395-430. Página 417.

debe actuar como un mecanismo que de la posibilidad de una participación interterritorial y que este no sea visto como una cámara de revisión o de segunda lectura, si no como una cámara que represente a todos los territorios y donde se aborden cuestiones claves referentes a la distribución territorial, ya sean por ejemplo los dos factores analizados en el capítulo II: los conflictos sobre el reparto competencial y la financiación autonómica. Para ello es necesario también que el Senado esté constituido por verdaderos representantes territoriales, ya sean designados por el parlamento o por elección territorial.¹¹⁷

Además, también suscitaría cambios en los Estatutos de Autonomía, donde el debate sobre si deben ser incluidos o no catálogos de Derechos visto en el capítulo anterior se vería superado reconociéndolo y ampliando así los propios Estatutos sus competencias.¹¹⁸

La reforma que debería acometerse debe sin duda abordar la problemática competencial que ya ha sido objeto de análisis en este trabajo. Como hemos dicho anteriormente, el modelo federal que se debe implantar quizás debe ser un modelo federal asimétrico en lo que a las competencias se refiere. Sin embargo, también es importante que exista una cierta rigidez y construir un modelo que suponga una “foto fija” y difícilmente modificable del sistema competencial.¹¹⁹ Es importante hablar de una reforma de nuestro modelo constitucional, de eso no cabe duda. La idea de federalizar nuestra Constitución tiene sentido, pero este sentido solo lo cobraría si se resuelven problemas concretos que ha generado nuestro modelo territorial, uno de los cuales es sin duda el reparto competencial. Siguiendo el criterio de ARAGÓN REYES¹²⁰, no basta con

¹¹⁷ RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinención constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, págs. 309-346. Pág. 317.

¹¹⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. “Hacia un desarrollo federal de la Constitución Española.” *Sistema Revista de Ciencias Sociales*(251-25). 2018. páginas 171-181. Página 175.

¹¹⁹ RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinención constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, págs. 309-346. Pág. 323.

¹²⁰ ARAGÓN REYES, Manuel. “La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Nº10. 2019. Páginas 186-213. Pág. 203 y ss.

federalizar, sino que tiene que haber una mayor claridad en la organización territorial así como garantizar un sistema donde prime la lealtad de las instituciones al modelo.

En mi opinión, cuando el constituyente elaboró dos listas de materias las cuales serán de competencia exclusiva estatal y materias que pueden ser asumidas por las CCAA no iba del todo mal encaminado. El principal problema ha sido el excesivo uso de la legislación básica, que ha provocado numerosísimos litigios entre administraciones en 40 años de régimen. Si bien es cierto también que muchas competencias se deberían fijar con más precisión que con la que lo hizo nuestra Constitución. Por tanto, el principal obstáculo a superar sería la puesta en práctica de la legislación básica. Lo ideal sería buscar un cierto equilibrio como el que sí existe en el Estado Federal Alemán, donde el Estado Federal establece claramente la atribución competencial de todos los Länder con el fin de homogeneizar el sistema. Sin embargo, esto habría que conjugarlo en España con la dificultad que supone la existencia de los nacionalismos periféricos, sobre todo el catalán que como ya se vio en la STC 31/2010 y en el EAC de 2006 es tendente a asumir mediante su propio Estatuto sus propias competencias.

Relacionado con lo anterior, exonerar al Tribunal Constitucional de su función de acabar de definir el modelo territorial, cosa que lleva haciendo el TC 40 años. Es importante establecer claramente las relaciones entre la normativa autonómica y la normativa estatal, así como mejorar la aplicación de las cláusulas de prevalencia en materias compartidas de la normativa estatal sobre la autonómica, ya que estas podrían desvirtuar la función legislativa de las propias comunidades, creando así un cierto anhelo de ruptura y desconexión entre las instituciones autonómicas y las instituciones estatales como ya ha sucedido en Cataluña.¹²¹

No tenemos ninguna duda que la contribución del TC a la definición del modelo territorial ha sido algo imprescindible, que ha intentado dar respuestas de la mejor manera posible a los problemas que ante él se han planteado. Sin embargo, si queremos resolver la cuestión territorial Española hay que delimitar constitucionalmente y de manera inequívoca qué competencias corresponden a cada ente y reducir considerablemente la legislación básica donde residen infinidad de conflictos. Para ello, la doctrina del TC

