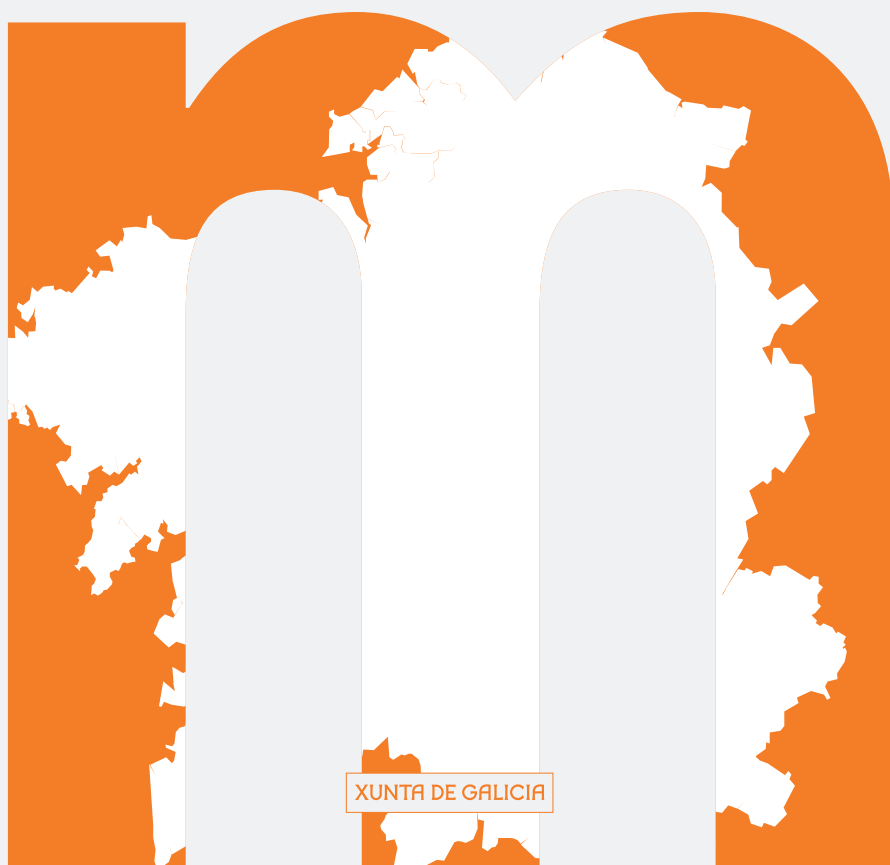


M<sup>a</sup> Begoña López Portas

# EL SISTEMA COMPETENCIAL DE GALICIA: AUTONOMÍA Y FEDERALISMO



XUNTA DE GALICIA

# EL SISTEMA COMPETENCIAL DE GALICIA: AUTONOMÍA Y FEDERALISMO

M<sup>º</sup> Begoña López Portas

**Escola Galega de Administración Pública**

Santiago de Compostela, 2008

Este trabajo fue presentado a la convocatoria de la XVI edición del Premio Manuel Colmeiro. Aunque no fue galardonado con dicho premio, la EGAP decidió su publicación, respetando la lengua en la que fue presentado el trabajo. No obstante, la EGAP no se responsabiliza de sus contenidos ni de las opiniones expresadas por su autora.

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Edita_</b>                | ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)<br>Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas<br>15707 Santiago de Compostela |
| <b>Revisión lingüística_</b> | Mª Begoña López Portas   |
| <b>Diseño e maquetación_</b> | Krissola Diseño, S.L.  |
| <b>Imprime_</b>              | Tórculo artes gráficas , S.L.  |
| <b>ISBN_</b>                 | 978-84-453-4610-5  |
| <b>Depósito legal_</b>       |  |

# ÍNDICE

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| <b>ÍNDICE ABREVIADO</b>   | <b>9</b>  |
| <b>ÍNDICE DE CUADROS</b>  | <b>11</b> |
| <b>LISTA DE ACRÓNIMOS</b> | <b>13</b> |

## **Capítulo 1: Federalismo y descentralización** **15**

|  |    |
|--|----|
| <i>Introducción: Federalismo y descentralización</i>                           | 17 |
| 1. El federalismo en sus múltiples acepciones                                  | 21 |
| 1.1. El nuevo paradigma estatal y el multiconstitucionalismo                   | 21 |
| 1.2. El Estado federal y el federalismo  | 25 |
| 1.3. El federalismo como proceso   | 27 |
| 1.4. Los elementos del federalismo   | 36 |
| 2. Modalidades del federalismo clásico   | 41 |
| 2.1. Modelo norteamericano   | 41 |
| 2.2. Modelo alemán   | 48 |
| 3. El nuevo paradigma federal: federalismo y estado social                     | 58 |
| 3.1. Ulterior desarrollo de los federalismos clásicos y el Estado de bienestar | 58 |
| 3.2. La nueva dimensión federal  | 63 |
| 3.3. La clasificación de los nuevos modelos federales                          | 64 |
| 3.4. Breve referencia al federalismo asimétrico                                | 69 |

## Capítulo 2: Descentralización y distribución competencial.

### El sistema de distribución de competencias gallego

81

|  |     |
|--|-----|
| <i>Introducción: La integración política y los fenómenos de descentralización política en la Unión Europea: Especial referencia al Estado Autónomo</i>   | 83  |
| 1. Galicia: evolución  | 87  |
| 1.1 La singularidad galaica y la autonomía gallega   | 88  |
| 1.2 El desarrollo de la autonomía gallega. Evolución. Galicia preautonómica y autónoma   | 94  |
| 1.3 Necesidad de un análisis competencial a la hora de valorar el sistema de las autonomías  | 98  |
| 2. Galicia: estructura competencial  | 99  |
| 2.1. El punto de partida normativo: La Constitución y el Estatuto de Autonomía gallego   | 99  |
| 2.1.1 La delimitación competencial constitucional. Sistema de listas cerradas  | 102 |
| 2.1.2 El bloque de constitucionalidad como elemento de la delimitación competencial  | 111 |
| 2.1.3 Las competencias en el Estatuto de autonomía gallego   | 113 |
| 2.2. El desarrollo normativo   | 126 |
| 2.2.1. Cuestiones de alteración de la limitación competencial. La problemática suscitada con el empleo de las Leyes de bases, las transferencias y delegaciones normativas, y la cláusula residual   | 133 |
| 3. Funcionamiento práctico   | 141 |
| 3.1. La interpretación jurisprudencial   | 141 |
| 3.1.1. Líneas jurisprudenciales. El desarrollo del Estado de las autonomías y la interpretación de términos oscuros  | 143 |
| 3.1.2. Conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad referidos a Galicia   | 151 |
| 3.2. La Unión Europea  | 162 |
| 3.2.1. Interacción del proceso comunitario y el proceso autonómico   | 163 |
| 3.2.2. La configuración del Estado autonómico y la Unión Europea   | 163 |
| 3.2.3. Cuestiones europeas de repercusión en la Autonomía gallega: La integración europea desde el punto de vista de las comunidades autónomas, la falta de una delimitación competencial europea, las pérdidas competenciales y la participación en la política comunitaria | 168 |
| 3.2.4. La necesidad de una clarificación competencial europea  | 179 |
| 3.3. Mecanismos de colaboración y participación. Su efectividad  | 184 |
| 3.3.1. El protagonismo estatal europeo y la descentralización política   | 184 |
| 3.3.2. Los instrumentos de cooperación en el Estado autonómico   | 185 |
| 3.3.3. Mecanismos de cooperación y colaboración intraestatal   | 186 |
| 3.3.4. Mecanismos de colaboración y participación autonómica en el ámbito de la integración europea  | 191 |
| 3.4. El 'protagonismo' autonómico exterior y europeo de Galicia  | 196 |
| 3.5. Garantías del sistema de listas cerradas al sistema de autonomía y equilibrio federal   | 203 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Capítulo 3: La ulterior reforma de las estructuras</b>           | <b>205</b> |
| <i>Introducción: La ulterior reforma</i>                            | 207        |
| 1. Las reformas en el modelo español                                | 208        |
| 1. 1. El proyecto de informe de reforma de la Constitución española | 213        |
| 1. 2. Las reformas estatutarias                                     | 216        |
| <b>Capítulo 4: Bibliografía y documentos</b>                        | <b>227</b> |



# ÍNDICE ABREVIADO

|  |            |
|--|------------|
| <b>Capítulo 1: Federalismo y descentralización</b>   | <b>15</b>  |
| <i>Introducción: Federalismo y descentralización</i>   | 17         |
| 1. El federalismo en sus múltiples acepciones  | 21         |
| 2. Modalidades del federalismo clásico   | 41         |
| 3. El nuevo paradigma federal: federalismo y estado social   | 58         |
| <b>Capítulo 2: Descentralización y distribución competencial.<br/>El sistema de distribución de competencias gallego</b>                               | <b>81</b>  |
| <i>Introducción: La integración política y los fenómenos de descentralización política en la Unión Europea: Especial referencia al Estado Autónomo</i> | 83         |
| 1. Galicia: evolución  | 87         |
| 2. Galicia: estructura competencial  | 99         |
| 3. Funcionamiento práctico   | 141        |
| <b>Capítulo 3: La ulterior reforma de las estructuras</b>  | <b>205</b> |
| <i>Introducción: La ulterior reforma</i>   | 207        |
| 1. Las reformas en el modelo español   | 208        |
| <b>Capítulo 4: Bibliografía y documentos</b>   | <b>227</b> |





# ÍNDICE DE CUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Esquema de los modelos de Estado en función de su descentralización                 | 29  |
| Cuadro sobre la participación gallega en la Unión Europea                           | 202 |
| Galicia en el marco de la UE: especial referencia al impacto sobre las competencias | 203 |



# LISTA DE ACRÓNIMOS

|                |   |
|----------------|---|
| <b>AATC</b>    | Autos del Tribunal Constitucional   |
| <b>ARFE</b>    | Asociación de Regiones Fronterizas Europeas   |
| <b>art.</b>    | Artículo  |
| <b>ALCA</b>    | Área de Libre Comercio de las Américas  |
| <b>ALADI</b>   | Asociación Latinoamericana de Integración   |
| <b>BOE</b>     | Boletín oficial del Estado  |
| <b>BNG</b>     | Bloque Nacionalista Galego  |
| <b>BverfGE</b> | <i>Bundesverfassungsgerichts</i> , Colección oficial de resoluciones del Tribunal Constitucional Federal Alemán |
| <b>CARCE</b>   | Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas  |
| <b>CARICOM</b> | <i>Caribbean Community</i> , Comunidad del Caribe   |
| <b>CC.AA</b>   | Comunidades Autónomas   |
| <b>CdR</b>     | Comité de las Regiones  |
| <b>CE</b>      | Constitución española   |
| <b>CODESUL</b> | Consejo de Desarrollo del Extremo Sur de Brasil   |
| <b>CRPM</b>    | Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa   |
| <b>EAG</b>     | Estatuto de Autonomía de Galicia  |
| <b>FEDER</b>   | Fondos Europeos de Desarrollo Económico Regional  |
| <b>Fj.</b>     | Fundamento Jurídico   |
| <b>LFB</b>     | Ley Fundamental de Bonn   |
| <b>LOFCA</b>   | Ley Orgánica Financiación de las Comunidades Autónomas  |
| <b>LOFAGE</b>  | Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración General del Estado  |
| <b>LOAPA</b>   | Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico   |
| <b>LOTRAVA</b> | Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad valenciana  |
| <b>LOTRACA</b> | Ley Orgánica de Transferencia a Canarias  |
| <b>LPA</b>     | Ley del Proceso Autonómico  |
| <b>NAFTA</b>   | <i>North American Free Trade Agreement</i> , Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano                           |
| <b>OMC</b>     | Organización Mundial de Comercio  |
| <b>PAC</b>     | Política Agraria Común  |
| <b>PCP</b>     | Política Común de Pesca   |
| <b>PG</b>      | Partido Galeguista  |
| <b>PSOE</b>    | Partido Socialista Obrero Español   |
| <b>REPER</b>   | Representación Permanente de España ante la Unión Europea   |
| <b>STC</b>     | Sentencia del Tribunal Constitucional   |

|             |  |
|-------------|--|
| <b>TC</b>   | Tribunal Constitucional                                |
| <b>TCE</b>  | Tratado de la Comunidad Europea                        |
| <b>TCEE</b> | Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea |
| <b>TJCE</b> | Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas       |
| <b>UCD</b>  | Unión de Centro Democrático                            |
| <b>UE</b>   | Unión Europea  |
| <b>URRS</b> | Unión de Repúblicas Soviéticas                         |

# 1. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN



## Introducción: Federalismo y descentralización

El Estado, que nace como un poder de carácter absoluto con el monopolio de la coacción, sufre profundas transformaciones históricas acontecidas en los siglos XV-XVI que lo configurarían como forma de organización de la comunidad política ligada a la necesidad, al territorio y a la competencia. Así, el Estado es un tipo de comunidad política que presenta unos rasgos que lo identifican: su base territorial, la coacción y el poder absoluto e ilimitado —la soberanía<sup>1</sup>—. El Estado sería la máxima concentración de poder en un territorio determinado<sup>2</sup>. Como sabemos, los elementos que definirían a esta comunidad política serían<sup>3</sup>: el territorio, la población y el poder<sup>4</sup> ejercido de un modo absoluto y perpetuo por el soberano. Así, HELLER destaca: “Desde Bodino la esencia de la soberanía es el supremo poder para expedir y derogar leyes”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> BODINO los define como “el poder absoluto y perpetuo de una república si bien la república es el recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano. (Cfr., BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial Tecnos, Madrid, 1992, libro I Capítulo I, p. 10 y libro I, capítulo VIII, p.47). De esta manera, la soberanía puede ser contemplada desde diversos ángulos. Desde un punto de vista interno, la soberanía supone que el pueblo otorga su propio ordenamiento jurídico, algunos hombres libres deciden su forma de gobierno y nombran a los que dirigirán los órganos de su estructura política conforme a las leyes y a la voluntad popular. Desde un punto de vista externo, un pueblo independiente y soberano se presenta ante el resto de los estados en un plano de igualdad; de manera que, las relaciones internacionales existentes entre los distintos estados se mantienen entre semejantes. Respecto al Estado moderno, PÉREZ ROYO, siguiendo a HEGEL sostiene que la soberanía consiste en que los distintos poderes estatales encuentren su fundamento en un único centro de poder —el Estado— y que esos poderes estatales no sean de propiedad privada. (Cfr., PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980, p.29).

<sup>2</sup> Máximo poder tanto *ad intra*, imponiéndose a la nobleza feudal y sentando las bases de un Derecho y Administración unificada —poder supremo en el interior—; como *ad extra*, respecto del poder espiritual encarnado por el Papa y del temporal representado por el Emperador, al que no se reconocería como superior —poder independiente frente al exterior—. Así, HELLER señala que la conexión entre la positividad y la soberanía se conseguiría sólo cuando se origina un poder soberano distinto al poder espiritual del Papa, al del emperador y al de los señores feudales. (Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965, p.134).

<sup>3</sup> Ésta sería la acepción de Estado emanada de los *Seis Libros de la República* de BODINO adoptado, posteriormente, por otros autores como ROSSEAU, KANT, HELLER, etc. que vinculan soberanía y positividad jurídica —cuando la definen como la capacidad para dictar y derogar leyes—. Sin embargo, en la actualidad, la idea de soberanía se emplea no sólo en ámbito legislativo sino que también se refiere, fundamentalmente, a la titularidad originaria del poder —por ejemplo en el caso de España la soberanía nacional reside en el pueblo español, art. 1.2 CE—, a la plena competencia para hacer algo, o a la competencia de determinar quién es el titular de las potestades.

<sup>4</sup> Si falta uno de estos elementos ya no hay Estado, aunque no todos ellos tienen la misma importancia. Así, para JELLINEK el más importante de todos los elementos en el Estado “perfecto” es el poder del gobierno. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Fragmentos de Estado*, Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, Madrid, 1978, p. 59).

<sup>5</sup> Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965, p.127.



A lo largo de los siglos esta forma de organización política evoluciona. La realidad política avanza más rápido que cualquier clasificación teórica<sup>6</sup>, y las formas de Estado claramente identificadas se quedan atrás cuando alzamos la vista y observamos formas políticas de uniones de Estados<sup>7</sup> como la de la Unión Europea, o procesos de descentralización política como los acontecidos en las últimas décadas en el Reino Unido o España. Por ello, debemos profundizar en el estudio de estas realidades para comprender cual es la verdadera situación del Estado en nuestros días<sup>8</sup>.

El actual contexto de globalización se caracteriza porque las comunidades políticas supraestatales y postestatales —como UE, OMC, NAFTA, ALCA, etc.— incrementan su relevancia. Así, actualmente el Estado sufre una pérdida de poder. Desde un punto de vista externo, esa pérdida de poder se produce al configurarse una sociedad interdependiente y globalizada en la que las distintas entidades internacionales creadas, asumen competencias y facultades que tenían un carácter estatal. Desde un punto de vista interno, también se produce una pérdida de poder porque las entidades territoriales que formaban parte de estos Estados no sólo ejercen más facultades si no que cada vez adquieren una mayor autonomía respecto al ente central.

Es decir, se produce una pérdida de competencias estatales hacia arriba, en relación con entidades supraestatales, y hacia abajo respecto a entes infraestatales<sup>9</sup>. El fenómeno de descentralización de competencias es un elemento que identifica actualmente a las formas de organización política. Fruto de ello es la transformación de los modelos políticos existentes. El Estado vive momentos de profun-

<sup>6</sup> La clasificación más sencilla de las formas de Estado es la que distingue entre el Estado unitario, confederado y federal, atendiendo a diversos criterios. Otras clasificaciones más complejas distinguen entre El Estado unitario con centralización política y administrativa —el clásico ejemplo es Francia—; el Estado unitario con centralización política y descentralización administrativa —modelo francés tras las últimas reformas—; el Estado unitario con descentralización política y administrativa —el modelo regional italiano o español—; el Estado federal descentralizado, con su variante dual —es el caso de Estados Unidos— y cooperativa —que corresponde a Alemania—; y el Estado federal centralizado, que vendría a ser una especie de “federalismo semántico” —antigua Unión Soviética y Yugoslavia—. Así, Autores como KELSEY y WHEARE atienden al grado de centralización política a la hora de clasificar las formas de Estado de modo que introducen matices a las clasificaciones subrayadas. De este modo, WHEARE, respecto a las constituciones, indica que en caso de constituciones unitarias las partes aparecen subordinadas al poder central, mientras que en las constituciones federales no existe una subordinación y en las confederadas es el gobierno federado el que está subordinado al gobierno de las partes (Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las constituciones modernas*. Nueva colección Labor, ediciones Labor S.A, Barcelona, 1974, p.19 y ss.; ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*, Rowman & littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.26; ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*, Barcelona, 1990, editorial hacer, Barcelona, 1987, p.300). DAVIS señala que el tipo de Estado unitario es trivial ya que todos los estados deben suponerse que en algún sentido son unitarios. Preston KING indica que la federación incorpora alguna división de trabajo y reparto entre centro y perímetro, si bien esto sería sólo una de las variedades de reglas de reparto democrático pero no la única. (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crownmhen, London, 1982, p. 138 y ss).

<sup>7</sup> Las uniones de Estados entendidas en sentido amplio serían “toda relación permanente entre dos o varios de ellos con un fundamento jurídico”, y, sentido estricto sólo comprenderían a “las uniones permanentes jurídicas de los mismos, con un carácter político” (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp. 638 y 641). Las primeras pueden ser clasificadas en: 1. Uniones aparentes de Estados, en los casos en los que una región análoga a un Estado queda sometida a una relación permanente con respecto a otra, desde un punto de vista histórico político tienen una estrecha semejanza con las uniones de Estados, es el caso de Australia o Canadá con el Reino Unido; 2. En uniones de Estados en sentido jurídico dentro de las que se distinguen las relaciones de dependencia fundadas en el derecho internacional, los estados superiores con estados inferiores, las uniones monárquicas, personales y reales, la confederación de estados y el Estado federal. Frente a las primeras, las uniones políticas de Estados “abrazan algunos Estados en su completa existencia, o a una parte de los Estados agrupados, o conceden a un miembro de la asociación el derecho y poder para dirigir la vida del otro y utilizarlo para sus fines”. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp. 641 y ss).

<sup>8</sup> Siguiendo las líneas de investigación que señala TILLY, mediante de un estudio sistemático de grandes estructuras y procesos amplios a partir de análisis de bloques sustanciales de espacio y tiempo “para poder apreciar hasta dónde hemos llegado, a dónde nos dirigimos y cuáles son las alternativas reales que existen en nuestra condición actual”. Así, el estudio comparativo nos va ayudar a contemplar con perspectiva nuestra situación e identificar las causas y efectos. (Cfr. TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 26)

<sup>9</sup> Algunos autores, como James PETRAS, comienzan a hablar de la pérdida adicional de poder de un modo lateral por la incidencia de organizaciones intergubernamentales dada su labor internacional fuera de la acción estatal y asumiendo actividades que desarrollarían los gobiernos.

dos cambios, hasta el punto que algunos autores hablan de su desaparición o de la actual configuración de un nuevo paradigma estatal<sup>10</sup> a partir del anterior estatismo<sup>11</sup>. En este sentido, cabe indicar que no es que los Estados están desapareciendo, sino que el sistema estatal adquiere una nueva dimensión<sup>12</sup> la llamada “revolución federalista mundial”<sup>13</sup>.

El nuevo cambio paradigmático surge como respuesta o con el fin de evitar tensas situaciones de *impasse* que se habían producido con la guerra fría, y como una forma de evitar las situaciones de conflictos<sup>14</sup>. Si bien, en la actualidad se produce un tránsito desde las formas de Estado unitario a la unión real de Estados bien porque formen un Estado o bien porque el Estado unitario confiera ámbitos de poder a entes territoriales hasta el punto de que se configuren autónomos. Así, determinar el momento exacto del cambio resulta difícil. Además, este nuevo modelo de organización política estatal presenta una importante paradoja, la globalización aparece acompañada a su vez de un incremento del localismo y/o de la regionalización.

El nuevo paradigma estatal frente al viejo paradigma es que el nuevo paradigma se presenta como una vía para la paz frente al viejo modelo que desembocó en graves situaciones de peligro político, como fue la segunda guerra mundial. La unión real de los Estados es una formación que pertenece a los tiempos modernos, porque, como apunta JELLINEK<sup>15</sup>, las relaciones medievales y la diferencia establecida entre la soberanía territorial y la del poder del Estado no era posible que se produjera tal anexión<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> “Uno que empezó como un suplemento está llamado ahora a una superposición sobre el sistema que prevaleció sobre la época moderna”. Esta superposición prevalece a través de los acuerdos militares políticos llegando a ser, como indica ELAZAR, *de iure*. Esa superposición parte de la restricción de la soberanía estatal. (Vid. ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization The post-modern revival of confederal arrangement*, Rowman & Littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.19).

<sup>11</sup> Al respecto, KUHN destaca “nos encontramos en una senda hace tiempo conocida, que en modo algunos despierta confianza, (...) no es una modificación de naturaleza (...) pero las condiciones de posibilidad de una transformación son desconocidas”. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, pp. 360-361)

<sup>12</sup> Sobre la discusión de la existencia del Estado al desaparecer el concepto clásico de soberanía cabe consultar KEATING, Michael, “Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 191-208. En este trabajo, KEATING destaca que el debate doctrinal se centraría en una mera confusión semántica que genera una problemática doble: por un lado, la de las conexiones entre los conceptos Estado y soberanía —su identificación con el Estado o bien su caracterización como un elemento más del Estado—; y, por otro lado, el incremento de un empleo redundante del término Estado-nación que puede utilizar para denominar los Estados sin más o para añadir una nota de distinción entre los Estados y naciones.