¹²¹ ARAGÓN REYES, Manuel. “La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Nº10. 2019. Páginas 186-213. Pág. 176.

aunque no debe ser olvidada, tampoco puede constituir un límite para nuestra reforma constitucional. Si solo nos limitásemos a realizar una reforma constitucional para reproducir en la Constitución la doctrina del TC difícilmente podríamos dar una solución a la problemática planteada y al desafío territorial en el que está inmerso nuestro Estado.¹²²

Por otro lado, debemos resaltar que en consonancia con la problemática de la cuestión catalana, no debemos ser reacios a incluir en nuestra Constitución determinadas cláusulas específicas sobre problemas concretos siendo esto una manifestación más del reconocimiento de los hechos diferenciales que este territorio posee. Esto no es algo realmente novedoso en nuestra Constitución: recordemos los privilegios de los territorios forales plasmados en la Disposición Adicional Primera de la CE. Todo esto tendría que ver con el posible modelo federal asimétrico citado anteriormente y que existe en otros países. Quizás de esta manera se podría atraer a los sectores independentistas hacia un nuevo modelo territorial, reconduciendo la situación de Cataluña de nuevo hacia la legalidad.¹²³

Haciendo balance con todo lo anterior, España necesita una reforma al modelo territorial que si bien en un principio había funcionado correctamente, desde mediados de la década anterior ha entrado en una grave crisis a la cual los planteamientos federalistas pueden dar una respuesta. No obstante, como hemos analizado, la reforma federal sería una reforma de una dificultad extrema y más teniendo en cuenta los escasos precedentes que tenemos en nuestro país relativos a una reforma constitucional. Su reforma no se limitaría exclusivamente al Título VIII de la Constitución, si no que involucraría muchos más aspectos. Además, para soportar una reforma así necesitamos de un consenso político inexistente en estos momentos en España y que, lamentablemente, no parece que vaya a producirse. Es por tanto y concluyendo que aunque una posible reforma federal pueda ser la respuesta para acercar a las posturas independentistas (al menos a una parte) a la legalidad y la oportunidad de integrar a los nacionalismos periféricos en el Estado, siendo realistas difícilmente esta se va a producir, principalmente por lo gravosa que resultaría

¹²² GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. “Hacia un desarrollo federal de la Constitución Española.” *Sistema Revista de Ciencias Sociales*(251-25). 2018. páginas 171-181. Página 175.

¹²³ *Ibidem*, página 176.

una reforma así para la Constitución y por la falta de acuerdo político necesario para llevarla a cabo.

III.3 OTRAS ALTERNATIVAS AL MODELO TERRITORIAL: LAS PROPUESTAS RECENRALIZADORAS DEL ESTADO.

Todo lo contrario a lo analizado anteriormente lo constituyen las propuestas centrípetas que promueven una vuelta al centralismo imperante en otras épocas. Lo primero que debemos decir respecto a estas es que una vuelta al centralismo y una reducción al mínimo o una desaparición del Estado de autonomías crearía una tensión innecesaria y mayor de la que ya hay respecto a la pluralidad y la unidad en el Estado.¹²⁴ Como sabemos, la Constitución y los propios Estatutos de Autonomía amparan a las propias Comunidades en un status donde gozan de una serie de competencias, características e instituciones que solo a través de una reforma Constitucional podrían ser eliminados. Por lo que para que estos planteamientos se pudiesen realizar, es necesario que se produzca previamente una reforma Constitucional.¹²⁵

Es por tanto, que se antoja difícil revertir la situación de descentralización que se ha dado en España en el sentido de una reforma radical que acabase y suprimiese el Estado de las autonomías, además de que esto solo constituiría un problema aún mayor acrecentando el sentimiento de desconexión hacia España por parte de los nacionalismos periféricos y creando otro, como es el de garantizar la salud democrática de nuestro sistema a través de la descentralización.