<sup>13</sup> El federalismo nacería como antídoto a tres fenómenos —la distribución interna del poder, la caída de las comunidades premodernas y la caída de los fundamentos aristocráticos— fortaleciendo el gobierno y favoreciendo a la igualdad y al autogobierno. (Cfr., ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987, pp.145 y ss). Y, en la actualidad, para algunos autores que parten de una concepción filosófica del federalismo, la civilización se ve arrastrada por una de las mayores revoluciones conocidas por la humanidad pero para que esta revolución sea auténtica surge la necesidad de desarrollar una doctrina basada en la unidad del pensamiento y de la acción que se extienda con carácter general. (Cfr., MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, p.201).

<sup>14</sup> Helmut KUHN analiza la posibilidad de la superación del Estado como medio de superación de la guerra. Esto exigiría la transformación de la naturaleza humana —tomando como ejemplo la alianza de paz constituida tras el final de la primera y segunda guerra mundial y materializada en la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas—. El autor señala que, para resolver los conflictos vitales de los grandes estados, la única alternativa imaginable sería la transformación de la alianza de paz en un Estado mundial, “la aparición de un superestado exige un sacrificio, que razonablemente puede esperar de los hombres de Estado del mundo: los Estados existentes han de renunciar a su estatalidad... si no se corre el riesgo de alcanzar un quinto imperio mundial”. De manera que, el Estado federal aparecería como la alternativa pacífica que garantizaría la soberanía compartida entre los distintos entes estatales, *supra* e *infra* estatales. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, pp. 354 y ss).

<sup>15</sup> El autor señala que dicha separación entre soberanía de la potestad del Estado y la soberanía territorial se mantendrá hasta la Paz de Westfalia y que la primera unión real de Estados se produce a través de la unión real legítima entre los países de los Habsburgo. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 653).

<sup>16</sup> El Estado no es una comunidad perfecta porque en él confluyen dos aspectos: la comunidad necesaria y total en interés de la pervivencia de la humanidad y el intento de hacer de ella un modelo mediante su aproximación a la comunidad perfecta. Al no ser una comunidad perfecta, es lógico el pensar que ésta evoluciona, lo que permite que se encuentren semejanzas entre el Estado y un ser vivo. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 106 y 309).

Ante semejante situación se presentarían diferentes opciones. Por un lado, el crear un superestado global que, para no autolimitarse, no toleraría ningún tipo de Estado regional<sup>17</sup>. Esto se podría conseguir alentando y dirigiendo los instrumentos supraestatales que medien en los conflictos dirigiendo tendencias pacificadoras. Pero esta opción nos parece difícil de concretar en la práctica al haberse abandonado la idea decimonónica del Estado nacional totalmente centralizado para configurar un nuevo modelo de Estado más próximo a la ciudadanía.

Por otro lado, y en sentido opuesto, cabría buscar una forma de comunidad política que tolere el Estado regional. Así, el federalismo actual se presenta como un modo de solucionar los problemas. El nuevo cambio paradigmático tiene enormes implicaciones, para sobrevivir en el nuevo mundo: en su reconocimiento, dada su interdependencia, su heterogeneidad y sus distintos centros de poder, de modo que se configuran como partes de una red multicentrada del mundo descubierto. Esto reflejaría la dificultad estatal *ad extra*, concretada en la imposibilidad de ejercer un poder independiente del exterior en una sociedad que es interdependiente. Por ello, se subraya la existencia de la crisis del Estado y de la emergencia de un nuevo paradigma estatal fruto de un nuevo contexto histórico, político y económico<sup>18</sup>.

El nuevo paradigma actual de Estado es el surgido del establecimiento de distintos modelos de acuerdos federales<sup>19</sup>, en los que, en sentido amplio, podemos incluir a las confederaciones —como la Unión Europea—, a las federaciones unidas o atadas —como Alemania—, a las uniones —como el Reino Unido—, a los Estados unitarios —Francia—, y otros —Commonwealth de Estados independientes sucesores de la URSS, la Comunidad Caribeña, el CARICOM, la Federación del Índico Oeste, etc—.

Es decir, en este contexto mundial el federalismo se extiende por el mundo atendiendo a las demandas ciudadanas de evitar conflictos e intentando acomodar las realidades e identidades nacionales y la interdependencia global. En este contexto, y siguiendo a PÉREZ ROYO, el Estado, al ser el modelo de comunidad política del que parten, puede ser un instrumento de análisis válido para explicar unas formas políticas específicas pues nos permite comprender diferentes realidades políticas<sup>20</sup> existentes. Como veremos, el federalismo y las formas de regionalización y autonomía política se extienden por el mundo, ya sea respondiendo a demandas de la ciudadanía, a un mayor afán democratizador y de respeto a las minorías, o al deseo de lograr mayor eficacia política.

<sup>17</sup> Sobre el llamado federalismo global resulta conveniente el análisis de las teorías elaboradas por Alexandre MARC que partiendo de un concepto amplio de federalismo lo extiende más allá del ámbito político y jurídico, ofreciendo una visión filosófico individualista del mismo. El autor, entiende que la realidad federal configurada como una revolución federalista se extiende por todo el mundo hasta el punto de configurar lo que él denomina “el federalismo global”, en el que el federalismo aparece como una filosofía de acción. (Cfr. MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, pp. 197 y ss).

<sup>18</sup> En este sentido algún autor ha sostenido que el federalismo político y estatal tiene un marcado carácter antiestatal ya que impugna al Estado en sus dos facetas: por un lado lo considera demasiado pequeño para las relaciones internacionales del mundo globalizado y demasiado grande para las relaciones directas con el individuo. (Cfr. CONSTANTINESCO, Vlad, “Aspectos jurídico-políticos del federalismo” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, p. 129). Sin embargo, simplemente partiendo del hecho de la necesidad del Estado para constituir unidades político-jurídicas definidas y el peso específico que el ente estatal tiene en las relaciones federales *supra* e infraestatales no podemos negar el protagonismo y la necesidad de su existencia dentro de los esquemas de distribución de poder de corte federal.

<sup>19</sup> Al final de este capítulo nos referiremos de un modo específico al nuevo paradigma estatal nacido del estado de bienestar social.

<sup>20</sup> El autor destaca que aunque el Estado no sea un concepto clave sobre el que organizar una ciencia política universal, sí actuaría como tal en relación con una articulación de la ciencia política de las sociedades en que la producción capitalista es dominante. Sin embargo, su potencialidad como instrumento de análisis se halla limitada, ya que no permite explicar todos los fenómenos políticos. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980, pp. 37y ss). En este sentido, el análisis del Estado resulta un concepto básico para conocer la realidad política actual con las peculiaridades que presenta en España o del Reino Unido y con carácter general en relación con el nuevo paradigma estatal universal que serán objeto del presente estudio.

# 1. El federalismo en sus múltiples acepciones

## 1.1. El nuevo paradigma estatal y el multiconstitucionalismo

En el actual mundo globalizado y cada vez más postestatal, el Estado, como ente político tal y como era conocido hasta el momento<sup>21</sup>, deja de existir al desaparecer la soberanía, en su sentido originario de poder absoluto<sup>22</sup>. Es decir, se produce una mutación de la naturaleza jurídico-política del Estado. Se abandona el concepto de Estado<sup>23</sup> como estructura de sumo poder<sup>24</sup>, la soberanía.

El fenómeno de no-centralización competencias y la división territorial del poder estatal parejo al fenómeno de integración de Estados en nuevas comunidades políticas han establecido un nuevo marco político<sup>25</sup>. En este contexto surge un nuevo paradigma estatal<sup>26</sup> en el que el concepto clásico de soberanía, entendida como poder absoluto, es incompatible<sup>27</sup> con esa globalización en la que el poder se encuentra difuso en distintos niveles de gobierno dentro y fuera de las fronteras estatales y que son interdependientes<sup>28</sup>. Ese nuevo paradigma estatal se halla más cercano a la figura del Estado

<sup>21</sup> El Estado era definido en los términos de estructura de autoridad, ya que no sólo posee el poder, sino, el sentido ya definido, es el poder supremo —la *summa protestas*—. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 109).

<sup>22</sup> Ha desaparecido la idea de una soberanía como la definida por HELLER “cualidad de una unidad territorial de decisión y acción en virtud de la cual y en defensa del mismo orden jurídico, se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aun en contra de los derechos” o de SCHMITT que se refiere al soberano como “el único que decide sobre el estado de emergencia” (Cfr., HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965, pp. 154 y 290). Ahora quien decide sobre el estado de emergencia no es sólo el Estado sino que otras comunidades *infra* o *supra* estatales tendrán algo que ver en esa decisión. El estado-nación ya no decide o se afirma de una manera absoluta aun contra el derecho si no que la comunidad internacional y las comunidades regionales tendrán un gran peso en la toma decisiones estatales.

<sup>23</sup> En el caso de las uniones de Estados se plantea de un modo más evidente esa mutación del concepto clásico de la soberanía estatal. En ellas, los miembros ceden esferas o ámbitos competenciales a la Unión lo que choca con el concepto que sustentaba la idea de un Estado soberano clásico y, que, desde esa óptica, no permitiría entender el establecimiento de uniones de Estados en sentido moderno que tienen sus propias competencias a partir de las estatales. En este sentido, señala JELLINEK “en estos casos, entre los Estados, contradicen el concepto de soberanía tal y como hubo de ser formulada desde el siglo XVI al XVIII. (...) Una limitación mutua, permanente, de la legislación y administración de los Estados, tal y como a menudo es objeto del contenido de los modernos tratados, hubiera sido considerada como una disminución inadmisibles de la soberanía”. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 640).

<sup>24</sup> Entendido el poder como la capacidad de producir efectos y calculándose la medida del poder por la medida de los efectos, el poder estatal es identificado como un poder superior a otras formas de poder. Es un poder potencialmente coactivo, es fuerza, y es un poder políticamente concentrado, es decir, se trata de una mezcla de poder espiritual y fuerza brutal. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, pp. 101 y ss)

<sup>25</sup> Frente a la situación histórica anterior en el que el Estado buscaba la eliminación de las potencias *supra* y *extra* estatales y la expropiación política de las instancias feudales de carácter regional, corporativo o personal. En el que el afán del Estado no sólo era el de resolver problemas si no que también se impulsaba por el apetito de dominación. (Cfr. NAEF, Werner, *La idea del Estado en la Edad moderna*, Nueva época, Madrid, 1947. p. 11)

<sup>26</sup> Sobre la integración del nuevo paradigma estatal en el contexto de la globalización nos remitimos a GRUGEL, Jean, “Democratization studies Globalization: The Coming of Age of Paradigm”, *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 nº.2, 2 may, 2003, London, pp. 258 y ss.

<sup>27</sup> Si bien algunos autores como BOGNETTI cuestionan que el concepto dogmático de la soberanía sea una reivindicación constante y uniforme de la cultura clásica. (Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edizione, UTET libreria, Torino 1992, p. 274).

<sup>28</sup> Sobre esta cuestión y, en concreto, sobre el nuevo concepto de federalismo aplicado a la Unión Europea resulta conveniente la consulta del artículo LÓPEZ PINA, Antonio, “El principio federal en la Unión Europea” en IGLESIAS DE USSEL, Julio, coord. *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 2002, pp. 633-649. En el que el autor parte del análisis de las propuestas teóricas del principio federal para intentar aplicarlo a nuevos ámbito como es el de la integración europea en un intento de enmarcarla dentro del paradigma federal. Para ello, emplea las coordenadas de algunos de los principios de la teoría clásica del Estado, como son: la idea de *foedus*, el equilibrio en el reparto de competencias o la idea de que los entes territoriales no están dotados de garantías de la propia eficacia. De ahí, el autor, lo extiende a la Unión Europea.

federal<sup>29</sup> aunque presenta unos matices que estudiaremos con mayor profundidad.

De esta manera, al producirse una cesión de competencias de los Estados 'soberanos' a entes *infra* y *supra* estatales, los Estados pierden su carácter de soberanos absolutos, ya no ostentan un poder indivisible. Si bien el federalismo y la descentralización política hacen referencia al mismo fenómeno de no-centralización de las competencias y la superación del Estado-nación<sup>30</sup>, autores como Ferrán REQUEJO<sup>31</sup> distinguen el fenómeno federal y el de descentralización. Mientras el federalismo supone una división territorial del poder que, originariamente, aparece asociado a la existencia de un acuerdo de no-centralización o descentralización; también implica la existencia de una serie de principios. En cambio, la descentralización comienza, simplemente, con la existencia de una sola unidad política y consiste en la dispersión de poderes hacia fuera, del centro poder a otros centros de poder, es decir, es anterior a cualquier acuerdo preexistente de una estructura de poder centralizado.