Quizás otras situaciones más válidas serían las propuestas de reforma que limiten de alguna forma el poder de las autonomías pero sin llegar a una reforma Constitucional del modelo o reformándola pero solo parcialmente. Estas son las propuestas que han manifestado los principales partidos políticos con posturas más centralistas. Un ejemplo podría ser la afirmación de las cláusulas de prevalencia en el reparto competencial del estado respecto de las Comunidades Autónomas. También limitar por ley el poder de las CCAA en el sentido de crear como límite infranqueable el principio de unidad de mercado

¹²⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. “La reforma del Estado Autonómico: mejora y no sustitución del modelo”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Nº10. 2019. Páginas 186-213. Pág. 196.

¹²⁵ RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinvenición constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, págs. 309-346. Pág. 323.

respecto de las competencias de todas las Comunidades Autónomas.¹²⁶ Ejemplos de reformas parciales de la Constitución serían propuestas como la enumeración de las 17 CCAA en la Constitución y la eliminación de la Disposición Transitoria Cuarta relativa a la incorporación de la Comunidad de Navarra al País Vasco.¹²⁷ También se aboga por la devolución al estado de ciertas competencias, como es el caso de la devolución de las competencias en Sanidad y Educación, lo que supondría una reforma de los actuales Estatutos de Autonomía. Además respecto a otras medidas aunque parciales cabría preguntarse si serían buenas para la salud de nuestra democracia: por ejemplo, la reducción considerable del número de parlamentarios y un cambio en el sistema electoral. Seguramente esto supondría la desaparición de muchos partidos políticos minoritarios y a la vez una disminución de la legitimación democrática del sistema.¹²⁸

III.4 PUNTOS CLAVE EN LA REFORMA DEL MODELO

III.4.1 UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA COMO SOLUCIÓN PARA LA CUESTIÓN CATALANA

Como hemos dicho anteriormente en este trabajo, incluso nuestro Estado sin ser actualmente un estado federal goza de cierta asimetría. Y precisamente una de las cuestiones donde se manifiesta esta es en lo relativo a la financiación de las Comunidades Autónomas, donde nos encontramos con los privilegios de los territorios Navarros y de Euskadi, que en consonancia con sus Derechos Históricos y la Disposición Adicional Primera de la Constitución gozan de un status en lo relativo a la financiación difícilmente alcanzable por el resto de CCAA a través del denominado “Cupo Vasco” y la “Aportación Navarra”. Esto consiste en que estas dos Comunidades se diferencien de lo que son el resto y no se integren dentro de la LOFCA y el régimen de financiación de las

¹²⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “Presentación, crisis económica y modelo de Estado”. En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALVÁN, Clara. *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*. Universidad Rey Juan Carlos. 1ª edición. 2013. Págs. 15-31. Página 24.

¹²⁷ RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinención constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, págs. 309-346. Pág. 314.

¹²⁸ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “Presentación, crisis económica y modelo de Estado”. En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALVÁN, Clara. *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*. Universidad Rey Juan Carlos. 1ª edición. 2013. Págs. 15-31. Página 25.

Comunidades Autónomas de régimen común, estableciéndose para ellas un régimen foral que asuma “competencias en materia tributaria que permitan establecer un sistema tributario propio”.¹²⁹ El sistema foral debe ser negociado y coordinado con el Estado y está supeditado al pago del cupo o aportación al Estado, que consiste en una cantidad negociada entre las autoridades estatales y forales como contrapartida a este privilegio y por los servicios prestados por el Estado en el territorio foral.

Ahora bien, ¿Cabría plantearse una extensión del régimen foral a Cataluña?. Pues veamos, esto ya ha sido planteado por el Informe en el año 2012 del CAREC (Consell assessor per a la reactivació econòmica y el creiximent) que básicamente pretendía establecer en Cataluña algo muy similar a lo que viene ocurriendo en Navarra, correspondiéndole a la Generalitat por ejemplo el establecimiento de una Agencia Tributaria propia en Cataluña o la potestad normativa plena sobre impuestos directos e indirectos. Incluso también la aportación de una cantidad negociada con el Estado por los servicios que él prestase en Cataluña, al más puro estilo del Cupo o la Aportación de los territorios forales. Sin embargo, el caso de Cataluña no obedece a Derechos Históricos, sino más bien a la pretensión de una mayor autonomía financiera para Cataluña. Además, si ya los derechos forales suponen una quiebra del principio de solidaridad cuando entre Navarra y País Vasco no superan el 9% del PIB de España, el supuesto de establecer un propio sistema tributario para Cataluña sería mucho más gravoso, ya que aporta en torno al 19% del PIB Español.¹³⁰

Es por ello, que parece mucho más comedido intentar abordar una reforma legal de la LOFCA que satisfaga los intereses de Cataluña sin llegar al extremo de extender el régimen especial de los territorios forales a Cataluña, una reforma donde la clave esté como señala VÍRGALA FORURIA¹³¹ en el establecimiento de una equiparación entre el ranking de gasto per cápita y el ranking por impuestos recaudados per cápita.

No obstante, en una opinión personal del problema, creo que es imposible resolver el problema Catalán sin que el estado ceda en ciertos aspectos. Aunque no quepa duda que el principio de solidaridad que es la base de nuestro sistema de financiación es algo

¹²⁹ STC 110/2014. FJ 3º.

¹³⁰ VÍRGALA FORURIA, Eduardo. “Las asimetrías en el Estado autonómico”. En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALVÁN, Clara. *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*. Universidad Rey Juan Carlos. 1ª edición. 2013. Páginas 121-161. Pág. 154.

¹³¹ *Ibidem* pág. 155.

más que legítimo, la reducción del poder de este es un mal necesario. Para resolver la problemática territorial necesitamos realizar un juicio de ponderación entre los distintos intereses y lo primordial aquí es garantizar la unidad del Estado Español. Una reforma legal del modelo de financiación de las Comunidades de régimen común podría satisfacer ciertas pretensiones de los sectores independentistas, atrayendo a estos hacia la legalidad por lo que recalcamos que una posible reforma.

III.4.2 ALGUNAS CLAVES DE REFORMAS ESTATUTARIAS EN MATERIA DE COMPETENCIA

Lo que aquí nos interesa analizar es una posible solución al problema del reparto competencial. Cabe aquí plantearse si estaríamos hablando de una reforma estatutaria o por el contrario de una reforma Constitucional. Debemos decir, que aunque sí es posible modificar los Estatutos para resolver al menos en parte el conflicto Competencial lo más adecuado sin duda ante un problema que ha generado tanta controversia y tantos conflictos ante el TC es una reforma Constitucional.

En primer lugar y lo que creo que sería una de las claves de resolución del conflicto catalán y vasco es reconducir la situación de la distribución competencial a un régimen asimétrico.¹³² Las competencias de las que gozarían no tienen por qué ser muy distintas a las que poseen en la actualidad, con excepción quizás de una mayor autonomía financiera para Cataluña en consonancia con el apartado anterior. Lo que se buscaría aquí es precisamente diferenciar a estas dos CCAA del resto, pero para ello haría falta una regresión y reducción del techo competencial del resto de CCAA, algo que francamente se antoja imposible mediante una simple reforma estatutaria, ya que parece improbable que el resto de CCAA vayan a reducir sus techos competenciales por nada. Es por ello que para la implantación de un régimen competencial asimétrico, la solución más fácil (aunque también difícil) es hacerlo mediante una reforma Constitucional.

En segundo lugar y en relación con la problemática de las competencias compartidas, como ya hemos señalado la STC 31/2010 rechazó que los Estatutos de Autonomía pudiesen delimitar de alguna forma las competencias compartidas. No obstante, no sería inconstitucional que los propios estatutos perfilasen las competencias

¹³² IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. “Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia”. *Revista Jurídica*, 2013. Núm 13. Páginas 133-159.

que le corresponden respecto de las competencias compartidas, aunque esto tampoco tiene mucha relevancia, ya que el legislador estatal no se ve de ninguna manera vinculado a lo que pongan los Estatutos.¹³³ De tal manera, que tras la STC 31/2010 al negar a los Estatutos el TC la delimitación negativa de las competencias, como ya expusimos en el Capítulo II del presente trabajo, la única alternativa viable para acabar con la problemática competencial en nuestro modelo territorial es la reforma Constitucional. Y como bien señala MONTILLA MARTOS¹³⁴ es necesario que en esta reforma se establezca una nueva forma de establecer lo básico, una forma en la que lo básico no venga solo dado por la legislación estatal, si no que sea el fruto del consenso político entre Estado y Comunidades Autónomas para garantizar también la participación de estas y evitar así mediante el acuerdo que se lleguen a producir tantos conflictos además de facilitar el desarrollo de esas bases en los Estatutos, cosa que hasta ahora viene siendo bastante difícil de determinar.