De esta manera, cabe entender la existencia de ejemplos de descentralización que no son modelos de federalismo, como es el caso de la descentralización municipal en los países nórdicos. Y, aunque estos fenómenos pueden ser diferenciados, cabe la posibilidad de que coincidan, pues a partir de un pacto previo se inicia una descentralización política que culmina en el establecimiento de un proceso con rasgos federales<sup>32</sup>.

El fenómeno de cesión de las competencias estatales implica un cambio en el concepto de soberanía<sup>33</sup>. La soberanía en su sentido clásico sería indivisible<sup>34</sup>, por lo que, el concepto de soberanía compartida es un término contradictorio<sup>35</sup>. En este sentido, la teoría clásica de la soberanía es inadecuada por varias razones destacando entre ellas que el poder de un Estado democrático soberano no es

<sup>29</sup> Sobre el nuevo concepto de soberanía y su relación con la Unión Europea ha de consultarse WALKER, Neil, "Late Sovereignty in the European Union", in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 3-32. El autor, para referirse a este nuevo orden multidimensional, emplea el concepto de '*late Sovereignty*' referido a una soberanía que emerge en una era postmoderna que se caracteriza por su continuidad, su irreversibilidad, la diferenciación como fase y su potencial transformador.

<sup>30</sup> HOPKINS añade que los pilares que habrían soportados la legitimidad del Estado-nación a lo largo de la historia habrían sido dos. Por un lado, el tradicional punto de vista orgánico que retrata al Estado-nación como la manifestación política de las naciones y los Estados, idea que tácitamente sería admitida por la mayor parte de los pueblos. Por otro lado, a pesar de su génesis, las naciones Estado se han presentado como un método que satisfizo plenamente los intereses de sus poblaciones. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 4)

<sup>31</sup> Cfr. REQUEJO, Ferrán, "Federalismos y grupos nacionales", en Alfons CUÇO, et alii, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.83-84.

<sup>32</sup> Así, podemos señalar la existencia de fenómenos de descentralización europeos de corte federal es el caso del Estado autonómico español y la regionalización belga o procesos devolutorios como la *Devolution* inglesa, o italiana, entre otros.

<sup>33</sup> Descrita por LOWESTAIN como "la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política". (Cfr. LOWESTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel editorial, Barcelona, 1986, p. 27).

<sup>34</sup> Recordemos aquí la imagen de la soberanía como poder absoluto sobre la que BODINO predicaba los atributos de: 1. Poder soberano de dar leyes en todos en general ya cada particular sin el consentimiento de un superior o igual; 2. la resolución de la paz y de la guerra; 3. el instituir a los oficiales principales; 4. El derecho de última instancia; 5. derivado de este último, el poder de conceder gracia a los condenados; 6. el derecho de dar moneda y establecer medidas y pesos, que proceden de su potestad de dar leyes; 7. el derecho de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos o eximirlos, también procede de su potestad de dar leyes. (Cfr. BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial Tecnos, Madrid, 1992, libro I, cap. X, pp.73 y ss.).

<sup>35</sup> Ya que si partimos de un concepto clásico de soberanía como poder absoluto y perpetuo, en la actualidad nos encontramos ante una cesión de los poderes, que conformarían la soberanía absoluta, a otros entes distintos de los estatales. La soberanía no es única y absoluta si no que se ceden distintas esferas de poder a otros actores políticos no estatales y se forman nuevos tipos de comunidades políticas en los que esos poderes aparecen compartidos, por lo que se habla de la existencia de un nuevo tipo de soberanía, la soberanía compartida que, en principio, se presenta como un concepto contrario a la indivisibilidad de poder de la soberanía clásica.

absoluto, total o ilimitado; y, si consideramos el Estado federal como soberano, eso indica necesariamente que nosotros tomamos partido por la soberanía compartida<sup>36</sup>.

De este modo, para comprender el fenómeno de regionalización y el reparto competencial, tenemos que abandonar el concepto clásico de soberanía<sup>37</sup> y, en cambio, utilizar esta expresión, en su acepción de compartida<sup>38</sup>, como reparto de atribuciones, de facultades o de competencias entre distintas comunidades políticas o entes territoriales. Lo que serviría, a su vez, para entender una dinámica territorial a través de distintos niveles: el monismo de poder estatal deja paso al pluralismo de entes territoriales dentro del Estado —ya sea con procesos federalizantes o de regionalización— y más allá del Estado, de la globalización e interconexión a nivel continental o, incluso, global.

Por lo tanto, el Estado<sup>39</sup> ha de adaptarse a las nuevas circunstancias, configurándose como un ente de protagonismo político que interactúa con entes *infra* y *supra* estatales dentro de un nuevo concepto de comunidad política que presenta rasgos de globalización<sup>40</sup> y multigobierno. Por lo tanto, en este nuevo contexto de multigobierno supone la cesión de parte de los poderes estatales a nuevos protagonistas políticos<sup>41</sup> que confronta con la idea de poder soberano absoluto.

Ante esta situación de pérdida de algunos de los poderes estatales y, puesto que la práctica demuestra que el crecimiento del poder central es muy difícil de evitar, sería necesario arbitrar mecanismos de protección de las comunidades menores<sup>42</sup> con el fin de que no se vean vaciadas de todo poder; es

<sup>36</sup> Vid. KING, Preston, *Federalism and Federation*, ed. Crom Helm, London, 1982, p.141.

<sup>37</sup> Al respecto, HELLER subrayaba que “llamamos soberana a aquella voluntad de la comunidad a la que corresponden adoptar decisiones últimas y en la que reside el supremo poder legislativo, (cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*,... p. 134). De manera que, el estado soberano sería una “unidad de voluntad resultado de una pluralidad de voluntades, no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior” (cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*..., p. 164). Bajo este concepto clásico de Estado soberano no podríamos entender la actual existencia de comunidades políticas supraestatales o entes intraestatales dotadas de competencias compartidas, por ello, debemos abandonar ese concepto clásico de soberanía y acudir a un nuevo concepto de soberanía desvirtuada de su carácter absoluto y que admite ser compartida.

<sup>38</sup> En esa evolución del concepto de soberanía no puede romperse la relación ente la soberanía y el poder público ni abandonar su carácter ‘relacional’. La soberanía emerge como una expresión del poder público frente al poder privado por lo que reside en las instituciones de poder político del Estado. Además, la soberanía constituye la esencia del Estado moderno al ser la expresión de una relación política, la quinta esencia política como señala LOUGHLIN. (Cfr. LOUGHLIN, Martin, “Ten Tenets of Sovereignty”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 67 y ss).

<sup>39</sup> Así, hemos abandonado la concepción de Estado soberano como el que ostenta el más alto poder decisorio como una corporación. (Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*..., p. 164). Aún más, destaca que el concepto de soberanía como poder absoluto e ilimitado en estos momentos no puede ser conciliado con la realidad histórica del Estado, ya que los entes estatales se han unido por un sistema de tratados, que el autor califica como administrativos. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*,... p. 641).

<sup>40</sup> Para ello ha de superarse el mito de las naciones ya que la presente configuración territorial del globo la nacionalidad sería un concepto que perdería legitimidad normativa pues no permite el estudio del gobierno territorial. (Cfr. HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 5)

<sup>41</sup> En este sentido, LOWESTAIN apunta que, dada la complejidad técnica actual, la construcción autárquica del Estado se manifiesta como irrealizable. (Cfr. LOWESTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel editorial, Barcelona, 1986, pp.250 y ss).

<sup>42</sup> Esos mecanismos de protección pueden ser de varios tipos que van desde jurídicos —como el establecimiento de los núcleos duros excluidos para los poderes centrales, el estableciendo vías de mayor participación en la toma de decisiones que afecten a esas comunidades menores, etc—, hasta llegar a mecanismos más generales como es el cambio de mentalidad a como se refieren KUHN o ELAZAR, entre otros, ya que también es un fenómeno sociocultural. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 356; ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*, hacer, Barcelona, 1990, p.63).

decir, garantizar el derecho de las minorías. De esta manera, también se mantendría el equilibrio del nuevo paradigma estatal en el que el poder tiene que ser compartido por los entes políticos y no absorbido por el poder central<sup>43</sup>.

La mejor vía de protección de las esferas de poder de los distintos entes políticos sería el establecimiento por la vía del pacto de los ámbitos de actuación e interdependencia de los niveles que integran una región, de un Estado, o de una comunidad política mayor. Este es el modelo de organización política que se nos presenta en la actualidad y que se conoce como *multilevel governance* o *multilevel constitutionalism*<sup>44</sup>: en el que nos hallamos ante la existencia de una compatibilidad entre comunidades políticas de múltiples niveles, que cooperan y están interconectadas entre sí y en las que coexisten distintos niveles de constitucionalismo y no sólo de gobierno.

Este fenómeno no es un fenómeno nuevo sino que es característico de las uniones de Estados. A comienzos del XX, JELLINEK ya nos indicaba al respecto que el establecimiento de uniones Estado permanentes van a influir no sólo en la nueva concepción de la soberanía sino también sobre la doctrina misma del Estado<sup>45</sup>. Siguiendo esta línea, PÉREZ ROYO añade que a pesar de la capacidad limitada del Estado como instrumento de análisis en este ámbito, las relaciones internacionales sólo son comprensibles en relación a Estados soberanos e independientes a pesar de sus limitaciones sobre el ejercicio de la soberanía<sup>46</sup>. Por lo que, el Estado sigue siendo un concepto necesario para el estudio de las mismas aunque dentro de un nuevo contexto que requiere su transformación.

<sup>43</sup> Surge en este ámbito la necesidad de distinguir el Estado occidental moderno y las diversas figuras de organización "federalística" del poder. De este modo, el federalismo moderno se distingue del pluralismo político europeo del medioevo en el reconocimiento propio del individuo, con su libertad y sus derechos fundamentales que, posteriormente, son garantizados por la Constitución. Será con el Estado constitucional cuando el poder del Estado ha de coexistir con los derechos individuales reconocidos. A fines de los siglos XVIII se constata la existencia de figuras organizativas cuyo poder no se haya concentrado. Así, el modelo constitucional ideal del estado liberal se inspira en la idea de la separación de la sociedad civil del aparato del Estado. El sistema americano establecido entonces se configura como ejemplo del perfecto estado federal construido a partir de una constitución liberal. Con el modelo de Estado anterior, la autonomía de la sociedad civil no se realizaba por sí sola, el Estado podía hacer cualquier cosa y era guardián de la libertad individual. Será con el Estado constitucional emergido en el siglo XIX cuando se configura a la sociedad civil como la esencia del modelo de Estado. Tras la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los ordenamientos de occidente incorporan un nuevo modelo relacionado con la democracia social, de esta manera surgiría el Estado regulador que busca el equilibrio entre el mercado y la sociedad civil promoviendo una transformación radical del ordenamiento normativo. (Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edzione, UTET libreria, Torino 1992, pp. 275 y ss. y BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, "La Costituzione democratica", G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pp.9 y ss)

<sup>44</sup> El concepto *multilevel constitutionalism* tendría sus orígenes en el de *multilevel governance*, que ya fue utilizado por algunos autores anglosajones en la década de los ochenta y que pudo ser introducido por Gary MARKS en 1992 para referirse a los distintos niveles de gobierno existentes en la Unión Europea. Posteriormente, este concepto fue desarrollado por autores como HOGLE, CAPORASSO, RISSE-KAPPEN, RICHARDSON, etc.

<sup>45</sup> El autor sostiene ya en 1900, cuando escribe la *Teoría general* del Estado, que las teorías modernas del derecho internacional y político se han visto obligadas a admitir que las relaciones contractuales de un Estado no significan una disminución de su soberanía, lo cual resulta ser contradictorio, más todavía al ver cómo influyen estas uniones permanentes de Estados en el desarrollo de la vida del Estado, lo que afecta a la nueva configuración del concepto de Estado. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp.640-641).

<sup>46</sup> El autor destaca que el Estado se configuraría como el punto de llegada y una realidad problemática lo que le diferencia de las demás formas de organización del poder político. Por este motivo, se presentan dificultades a la hora de fijar un método de estudio para Estado, si bien resultaría conveniente el empleo de un método analítico y sintético en la investigación y sólo sintético en la exposición, lo que nos llevaría enfocar de este modo nuestro trabajo. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980, pp.41, 45, 56, 67, 73 y ss).

Para comprender el cambio que se produce en la forma de organización política, es necesario dar una nueva dimensión al Estado que vaya más allá del Estado-nación<sup>47</sup> soberano. En este nuevo contexto político, será necesario integrar los conceptos de diversidad —ante la pérdida de soberanía por la actuación de entes infraestatales— y de unidad —ante la pérdida de soberanía por la acción llevada a cabo por los entes supraestatales—. El federalismo parece ser la respuesta que integra esa pluralidad y unidad.

La federación nace de un modo pactista y con un afán de estabilidad y permanencia del que carecería la confederación, siendo una entidad jurídico-política en la que la relación entre las instituciones federales y los ciudadanos es directa, es decir, sus normas directamente aplicables. Este concepto adquiere la dimensión que hoy tiene cuando: los constituyentes norteamericanos buscaron una vía intermedia para mejorar la ineficaz confederación, respetando al mismo tiempo las diferencias entre los distintos Estados. Este sería el origen moderno del federalismo, cuya vertiente doctrinal quedaría recogida en los *The Federalist Papers* de HAMILTON, JAY y MADISON.

## 1.2. El Estado federal y el federalismo

A la hora de analizar el concepto de Estado federal y su relación con la idea de soberanía, debemos subrayar que, desde la segunda mitad del siglo XIX hubo muchas tesis que intentaban conciliar ambos términos. Al respecto, HELLER se pronuncia y destaca que: “el Estado federal es un Estado, usando éste término en su acepción plena, en función de que, por mediación de su poder judicial de su presidente o cualquier otra instancia federal, puede decidir autoritariamente en los casos de conflicto, a quien pertenece el derecho”<sup>48</sup>.

En esta misma época, y en este mismo sentido, Lord ACTON<sup>49</sup> se refería al federalismo como “la más eficaz y más congénita de todas las regulaciones de la democracia (...) el sistema federal limita y restringe el poder soberano mediante su división y mediante la asignación al gobierno de ciertos derechos definidos”. Por lo tanto, si el Estado federal era soberano por sí mismo, surgía la cuestión de incardinar a los estados miembros como estados soberanos en esa estructura federal<sup>50</sup>.

En su esencia el federalismo garantiza una esfera propia de autonomía y de la participación en las decisiones del conjunto de la federación<sup>51</sup>. Es decir, la noción más simple de federalismo y que, paralelamente, refleja su esencia sería “*autogobierno más gobierno compartido*”, “*unidad y diversidad*”. Como veremos, una de las principales características del federalismo sería que los Estados que se inte-

<sup>47</sup> HOBBSAWN, sobre esta cuestión, señala que, hoy en día, la “nación” se encuentra visiblemente en la situación de pérdida de una gran parte de sus antiguas funciones, centrándolas en la de la construcción de una economía nacional limitada territorialmente como pieza en la construcción de la economía mundial. A partir de la década de los sesenta, las grandes transformaciones sucedidas en el ámbito de la división internacional del trabajo y la creación de redes y centros internacionales de transacciones económicas, que se escapan del control pleno de los gobiernos estatales, tendrán una repercusión en el incremento de la creación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. De manera que, las federaciones de Estados-nación es “también síntoma de la retirada del mundo de las «economías nacionales»”, en las que existen partes no sometidas a ninguna clase de control e importantes sistemas de transacciones internacionales, el autor señala como ejemplo de ello el mercado de eurodólares. (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992, pp. 191-192)

<sup>48</sup> Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía...*, p. 216.

<sup>49</sup> Cfr. ACTON, John, *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952.

<sup>50</sup> Sobre esta cuestión, el autor considera a los estados miembros como unidades coordinadas con el Estado federal aunque existe una voluntad decisoria universal por encima de ellos, el Estado federal. Es decir, el Estado miembro adquiere una justificación que, en esencia, es distinta a la de la unidad federal soberana que se encuentra por encima de él. (Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía...*, pp. 215 y 216).

<sup>51</sup> Vid. ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*, Barcelona, 1990, pp. 32-33.



gran en la federación tendrían una soberanía originaria<sup>52</sup>, aunque, por su propia naturaleza, el federalismo aumentaría la unidad. La cuestión, por lo tanto, es lograr un equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que coexisten para evitar su transformación en otro modelo de organización política —sea este un Estado unitario, una confederación, una simple asociación de Estados, una liga, etc—.

Así, dentro de los distintos sistemas de organización política, el federalismo surge parejo a la idea de alianza. El propio término federal, procedente del latín *foedus* —pacto—, evoca al nexo de unión entre las distintas partes que dan origen al Estado (federal). La formación de una comunidad política —estatal, infraestatal o supraestatal— a través de la alianza y no de la fuerza o conquista se presenta como una opción; el acuerdo que la crea hace referencia a un *foedus* y con ello al federalismo. Por lo que surge la necesidad de identificar al fenómeno federal.

La definición del federalismo ha sido fruto de una ardua tarea. El fenómeno conceptual y el fenómeno histórico han complicado esa labor. Gran parte de la ciencia jurídica y política se ha ocupado de la cuestión a la hora de abordar el estudio de la organización del poder político, en concreto, al analizar la organización de los Estados. El resultado de esa actividad doctrinal ha sido la elaboración de distintos conceptos o definiciones del federalismo que parten de enfoques variados, desde el financiero hasta el político o cultural.

Esa definición conceptual del federalismo como fenómeno filosófico o histórico es la que permitió el desarrollo de diversas posturas doctrinales a la hora de estudiarlo. Estos enfoques<sup>53</sup> parten de la identificación del federalismo con el Estado federal mostrando una concepción estática del mismo, o bien con un fenómeno que evoluciona. Así, el federalismo entendido como algo estático supone que existe un elemento que lo identifica, el Estado federal, que se opone al Estado regional y confederal según la correspondencia de la soberanía en el ámbito federal. Pero, frente a esa concepción, el federalismo se presenta como un proceso dinámico conocido con el nombre de *federalizing process*, en la medida en que forma parte de un sistema de reglas, es decir, a partir de acuerdos constitucionales se desarrolla un proceso federal. Dentro del primer enfoque, podemos destacar a la figura de KELSEN que, simplemente, nos presenta al federalismo como un modelo opuesto al Estado confederal, mientras que dentro del segundo partiremos de FRIEDRICH.

Paralelamente, el ir y el devenir de la historia ha producido distintos tipos de federalismos, clasificados en dos tipos, básicamente, el dual y el cooperativo. Pero, la aplicación práctica de este modelo de organización de poder, se ha extendido de tal forma que podemos hablar de la existencia de una pluralidad de modelos federales. Esta explosión actual del federalismo es la identificada por algunos autores como el nuevo paradigma estatal, un mundo en el que se crean enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado.

<sup>52</sup> Es decir, los estados miembros conservan una importante esfera de autonomía y participan en la formación de la voluntad federal por medio de una segunda cámara en el parlamento de la federación —como son el Senado norteamericano y el *Bundesrat* alemán—. Esta autonomía está garantizada en una constitución federal cuya reforma estaría sujeta a procedimientos especiales. Los conflictos que se puedan plantear entre los diversos niveles que integran la Federación serán resueltos por una instancia creada *ad hoc*. El reconocimiento de soberanía originaria es una clara distinción con el modelo autonómico, ya que los Estados federados se dotan a sí mismos de su propia Constitución, y no de un estatuto de autonomía emanado del poder central.

<sup>53</sup> La concepción de la que se trata a la hora de identificar el federalismo no es una cuestión baladí si no que tiene importantes consecuencias como puede ser la participación directa o indirecta del Estado miembro en la reforma de la constitución federal ya que su participación está ligada a la función que la carta magna tenga con las constituciones federales. Si el Estado federal es un proceso nacido de la unión o descentralización de los Estados, la carta magna jugará un papel importante en sus relaciones y los miembros podrán participar directa o indirectamente en su reforma. (Cfr. GROPP, Tania, "La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial", en *Revista de Derecho político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113, 116-117).

Las formas del federalismo son diversas, pero, su esencia es la de reconciliar unidad y diversidad. Estos términos aunque en principio parecen contradictorios no son contrapuestos entre sí. La unidad se opone a la desunión y la diversidad a la homogeneidad<sup>54</sup>. De esta manera, el Estado federal es el que institucionalizaría la diversidad de competencias entre los distintos niveles, nacionales, infranacionales e, incluso, supranacionales. Esto va a requerir el establecimiento de un gobierno flexible y dinámico, es decir, que se adapte a los tiempos.

Por ello, el federalismo ha de cumplir una serie de funciones. Para RAINER OLAFF<sup>55</sup> el federalismo debe cumplir al menos dos: la primera función sería la de limitar y dividir verticalmente el poder a la par que proteger a las minorías a través de una autonomía regional; y, la segunda, la función de integrar la heterogeneidad. Esta última variará en peso según la posible existencia o no de conflictos económicos o culturales por ese motivo, por ejemplo, en Alemania no existía una heterogeneidad conflictiva cultural y económicamente entre los *Länder*.

### 1.3. Federalismo como proceso

Una visión más teórica y estática<sup>56</sup>, identificaría al Estado federal como aquel que, simplemente, tiene su origen en un pacto o alianza. Así, esta forma de Estado se distinguiría frente a la confederación o al Estado regional por el hecho de que los Estados miembros participarían en la reforma del texto constitucional ya que ésta se sustenta en un pacto de manera que quien lo modifica son las partes. Partiendo de este análisis estático, las distintas estructuras estatales podrían reconducirse hacia las categorías conceptuales de estado federal o estado unitario. Lo que plantea el problema de su correlación práctica, ya que en la realidad ninguna de las dos formas de Estado se manifiesta de un modo puro<sup>57</sup>.

Sin embargo, parte de la doctrina empirista discute esta idea y parte de una visión más dinámica. No conciben al Estado federal como algo estático sino que se habla de la existencia de un proceso federalizante. El *federalizing process*, se sustenta sobre unos acuerdos federales de naturaleza constitucional, *constitutional arrangements*, que regulan las reglas fundamentales del desarrollo de un proceso federal que evoluciona a partir del pacto inicial.

<sup>54</sup> AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.15.

<sup>55</sup> RAINER OLAFF, Schultze, "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada" en D. NHOLEA, *Descentralización política y consolidación democrática. Europea- América del Sur*, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1993.

<sup>56</sup> Esta visión estática del Estado federal es la que sostienen autores como J. BRYCE, H. KELSEN, K.C.WHEARE, entre otros, que contemplan el estado federal como una estructura.

<sup>57</sup> De esta manera, como nos recuerda RUIPÉREZ ARAMILLO, el problema de la definición de las actuales estructuras estatales en las que emerge el autogobierno regional ha de reconducirse a la consideración de un Estado federal o regional descentralizado en función de su configuración como tal en el texto constitucional. (Cfr. RUIPÉREZ, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, p.35). Mas veremos que, ese reconocimiento constitucional del autogobierno regional puede producirse aún no existiendo formalmente una Constitución codificada, como es el caso de Inglaterra. El reconocimiento constitucional del principio federal puede ser entendido en un sentido amplio en función del concepto de Constitución del que se parta. Todo ello, refleja que, más allá de los conceptos estáticos de Estado, Constitución, o federalismo, hemos de partir de un concepto dinámico de una realidad política cambiante.