Para cerrar este capítulo finalmente debemos decir que son estos dos puntos, el plano competencial y el plano financiero, dos puntos sobre los cuales hay que abordar una reforma Constitucional y legal tanto para intentar resolver el desafío que se presenta con el independentismo Catalán como para tratar de evitar nuevos conflictos y de una vez definir claramente el modelo territorial, tarea especialmente complicada que ha sido desarrollada por parte del Tribunal Constitucional desde el inicio. Es por ello, que más allá del debate que ha suscitado un cambio de modelo ya sea un avance hacia un modelo Federal o una limitación de las propias Autonomías, considero más que esencial la reforma del modelo actual, que si bien ha funcionado bien al menos hasta mediados de la década anterior, necesita ser perfilado y reformado en ciertos aspectos. Y esta reforma ha de llevarse a cabo ya, sin excesiva demora. No debemos temer a una posible reforma Constitucional sino que debemos ver esta como un medio necesario para adaptar nuestra norma suprema a una realidad política y social que está en continuo cambio y que es más que obvio que tras cuatro décadas ha cambiado considerablemente.

¹³³ MONTILLA MARTOS, J. Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605 pág. 593.

¹³⁴ *Ibidem*, pág. 598

CONCLUSIONES

Finalmente, el análisis del por qué se ha dado la situación de crisis que estamos viviendo en lo referente a la organización territorial en nuestro país es un análisis en el que nos debemos plantear ciertas cuestiones, como bien hemos visto a lo largo del trabajo:

PRIMERA. La fragua y el surgimiento del Estado autonómico no ha sido precisamente una tarea fácil. Los intentos de descentralización que se habían dado en España en épocas anteriores habían fracasado estrepitosamente, tal es el caso del federalismo de la Primera República o del Estado Integral de la Segunda. En el primer caso se trató de un fracaso más condicionado por la coyuntura política de la época mientras que en el segundo el modelo territorial si bien había sido la gran aproximación al modelo vigente hoy en día, había tenido grandes crisis sobre todo con la proclamación de la república catalana. Es por ello, que después de cuarenta años de dictadura Franquista y centralización, la elaboración de la Constitución del 78 y en concreto de su Título VIII referente a la organización territorial del Estado necesitó de un gran consenso político para dar una respuesta a la necesidad de implantar un nuevo modelo descentralizador en nuestro país. Este consenso lo hubo y además se creó un modelo único que trataba de satisfacer las necesidades técnicas de descentralización en España además de modernizar y ajustar la organización territorial a las demandas de los nacionalismos periféricos.

SEGUNDA. Pese a ser un modelo consensuado y moderno, el paso del tiempo ha hecho que tras cuatro décadas surjan en el propio Estado problemas concretos.

El primero de ellos es el referente a las competencias. En el presente trabajo distinguimos varios tipos de competencias: compartidas base-desarrollo, exclusivas y de ejecución. Pero la problemática nos viene dada aquí sobre todo en la materia de las competencias compartidas base-desarrollo. El conflicto surge por definir qué es lo básico, y además el problema se ha acrecentado notablemente tras la STC 31/2010 donde se impide a los Estatutos delimitar de alguna forma lo que sería lo básico, lo que ha provocado un aumento notable del poder del legislador estatal generando así mucha tensión. Para solucionar este conflicto, hemos propuesto siguiendo el pensamiento de algunos autores una reforma constitucional que modifique la manera de determinar qué sería lo básico, de tal manera que esto surja del consenso y la negociación política entre el Estado y las CCAA para garantizar la participación de todos los sujetos políticos.

También y con vistas a garantizar la diferenciación de los territorios históricos, hemos propuesto que la reforma constitucional que se lleve a cabo sea asimétrica respecto a la distribución de competencias, llegando estos sujetos a techos competenciales que los distinguan del resto de CCAA.