Autores como LA PERGOLA<sup>58</sup> sostienen que el federalismo es “estructura y proceso a la vez”, es decir, es una dinámica en la que los principios del liberalismo encuentran su aplicación más perfecta en una estructura territorial descentralizada<sup>59</sup>. De manera que, como destaca FRIEDRICH<sup>60</sup> el “ordenamiento federal no tiene naturaleza contractual, sino sólo una estructura”, aunque estará influida por la génesis pacticia del Estado federal, éste sería la primera etapa de todo un proceso federalizante. De manera que, nos encontraríamos ante un proceso que su momento inicial se fija a partir del establecimiento de un pacto que origina el Estado federal, sobre él se desarrolla un proceso de evolución.

El punto de partida del proceso se concretaría en el momento del nacimiento del Estado federal. Su origen puede ser bien por la unión de varios Estados soberanos o bien a través de la división de un Estado unitario en el que se establecen distintos entes autónomos<sup>61</sup>. No nos hallamos ante una incorporación de Estados ya que el Estado federal domina sobre su pueblo y territorio aunque los Estados miembros conservan su carácter estatal en las esferas de su competencia. Se establece un enlace especial entre el Estado federal y el Estado miembro, una organización conforme a una Constitución federal que distribuye los ámbitos competenciales de ambos y no conforme a un contrato<sup>62</sup>.

Así, se puede comprender que los Estados miembros se encontrarían jurídicamente bajo un sistema de relaciones respecto al Estado federal. De manera que, los Estados miembros verían limitada su soberanía, aunque, mantienen una esfera de soberanía respecto al ejercicio de sus facultades en el ámbito de sus competencias; pueden exigir prestaciones del Estado federal<sup>63</sup>; y, participan en el poder federal incluso en la configuración del organigrama político y las estructuras del poder federal. Pero, todas esas relaciones se mantienen dentro del principio del equilibrio, de modo que, no se suprime el pluralismo político de los estados miembros y tampoco se quiebra la unidad federal del Estado.

Estado federal podría evolucionar hasta un Estado unitario por lo que los estados miembros que lo integran perderían su carácter estatal lo que exigiría la concurrencia de su voluntad. Frente una forma centralizadora de poder típica de un Estado centralizado, el Estado federal presenta rasgos de descentralización política aunque en menor medida que una confederación que garantiza las estructuras de poder federal.

<sup>58</sup> Es LA PERGOLA, quien aplicará el concepto de Estado federal de FRIEDRICH y lo extiende al Estado regional, de manera que, concibe al mismo como un proceso federalizante que se sustenta sobre una estructura. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos...*, en su totalidad).

<sup>59</sup> Al respecto, SÁENZ ROYO nos recuerda que, históricamente, el federalismo es el resultado del pensamiento liberal. Si bien, con el estado social se produce una merma de su estructura ya que en su interrelación se perjudica más al principio federal, a esta cuestión nos referiremos cuando analicemos el nuevo paradigma federal al final de este capítulo. (Cfr. SÁENZ ROYO, Eva, *Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson- Civitas, Madrid, 2003, p.36).

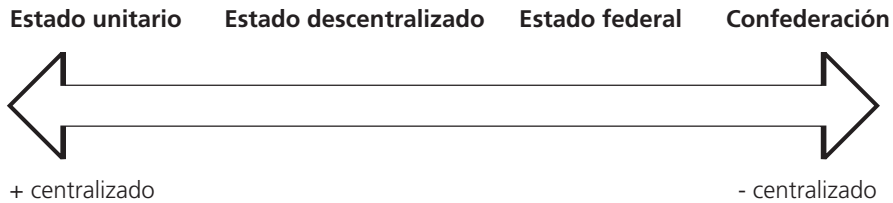
<sup>60</sup> FRIEDRICH, Carl, *Federal Constitutional Theory*, p.511, cit. por LA PERGOLA, Los nuevos..., p.243.

<sup>61</sup> LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos...*, p.193 refiriéndose a KUNZ, “Die Staatenverbundugen” p. 627, señala la irrelevancia de la distinción teórica el tratado y ley como procesos equivalentes a los fines de establecimiento de un Estado federal (Vid. nota al pie 1), en relación con el origen asociativo del Estado federal. LA PERGOLA destaca que esta fase, frecuentemente, es precedida por la confederación de los estados, por ejemplo Estados Unidos de América, (Vid. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos...*, p.193). Mientras que, el federalismo de origen descentralizado es el que LA PERGOLA llama *centrifugo* y serían los casos de Alemania y Suiza.

<sup>62</sup> Sobre esta cuestión JELLINEK subraya que los pactos entre Estados, previos a la fundación del Estado federal, tienen una importancia jurídica ya que establecen las condiciones con las que se obligan mutuamente los Estados tras ello el Estado perfecciona su consentimiento. Es decir, en el pacto fundacional de un Estado federal los Estados miembros reconocen el establecimiento de un Estado federal y la ratificación de su constitución suponen que no se trate de una ley particular. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp. 666-669).

<sup>63</sup> Este ha sido una vía de extraordinaria importancia a la hora de aumentar el ámbito de competencias del poder federal al ir haciéndose cargo del ámbito prestacional de competencias de los Estados miembros. El caso de la centralización de poderes del poder federal norteamericano tras el *New Deal* es un ejemplo claro de ello.

Esta idea puede representarse mediante simple esquema. En función de la centralización de poder producida en los diferentes modelos de Estado, podemos distinguir diferentes modelos político-territoriales. De manera que, en el extremo abierto de formas de organización política más centralizada, se situaría el Estado Unitario, y, en el extremo contrario, el menos centralizado, correspondería a la confederación. Entre esos parámetros, colocaríamos los modelos de Estado descentralizado o federal más próximos a la centralización o descentralización del poder. Así, el esquema quedaría representado del siguiente modo.



La confederación se presentaría como una unión permanente de Estados con el fin principal, aunque puede pretender alcanzar otros, de proteger un territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior por lo que requerirá una organización permanente para alcanzarlo. Pero, a diferencia del nuevo paradigma estatal de Estado<sup>64</sup>, la confederación no supone una disminución jurídica de la soberanía de los Estados confederados sino que éstos se obligan a actuar en conjunto ante determinados supuestos pero conservan su *imperium* sobre los asuntos<sup>65</sup>. El Estado federal, se presentaría en cambio como un Estado soberano integrado por Estados.

Resumiendo, podemos señalar que el federalismo propiamente dicho puede ser identificado con una forma de organización política que, nacida de un pacto, establece la descentralización del poder. El problema será el determinar el grado de descentralización necesario para que hablemos de Estado federal<sup>66</sup>. El análisis de supuestos actuales de Estados federales nos acercará a una respuesta.

Precisamente, podemos aportar distintas concepciones que se refieren al mismo: la primera de las acepciones, es la de autogobierno más que gobierno compartido, unidad más diversidad, o la de una unión contractual duradera que posibilita la participación en el poder, pone claro los límites de la soberanía y suple, pero no reemplaza ni disminuye, los lazos orgánicos previstos donde existen.

<sup>64</sup> Si bien existe un sector doctrinal —integrado, entre otros autores, por G. MEYER, HAENEL, VON STENGEL, LE FUR—, que distingue dos clases de confederación, una con carácter social y otra con carácter corporativo, en este último caso se le atribuyen derechos de soberanía sobre los estados que la forman. Esta premisa supondría integrar a la confederación dentro de la categoría de Estado y, por lo tanto, que la diferencia esencial entre Estado federal y confederación desapareciese. (Cfr. JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 658).

<sup>65</sup> El poder de la confederación no es un poder estatista sino que carece de medios de derecho público para que su voluntad se cumpla. Incluso, si algunos de los miembros de la confederación se rebelase, ella debe recurrir a una coacción de derecho internacional. (Cfr. JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 657)

<sup>66</sup> Al respecto, KING señala que hubo muchos criterios de centralización y descentralización empleados para clasificar a los gobiernos —como son el carácter representativo, el sentimiento de responsabilidad al pueblo, la validez o el tamaño del elemento de liderazgo, el tipo de economía, el tamaño del territorio, el carácter social de la población, etc— pero el grado de descentralización que, tan ampliamente, es aceptado en el presente es incoherente ya que no distingue el grado de descentralización necesario para hablar de federalismo y no estipula las esferas relevantes de descentralización políticamente relevantes, (Cfr. KING, Preston, Federalism and Federation, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982, p.137).

Es decir, es el autogobierno más el gobierno compartido, unidad e identidad. Pero es un concepto que tiene un origen histórico-político<sup>67</sup> que avanza a través de la historia<sup>68</sup>, así ejemplos de federalismo serían la Confederación Helvética, Alemania, los Estados Unidos de América, hasta llegar a la actualidad y a los ejemplos de *federalismo por analogía*<sup>69</sup> y *las confederaciones modernas*<sup>70</sup>, que son modelos federales empleados para referirse a la Unión Europea.

Vemos que, los orígenes del federalismo se hallan en la necesidad de alcanzar objetivos comunes y preservar la identidad propia si bien su poder nace de una unidad estatista que se establece sobre los Estados miembros. Así, a tenor de la definición aportada por VON BOGDANDY<sup>71</sup>, podemos subrayar que el federalismo se originaría al existir un sentimiento reflexivo de permanencia de los Estados miembros en esa unidad de carácter estatista. De manera que, los Estados establecen una soberanía que los une hasta tal punto que, éstos participan en la soberanía del Estado federal<sup>72</sup> ya que la Constitución atribuye una participación de éstos en los órganos de poder federal. El Estado federal se configura como un Estado soberano que se forma a partir de una unión de derecho público entre Estados y que establece la soberanía federal<sup>73</sup>. Son los estados los que forman la unidad y configuran el poder soberano federal en el que participan.

Ese origen fusión de pluralidad de estados en una unidad es el que determina que los Estados aliancistas sean *Estados republicanos*<sup>74</sup> en el que el poder es un concepto difuso distribuido en distintos

<sup>67</sup> Los orígenes históricos del Estado federal se indican en la elección de los mecanismos de participación del Estado miembro en la reforma constitucional. Es decir, el mecanismo que se elija en función del sujeto tenderá a proyectarse sobre el futuro. (Cfr. GROPP, Tania, "La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial", en *Revista de Derecho político*, nº 34, UNED, Madrid, 2002, p. 120).

<sup>68</sup> Un concepto tan amplio del federalismo permite que autores como ELAZAR señalen como primera organización federal al pueblo judío (siglo XIII A.C.). Para este autor, la Biblia recoge un ejemplo de organización federal por tres motivos: la alianza de Dios con el hombre, la federación de las doce tribus de Israel y porque el fin de los días aparece como la primera federación de naciones. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración ...*, p.153).

<sup>69</sup> Este concepto elaborado por KUNZ mezcla lo federal y la confederación y se basa en tres principios: la cohesión socioeconómica, la legitimación democrática y la supremacía del Derecho (Vid. *American Journal International Law*, vol. 45, 1951, p. 334).

<sup>70</sup> LA PERGOLA, en este caso señala que la liga de los Estados se puede dar por un ordenamiento que confiera derechos o imponga obligaciones directamente a los ciudadanos. De ahí, surge la necesidad de consagrarlo y garantizarlo a través de un principio de constitucionalismo. Así, la confederación moderna se caracterizaría porque nace de un proceso de integración política e influye en sus estructuras; por la falta de un estado en el centro; amplía los derechos reconocidos al individuo yuxtaponiéndose al Estado originario; y porque nace una ciudadanía común sobre los principios del constitucionalismo. Para el autor, la Unión Europea es un tipo de confederación moderna. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos ...*, p.171).

<sup>71</sup> Al respecto, VON BOGDANDY señala que una identidad colectiva "es el sentimiento de permanencia social consciente y reflexivo". (Cfr. VON BOGDANDY, Armin, "Constitución europea e identidad europea. Potencialidades y peligros de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa" en la *Revista española de derecho constitucional*, nº 72, 2004, Madrid, p. 29).

<sup>72</sup> Dentro de las distintas doctrinas que se han formulado sobre el concepto de la soberanía del Estado federal podemos distinguir: aquellas posturas doctrinales que sostienen la cotitularidad soberana de los Estados miembros y del Estado federal y otras doctrinas que distinguen entre Estados soberanos y no soberanos, siendo soberano el Estado federal y no los Estados miembros. Entre los representantes de las primeras teorías descritas podemos citar a ZÖRN o BOREL, mientras que, respecto a las segundas, destacaremos a JELLINEK o MEYER.

<sup>73</sup> En este sentido, JELLINEK subraya que, mientras la soberanía reside en el Estado federal, los Estados miembros no son soberanos aunque sí participan en la soberanía. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 663)

<sup>74</sup> Los autores parten de un concepto distinto de república para referirse al Estado, y en concreto, al Estado republicano. Así, ELAZAR emplea el término estados republicanos por referencia a *res publica*, es decir, se trataría de estados nacidos de acuerdos contractuales pero en los que hay una participación pública a diferencia del feudalismo. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración ...*, p.142). Mientras que, BODINO identifica a la república con el Estado, sin más. De manera que, según quien detente la soberanía —todo el pueblo, un parte pequeña o un sólo príncipe— podemos distinguir tres tipos de repúblicas, sin que sea posible en la realidad el combinar las tres formas armónica y proporcionalmente. (Cfr. BODINO, Jean, *Los seis libros de la república ...*, p. 88). Por su parte, JELLINEK sostiene que en el caso de los Estados federales republicanos existirían instituciones que sólo "necesitan ser desarrolladas para que la federación se transforme enteramente, sin notarlo, en un Estado unitario" con ello se refiere a la utilización de leyes, que caracteriza de "imperfectísimas", para alterar el reparto competencial hasta transformarse en un estado unitario, (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p.674).

centros y, que, junto con el territorio y pueblo de los Estados miembros forman una unidad en el Estado federal. Así, el Estado federal se presenta como una alternativa al concepto clásico de Estado soberano<sup>75</sup>. El concepto clásico de soberanía ha desaparecido en los momentos actuales. Los Estados no concentran los máximos poderes en un territorio limitado. El federalismo emerge como un equilibrio entre el poder central y el poder de los Estados miembros, que se asegura a través de una Constitución.

En el actual contexto globalizador mundial, conceptos como el de Estado y soberanía han sido ampliamente superados. Resulta casi imposible imaginar que exista un espacio geográfico limitado que concentre todos los poderes de un modo exclusivo en su gobierno. Las propias relaciones socio-económicas superaron las fronteras y, políticamente, se hacen necesarias nuevas figuras que respondan a la realidad existente. Los procesos de comunitarización económica y política, el asociacionismo estatal, los casos de la Unión Europea, MERCOSUR, la Comunidad Andina, etc. son sólo un ejemplo evidente de la ruptura de los límites y aduanas estatales.

Esta postura es la que plantea el introducir nuevos términos para comprender la realidad o de adaptar los siguientes a partir de las bases teóricas preestablecidas pero flexibilizándolo para dar cabida a estos nuevos fenómenos políticos lo que puede llevar a desvirtuar la clasificación fijada. Lo importante es centrarse en el estudio pormenorizado de los modelos políticos emergentes sin olvidarnos de que tienen una conexión global a la vez que son formas individualizadas<sup>76</sup>.

Así, el federalismo cobra protagonismo al ser la forma de Estado en el que unidad, identidad y diversidad se conjugan en un amplio espacio geográfico. De modo que, como señala ELAZAR:

“[...] el federalismo resurge como fuerza política porque (...) nos dice que no hay mayorías o minorías simples, si no que las mayorías están compuestas por condensaciones de grupos diversos, sin olvidar el corolario de los derechos de las minorías, que sirven para protegerlos y al mismo tiempo obligar a las mayorías a constituirse en conjuntos compuestos en lugar de grupos artificialmente simples. (...) Por ello, no debe sorprendernos que pueblos y Estados de todo el mundo busquen soluciones federales a sus problemas de integración política en el seno de una estructura democrática”<sup>77</sup>.

La integración política que tenga una base federal permite el establecimiento de una unión y del respeto de las identidades traspasando las fronteras y límites que fijaba el concepto clásico de nación-estado. Esto se debe a que la integración federal permite a la vez desarrollar autogobierno y compartir el gobierno, si bien, habrá que establecer mecanismos que eviten la concentración del poder en el centro y que faciliten la participación de las partes. Es decir, que se respete el pacto aliancista. De esta manera, el federalismo surge como un fenómeno social, territorial y cultural no sólo de integración política<sup>78</sup>. Por ello, el federalismo puede observarse desde múltiples dimensiones; no sólo política, sino también social, territorial y cultural.

<sup>75</sup> En la edad media, el príncipe era considerado como soberano y sus súbditos no podían apelar a una autoridad mayor. En el siglo XVI, se construye el concepto de soberanía en relación con el Estado soberano, poderoso y centralizado que nacería a fines de la alta edad media y que implica una nueva concepción del poder distinta de la Iglesia y de los señores feudales. Es entonces cuando Jean BODINO define que, “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república” (BODINO, Jean, *Los seis libros de la república...*, Libro I, Cap.8, p. 47).

<sup>76</sup> Sirva de referencia a este estudio individual, general y globalizado, las aportaciones de TILLY sobre el modelo a considerar en este tipo de análisis comparados de modelos. (Cfr. TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 110 y ss.)

<sup>77</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración ...*, p.20.

<sup>78</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración ...*, pp.98 y ss., o, Cfr. AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, ..., p.15.

Desde el punto de vista su origen, debemos destacar que, el federalismo surge como respuesta a tres fenómenos<sup>79</sup>:

- La aparición del Estado nación en sentido moderno, superando el concepto clásico de Estado soberano limitado territorialmente. Así, el federalismo permitió que las grandes naciones acaparasen poder y autoridad en gobiernos emergentes y el ejercicio del poder se distribuía y garantizaba constitucionalmente.
- La desaparición de las comunidades premodernas basadas en las relaciones sociales fijas de ahí se crean nuevas formas de adhesión territorial, entre ellas, el federalismo.
- La caída de los fundamentos aristocráticos y la emergencia de nuevos principios modernos basados en la igualdad en pos de una mayor democracia que se concretaría con el Estado constitucional<sup>80</sup>.

Las raíces teóricas del federalismo se encuentran en la teoría de ALTHUSIO influenciado por el pacto teológico de CALVINO y ZUINGLIO. Para ALTHUSIO, Dios ha llegado a una alianza con el pueblo delegando en él la responsabilidad de promulgar las leyes y reglamentos. Así, el poder para gobernar en pueblo difiere si se trata del gobierno de una unidad, provincia o imperio. Es decir, el poder para gobernar el pueblo emana del pacto, es un mandato limitado que puede dividirse o restringirse. Frente a esta teoría, otros autores<sup>81</sup> sugieren un concepto de poder indivisible y absoluto, el de soberanía, sobre el que se sustentaría el concepto de Estado moderno en los siglos XVI y siguientes. Frente a este concepto de Estado soberano, renacería el federalismo a fines del siglo XIX cuya concepción moderna tiene su origen en los Estados Unidos de América<sup>82</sup>.

La primera etapa en la evolución del federalismo responde a las dos ideas claves que lo identifican: la integración y el pluralismo. Se trata, por lo tanto, de emplear la técnica federal para lograr la unión de entidades políticas heterogéneas a la vez que se garantiza la libertad individual facilitando la expresión de los intereses particulares. La cuestión era entender el concepto de soberanía<sup>83</sup> relacionada con las ideas de unión y pluralismo.

<sup>79</sup> En este sentido, historiadores como HOBBSAWN y TILLY predicen el final de la era nacionalista al entender que el sistema de estados nacionales no tiene capacidad para regular los procesos transnacionales que tienen un protagonismo político, económico y cultural cada vez mayor. (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Años interesantes: una vida en el siglo XX*, Crítica, Barcelona, 2003 y TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991).

<sup>80</sup> Sobre esta cuestión, conviene consultar PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980.

<sup>81</sup> Cabría citar entre esos autores a BODINO, HOBBS, ROSSEAU, HELLER, JELLINEK, etc.

<sup>82</sup> RUIZ MIGUEL destaca que el federalismo aparecería por la conjunción de dos causas: las pragmáticas, referidas al nuevo marco político creado por la independencia de las colonias que uniría a la confederación y respetaría sus diferencias a través de un compromiso par hacer frente a los problemas surgidos; y, las teóricas, es decir las argumentaciones de garantía a la división de poderes y de respeto a las minorías ofrecidas por HAMILTON, MADISON y JAY. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 26-27).

<sup>83</sup> RUIZ MIGUEL apunta que se formularon diversas teorías para dar una respuesta: la teoría de la doble soberanía de CALHOUN según la que los estados soberanos y el Estado federal eran soberanos sobre sus competencia; la teoría de la soberanía única de la federación de HELLER a partir de las renuncias soberanas de los estados miembros; y, finalmente, la teoría de la soberanía superior de NAWIASKY en la que la soberanía corresponde al conjunto integrado por la federación y los estados miembros. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 27-28).

Desde el siglo XIX, el federalismo se conceptualiza como un fenómeno político. De esta forma, se limita en esencia el concepto de federalismo para regular las relaciones entre gobiernos y entidades políticas. Esta conceptualización se manifiesta de dos formas<sup>84</sup>: como una capacidad de los ciudadanos de relacionarse entre sí, respetando la identidad de cada uno como individuo libre y autónomo; y, como una permanente existencia de grupos religiosos, culturales o sociales. De manera que, surgen “modelos consociativos”<sup>85</sup> que se institucionalizan y se mantienen como materia de régimen político. Surge, así, el llamado federalismo moderno a partir del establecimiento de redes internacionales homogeneizadoras y de integración política, jurídica, económica y cultural, y, como freno a los procesos internos de descentralización y de disgregación.

Desde el punto de vista territorial, el papel del federalismo es muy importante a la hora de organizar el poder atendiendo a los criterios socio-geográficos. Los distintos entes territoriales se constituyen como oportunidades de expresión de los intereses de cada subdivisión socio-geográfica, para ello deberán emplear los distintos mecanismos políticos existentes. Además, las divisiones territoriales facilitan el incremento de la autonomía y la consecuente protección de derechos de las minorías. Los acuerdos federales que se establezcan entre los distintos entes territoriales pueden favorecer a un desarrollo más armónico de todo el país y no sólo de determinadas regiones.

Además, el federalismo también se manifiesta desde un punto de vista cultural. El federalismo permite orientar las relaciones humanas hacia posiciones con una mayor tendencia a la coordinación y cooperación. Mediante el establecimiento de pactos y alianzas, cada uno participa como individuo a la vez que como un colectivo. Hasta el punto de que, el éxito del federalismo puede estar condicionado directamente por la extensión del mismo como fenómeno cultural. Es decir, la no interiorización cultural y social del federalismo puede determinar su fracaso como modelo jurídico y político en una sociedad global.

Por ello, al estudiar al federalismo como un fenómeno político no podemos eludir su repercusión territorial y cultural en la sociedad. Simplemente, lo que hace el federalismo es ofrecer soluciones pragmáticas a cuestiones políticas y jurídicas como son el reparto de poder, el respecto a la jurisdicción, y la existencia de poderes legislativos y ejecutivos reales y efectivos<sup>86</sup>.

Así, el federalismo se configura como un fenómeno flexible<sup>87</sup> con múltiples dimensiones y que puede atender a distintos objetivos o fines. La idea federal no es un principio centralizador pero tampoco es

<sup>84</sup> Durante esta época las ideas federales se entre mezclan con las doctrinas socialistas, comunistas, anarquistas, etc, que buscan el establecimiento de una nueva organización política social. La desconfianza en el Estado, por lo que habría que descentralizar su poder, y el mito de una sociedad autónomamente organizada recorrían Europa en el siglo XIX. Éstas eran las ideas de MAZZINI, de los furieristas y de PROUDHOM, entre otros.

<sup>85</sup> Al respecto, ELAZAR añade que en “los países conscientes del federalismo como fenómeno social logran sus mayores éxitos ya que reflejan su dimensión social en una estructura y procedimientos políticos federales”. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración* ..., p.99).

<sup>86</sup> Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.13.