El segundo problema sería el referente a la financiación autonómica. Aquí nos hemos centrado en la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común donde tras una serie de cambios a lo largo de los cuarenta años de democracia se ha llegado a partir del 2009 a una situación donde se aumenta la autonomía financiera de las CCAA a la vez que se afirma aún más el principio de solidaridad. Sin embargo, la STC 31/2010 también tuvo su repercusión sobre la financiación autonómica declarando inconstitucionales varios preceptos del EAC. En este trabajo, también proponemos una reforma del modelo de financiación sobre todo para intentar solucionar el conflicto catalán. Hablamos de una reforma en principio de la LOFCA que pueda satisfacer e integrar mejor las pretensiones de Cataluña respecto a su propia financiación, descartando de momento una reforma Constitucional que amplíe el régimen especial de financiación de los territorios forales a Cataluña.

Y en tercer lugar no se debe obviar la problemática relativa a la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía que pese a que algún sector de la doctrina se ha referido a ellos como normas que están en un peldaño intermedio entre la Constitución y las otras leyes, la posición jurídica de estos es la de ley, no estando por encima de ninguna otra norma de rango legal y no existiendo en nuestro ordenamiento nada intermedio entre la Constitución y las normas con rango legal. Si bien es cierto que pese a ser una ley orgánica Estatal, el Estatuto es una ley con muchas especialidades.

TERCERO. Para acabar, nos hemos planteado las posibles reformas y el camino que puede tomar el modelo territorial en nuestro país. Más allá de las propuestas de reforma concretas sobre todo en el ámbito competencial y financiero que consideramos algo esencial para garantizar la supervivencia del modelo actual, nos hemos centrado en analizar las propuestas tanto centrípetas como centrífugas de cambio de modelo, siendo especialmente interesante las propuestas de avance de nuestro modelo a un modelo federal.

Todo esto se debería hacer en base a una reforma constitucional que buscaría transformar en gran medida la organización territorial del Estado.

Lo primero que hemos de plantearnos es qué tipo de modelo federal podría de alguna manera solucionar la crisis territorial. Concluimos que este modelo sea quizás un modelo federal asimétrico. Si bien es cierto que el avance hacia un modelo federal asimétrico podría ser la solución a la integración de determinados territorios (en concreto Cataluña) en nuestro modelo territorial, la reforma en sentido federal implicaría una reforma absoluta de la Constitución que no solo afectaría al Título VIII sino a muchos más ámbitos de la Constitución como hemos señalado en el trabajo. Por lo tanto sería necesario de un consenso tanto político como social inexistente en este momento. Que este contexto no se esté dando en este momento no implica que haya que descartar la reforma constitucional, es más todo lo contrario. Cada vez la doctrina constitucional está más de acuerdo en que nuestro modelo necesita de una reforma, ahora solo hace falta que esto se traduzca en una voluntad política capaz de dialogar y reformar la Constitución para intentar buscar una solución al problema. Es por ello que pese a que hay que buscar ese consenso para encontrar la solución a la crisis territorial lo primero que debemos realizar a corto plazo son reformas concretas y concisas de la Constitución en las materia expuestas anteriormente con vistas a mejorar nuestro modelo actual y de cara a avanzar hacia las propuestas federalistas a largo plazo, todo ello como hemos dicho perdiendo el miedo a la reforma constitucional. Esta reforma constitucional lejos de evitarla es necesario que se busque, ya que a pesar de las escasas reformas que ha sufrido nuestra Constitución en cuarenta años nuestra realidad ha cambiado como es lógico y la reforma constitucional se convierte en un medio indispensable para lograr resolver el desafío territorial además de ser algo fundamental para garantizar la salud de nuestro modelo y nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO RENEDO, Cesar. “De nuevo sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía, con motivo de los procesos de reforma” *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº17, 283-306.

AJA, Eliseo “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* Núm. 4. Septiembre-diciembre 1989 páginas 233-255.

ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. “Vigilando al vigilante: El Tribunal Constitucional y sus circunstancias”. *Revista jurídica de la Universidad de León*, número 4. 2017. Páginas 135-164.

ALONSO GONZALEZ, Luis M. “La financiación de la Generalitat (Sentencia 31/2010 de 28 de Junio)” *Revista catalana de dret públic / Especial Sentencia sobre el Estatuto de 2006*. 2010. Páginas 423-459.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario.”*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010 de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*”. Thomson Reuters. 2010. Pamplona. Página 236.

ÁLVAREZ GARCÍA, Serafin; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I. “La suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común en el nuevo sistema de financiación.” *Revista Entermu*, nº14. 2002. Págs. 73-92.

ARAGÓN REYES, Manuel. “La construcción del Estado autonómico”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2006, Nº 54, págs. 75-95.

ARAGÓN REYES, Manuel. “La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. Nº10. 2019. Páginas 186-213.

ARAGÓN REYES, Manuel. “Problemas del Estado autonómico”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 2014, Nº 31, págs. 13-34.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. “Competencias compartidas bases-desarrollo”. En: Francisco BALAGUER CALLEJÓN “*Reformas Estatutarias y distribución de competencias*”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2007. Páginas 33-51.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. La financiación del estado autonómico. En: Jose María VIDAL BELTRÁN y Miguel Ángel GARCÍA HERRERA *el Estado autonómico integración, solidaridad y diversidad*. 1ª edición. 2005. Majadahonda (Madrid).

BLANCO VALDÉS, R: “*El laberinto territorial español*”. Alianza Editorial. Madrid. 2014.

CAARMAÑO DOMINGUEZ, Francisco “Federalismo asimétrico: La imposible renuncia al equilibrio”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 55. 1999. Páginas 359-363.

CÁMARA VILLAR, Gregorio.” La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional.” UNED. *Revista de Derecho Político Nº101. Enero-abril 2018*. Págs. 395-430.

CANOSA USERA, Raúl. “Preparando una mutación Constitucional, comentario a la STC 247/2007 de 13 de diciembre”. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, págs. 569-583. Pág. 575.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel. “El nacimiento del Estado de las autonomías” *Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías*. Nº10. 2006.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. “Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos”. *Revista de Estudios Regionales*. Número 44. 1996. Páginas de 47 a 65.

DE MIGUEL BÁRCENA, Josu. “Estatutos de Autonomía: Evolución y reformas” En: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther; RUBIO NÚÑEZ, Rafael; Prendas García, BENIGNO. *España Constitucional (1978-2018) trayectorias y perspectivas* . Centro de estudios políticos y constitucionales. 2018. Vol 5. Tomo 5. Páginas 4289 a 4301.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. “El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española”. *Revista Jurídica de Navarra, 2004, núm. 37*. Páginas 113-146.

FERNÁNDEZ, T. Ramón. Curso de Derecho Administrativo, T. I, 4ª Ed., Civitas, Madrid, 1984.

FERNÁNDEZ AMOR, Jose Antonio. “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre financiación autonómica”. *Revista catalana de dret públic*. Nº. 32, 2006, págs. 267-296.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín; LAGO PEÑAS, Santiago. “El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos.” *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2014, Nº 30, págs. 159-196.

GALÁN SÁNCHEZ, Rosa Mª “Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de interterritorialidad”. *Reala*. Nº 267. Julio-Septiembre 1995. Páginas 591-606.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: Sistema de relaciones”. *Revista de Administración Pública* Nº. 100-102. Enero-diciembre 1983. Págs. 213-291.

GARCÍA ESCUDERO MARQUEZ, Piedad. “La reforma constitucional del Senado”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2015, Nº 28, págs. 19-41.

GARCÍA RUIZ, Jose Luis y GIRÓN REGUERA, Emilia en “La financiación autonómica ¿Competencia Constitucional o Estatutaria?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº. 75, septiembre-diciembre (2005), págs. 33-58.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos. “Los efectos de la STC 31/2010 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Las implicaciones para su normativa de desarrollo y los Estatutos de otras Comunidades Autónomas”. *Teoría y realidad constitucional* nº27. 2011. Págs. 239-290.

GARCIMARTÍN, Carlos; DÍAZ DE SARRALDE, Santiago; RUÍZ-HUERTA, Jesús. “El actual modelo de financiación autonómica: efectos sobre la convergencia.” En *XXIII Encuentro de Economía Pública*. Servicio de Publicaciones. Año 2016.

GARRIDO LOPEZ, Carlos. “El regionalismo funcional del régimen de franco” *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm 15*. Enero-Marzo 2002. Páginas 111-127.

GOMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica. Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIII.2010 págs. 331-354.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio. “Hacia un desarrollo federal de la Constitución española.” *Sistema Revista de Ciencias Sociales*(251-25). 2018. páginas 171-181.

GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel. “La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional (comentario a la STC 31/2010 de 28 de Junio de 2010).” *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, págs. 503-518. Pág. 507.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. “Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia”. *Revista Jurídica*, 2013. Núm 13. Páginas 133-159.

LEÓN, Sandra. “¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 2009, vol. 128, Nº 1, págs. 57-87.

LÓPEZ BOFILL, Héctor. “Distribución de competencias y reformas estatutarias. Un estudio comparado del sistema de distribución de competencias en los Estatutos reformados y los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio.” *Revista d'estudis autonòmics i federals*. 2011, nº14, págs. 186-232.

LUCAS VERDÚ, Pablo. “La singularidad del proceso constituyente Español”. *Revista de Estudios Políticos*, 1978. Páginas 9-28.

MAS, Joaquín. “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. 2008. Páginas 79-105.

MERINO MUÑOZ, Isaac. “Financiación autonómica y sistema de fuentes. ¿LOFCA o estatutos de autonomía?”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* Núm. 24, Junio 2011 págs. 141-163.

MONTILLA MARTOS, J.Antonio. “La evolución de las competencias compartidas base-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril 2018, págs. 573-605.

ORTEGA, Luis. “La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), págs. 267-285.

PAREJO ALFONSO, Luciano. “La cuestión de la organización territorial del estado: Una visión introductoria.” En: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther; RUBIO NÚÑEZ, Rafael; Prendas García, BENIGNO. *España Constitucional (1978-2018) trayectorias y perspectivas*. Centro de estudios políticos y constitucionales. 2018. Vol 5. Tomo 5. Páginas 4223-4238.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio. “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978” UNED. *Revista de Derecho Político N°101. Enero-abril 2018* Páginas 461-502.

ROJO SALGADO, ARGIMIO. “Tiempos de reflexión y propuesta: Un modelo federal para España.” *Revista de Estudios Políticos nueva época*. Núm. 135. Madrid, enero-marzo (2007). págs. 211-237.

RUIZ RICO-RUIZ, Gerardo. “La reinención constitucional del modelo territorial Español”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, pp. 309-346.

SOLOZABAL, Juan José. “Sobre el Estado autonómico español”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* N° 78. Octubre-Diciembre 1992. Págs. 105-129.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco. “El Estado Integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada.” En: GARCÍA DELGADO, Jose L. y TUÑÓN DE LARA, M. *La II República Española. El primer bienio: III Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*. Madrid: Siglo XXI. 1987. Págs. 379-395

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. “La Constitución de 1931 y la organización territorial del estado.” *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, , N°. 10, 2013, págs. 323-354.

VELASCO RICO, C.Isabel. *Delimitación de competencias en el Estado Autonómico y puntos de conexión*. Apos, Estudis Autonòmics. Barcelona 1ªEd. 2012.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo. “Las asimetrías en el Estado autonómico”. En: ÁLVAREZ CONDE, Enrique y SOUTO GALVÁN, Clara. *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*. Universidad Rey Juan Carlos. 1ª edición. 2013. Páginas 121-161.

VIVER I PISUNYER, Carles; BALAGUER CALLEJON, Francisco; TAJADURA TEJADA, Javier. “*La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2005.

ANEXO LEGISLATIVO

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

RDL de 29 de septiembre de 1977

RDL 1/1978 de 4 de enero aprobatorio del régimen preautonómico vasco.

Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ley 30/1983, de 28 de Diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónoma.

Ley 7/1984, de 31 de marzo (ya derogada).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

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

Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Ley orgánica 1/2006 de 10 de abril, de reforma de la ley orgánica 5/1982 de 1 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

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

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

ANEXO JURISPRUDENCIAL

STC 37/1981 de 16 de noviembre.

STC 1/1982 de 28 de enero.

STC 18/1982 de 4 de mayo.

STC 79/1983 de 5 de octubre.

STC 11/1984 de 2 de febrero.

STC 102/1995 de 26 de junio.

STC 68/1996 de 4 de abril.

STC 173/1998, de 23 de julio.

STC 247/2007 de 13 de diciembre

STC 31/2010 de 28 de junio.

STC 48/2013 de 28 de febrero.

STC 110/2014 de 26 de junio.

STC 93/2015 de 14 de mayo.

STC 102/2016 de 25 de mayo.