<sup>87</sup> Al respecto, algunos autores se plantean la existencia de límites a la flexibilidad del federalismo sobre todo en relación con la división de poderes y el dibujo de las fronteras. Así, la satisfacción de las minorías con el modelo federal dependerá de la división de poder en los distintos niveles, su conformidad, y, si se reclama un mayor de poder, por las que el autor denomina *nationality-based units*, o no se demanda un mayor poder, por las llamadas *regional-based units*. Si existe una mayor o menor conformidad con el modelo de reparto de poder y sobre la delimitación de fronteras entre las demandas regionales y la solución federal se adaptará la flexibilidad del modelo federal a esas demandas, el límite, por lo tanto, se halla en el punto en que las demandas regionales no se encuentran satisfechas. (Cfr. KYMLICKA, Will, “Federalism, nationalism and multiconstitutionalism” en Dimitros, KARMIS, Wayne, NORMAN, et alii, *Theories of Federalism. A reader*, Palgrave Mcmillan, New York y Hampshire, 2005, pp. 277 y ss).



un principio descentralizador<sup>88</sup>. En él nos encontramos con la existencia de fuerzas centrífugas y centrípetas de poder que hay que equilibrar. De esta manera, el federalismo puede servir como un superargumento para cierto tipo de centralización<sup>89</sup> y, al mismo tiempo, la no-centralización contractual del poder<sup>90</sup> es garantizada constitucionalmente. El grado de gobierno no está estrictamente fijado sino que se mueve dentro de unos parámetros de centralización y descentralización equilibrados y garantizados constitucionalmente.

A lo largo de la historia el federalismo ha permitido<sup>91</sup>:

- Frenar a la concentración de poder excesivo en manos de un gobierno central;
- La protección de las minorías;
- Fijar un sistema que permite garantizar la libertad y la independencia de las comunidades menores;
- Establecer una estructura constitucional que permite la unificación de los Estados pequeños y más débiles, sin que suponga la destrucción de su identidad nacional y su soberanía;
- La descentralización del poder hacia autoridades más próximas a los ciudadanos como un medio de poner fin a las vastas burocracias de los grandes Estados;
- Configurar una forma de otorgar a los ciudadanos la posibilidad de participar en los procesos de decisión en el ámbito local<sup>92</sup>.

Es decir, el federalismo se ha aplicado para alcanzar fines políticos a cuatro niveles, que de menor a mayor son<sup>93</sup>:

- Establecer acuerdos políticos viables —ligas y confederaciones— que unan y permitan crear un nuevo Estado que las reúna con mayor poder, como es el caso de las federaciones modernas.
- Crear un Estado posible, lo que requiere ampliar los principios federales más allá de la búsqueda de acuerdos factibles.
- Instaurar un Estado justo, este fin lo buscaron los movimientos federalistas de América Latina en donde no había tradición federalista y se buscaba la justicia.
- Alcanzar un orden moral, más allá de alcanzar sólo la justicia.

<sup>88</sup> Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.15.

<sup>89</sup> Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canbera, Londres, 1982.

<sup>90</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987.

<sup>91</sup> Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 12.

<sup>92</sup> Así, ya en el siglo XIX Lord ACTON sostenía respecto al sistema federal "Es el único método de moderar no sólo a la mayoría, sino también el poder de todo el pueblo, y proporciona la fuerza base de una segunda cámara que ha entrañado seguridad esencial para la libertad en todas las genuinas democracias". El desarrollo de este principio federalista ha podido producir una comunidad "más poderosa, próspera, inteligente y libre que cualquiera que el mundo haya visto hasta ahora". (Cfr. ACTON, John, *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952).

<sup>93</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración* ..., p.139 y ss.

La variedad de las formas federales se produce en relación con la consecución de estos fines más limitados, como son los dos primeros, o de un nivel más profundo, como son los dos últimos. La comunidad política optará por el que más le interesa según sus necesidades e intereses.

Como sabemos, el federalismo moderno parte de los pasos de los federalismos suizos, estadounidenses, alemán, etc. y supuso una alternativa al viejo concepto de Estado unitario, centralizado. Hasta mediados del siglo veinte hubo un fenómeno centralizador en los sistemas políticos. Sin embargo, sería en el último tercio de este siglo cuando crece la tendencia contraria. Esto ha supuesto, por un lado, la evolución de los modelos federales clásicos —el norteamericano y el alemán—, y, por otro lado la expansión del federalismo a otros estados desarrollando nuevos modelos adaptados, y, fomentando la aparición de nuevas fórmulas de organizaciones políticas supraestatales que adoptan esquemas federales.

En la actualidad, podemos hablar de la existencia de un fenómeno en extensión, el de la existencia de más de un gobierno en un mismo territorio y que se amplía más allá de las clásicas fronteras territoriales. Es lo que autores, como Daniel ELAZAR han llamado la revolución federalista<sup>94</sup> o Alexandre MARC identifica con el posible establecimiento de un federalismo global<sup>95</sup>, y, sobre la que nos referiremos al comienzo de este capítulo.

El federalismo puede suponer una ayuda para el constitucionalismo moderno ya que ofrece modelos de soberanía divisible y compartida de distintas entidades dentro de las sociedades multinivel y de multigobierno como las actuales —caso de la Unión Europea—. Frente al Estado decimonónico que concentra el poder y en el que se concibe la soberanía como indivisible y absoluta, el nuevo contexto multinivel de gobierno y multiconstitucional requiere un concepto de soberanía compartida en el que coexisten diversas entidades soberanas dotas de sus propias constituciones.

El federalismo presenta distintos puntos de unión con la democracia, ya que al respetar la diversidad supone que asume al pueblo tal y como es<sup>96</sup>. Hasta tal punto que, las estructuras federales tendrán mayor efecto en aquellos países en los que los sistemas democráticos locales están bien implantados<sup>97</sup>. El federalismo confiere a los individuos y a los grupos un mayor acceso al poder de decisión aunque esto también puede generar problemas desde el punto de vista de aquellos individuos que no integren ningún grupo o minoría. En este caso, las autoridades federales son las que determinarán los derechos que prevalecen y evaluar la influencia de las confrontaciones en las relaciones con las minorías.

<sup>94</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración* ..., pp. 145 y ss.

<sup>95</sup> MARC habla de la existencia de una revolución total que parte de una concepción individualista del federalismo hasta extenderlo de un modo global a través de lo que denomina la acción federalista. Partiendo de la idea de que ele federalismo e individualismo son dos caras de una misma realidad, esta teoría orienta la acción federalista a partir del personalismo. (Cfr. MARC, Alexandre, "Del pensamiento a la acción" en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, pp. 197 y ss).

<sup>96</sup> ELAZAR indica entre los fines del federalismo: el de asumir al pueblo tal y como es, el aunar la integridad e identidad, el limitar y distribuir el poder así como el favorecer a su participación (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración al federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1990, p. 116). Además, el autor señala que, al ser federalismo republicano, debe apoyarse en el público para lograr sus fines. Por este motivo, se introducirían las disposiciones federales ya que reconcilian los intereses de distintos pueblos en el seno de un marco político común. El federalismo permite el autogobierno compartido y limitado en el que se concilian diversas identidades (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración al federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1990, p. 289).

<sup>97</sup> Frente a aquellos otros estados en los que el parlamento —y no el pueblo— toma las decisiones en el ámbito local. (Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 39).

### 1.4. Los elementos del federalismo

A pesar de la evolución que ha sufrido como proceso y las formas flexibles, diversas y concretas adoptadas por federalismo; se pueden encontrar puntos básicos de confluencia que permiten distinguir al federalismo frente otros sistemas de organización del poder. El principal de los elementos que diferenciarían al federalismo es el de la descentralización del poder. Esta característica es la que en mayor o menor medida nos permite cuestionar el hecho de que nos hallemos o no ante una forma de organización política del poder de corte federal.

Así, dentro de las distintas clasificaciones de los gobiernos, podemos destacar la que distinguía entre gobiernos centralizados y descentralizados que Preston KING subraya<sup>98</sup>. Esta clasificación, normalmente identifica al absolutismo con el gobierno centralizado frente a la federación que correspondería al gobierno descentralizado, sin embargo, cabe cuestionarse esa identificación.

La principal objeción a esa identificación sería que no determina el grado de descentralización necesario para que hablásemos de federación, además, no precisa si es posible o no la existencia algún tipo de entidad gubernamental centralizada en la federación. Además, cabe añadir, que esa distinción puede establecerse desde un punto de vista teórico pero lo importante para hablar de un gobierno descentralizado es que su estilo de gobierno refleje la división de poder. Es decir, un gobierno descentralizado requiere que, además de estructuras políticas, exista un verdadero y equilibrado reparto de poder.

Por ese motivo, algunos autores prefieren no hablar de gobiernos descentralizados y distinguir entre gobiernos centralizados y no centralizados. De esta forma, el federalismo se encontraría en la categoría de gobierno no centralizado pero no excluye la posibilidad de que exista un poder federal que tenga ciertas facultades centralizadoras —es el caso del federalismo americano tras el *New Deal* de Roosevelt—. En el primer caso, el de gobiernos centralizados, nos encontraríamos ante un gobierno central que reparte para sí funciones únicas según considere oportuno. Esto implicaría una jerarquía, su centro de poder es el estatal rodeado de otros centros de poder periféricos jerárquicamente superpuestos al poder central. En el segundo caso, que corresponde al gobierno no centralizado, el poder es muy difuso y no puede ser legítimamente centralizado o concentrado sin que ello suponga una quiebra de la estructura de poder fijada en la Constitución, si esta lo estableciese.

Además de la descentralización, e independientemente de la clasificación de estos tipos de federalismo, la doctrina ha establecido otros elementos que, en general, lo definen. De este modo, podríamos enumerar de un modo más extenso cuáles serían los elementos que identificarían un Estado federal:

1. Una Constitución rígida que fije o establezca los distintos poderes<sup>99</sup>; especifique las competencias de los distintos entes. Estas competencias podrían establecerse por sistemas de listas de competencias abiertas, cerradas o mixtas —por ejemplo la constitución de los Estados Unidos, la Constitución de Alemania, la española, etc—. En esta Constitución, también se recoge el pacto federal<sup>100</sup> y sólo puede alterarse por un procedimiento extraordinario<sup>101</sup>, pues la Constitución será rígida.

<sup>98</sup> Los elementos que los distinguirían serían: el carácter representativo, los atributos de representar el pueblo, la validez o el tamaño del elemento del liderazgo, la eficacia de respecto al proceso de toma de decisiones, el tipo de economía, el tamaño del territorio, el carácter social de la población, etc. (Vid. KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crom Helm, London, 1982, p.137).

<sup>99</sup> Sobre la extensión del principio de rigidez constitucional a los estatutos de autonomía como elementos para preservar la autonomía regional debe consultarse RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 285 y ss.

<sup>100</sup> Vid. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo...*, p.199.

<sup>101</sup> ELAZAR, destaca a los procedimientos de reforma constitucional como capitales en un sistema federal. Sin ellos, no existirían constituciones rígidas escritas y la no-centralización ni la división de poderes estarían suficientemente garantizada. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo...*, pp.210 y ss).

2. La no centralización, de manera que la división establecida no se vea alterada unilateralmente sin el consentimiento mutuo en el caso de competencias compartidas, lo que favorecerá al mantenimiento de los distintos actores políticos territoriales y la una voluntad firme de negociación entre los mismos que supondrá una garantía de diversidad.
3. Las garantías jurisdiccionales<sup>102</sup> y la supremacía constitucional que aseguren ese reparto competencial. De esta manera, la actividad de los Estados miembros se mantiene dentro de las esferas de su competencia y en los campos de acción que corresponden al Estado federal éste prevalecerá sobre los Estados miembros<sup>103</sup>.
4. Una legislatura bicameral en la que una de las cámaras representa al pueblo y a las regiones, y, que esté garantizada constitucionalmente<sup>104</sup>. Así, el carácter federalista se presenta de un modo especial en los órganos del Estado ya que se crea un órgano colegial que representa la voluntad de los estados miembros y que se integra dentro de la estructura de poder político federal con un peso específico.
5. La sobre-representación de las unidades más pequeñas en una cámara territorial determinada constitucionalmente.
6. La garantía constitucional de la existencia del derecho de las unidades constitutivas a participar en la enmienda de la Constitución federal y a reformar unilateralmente las constituciones de los Estados miembros. De manera que, en muchas de las constituciones federales se le atribuyen a los entes regionales un voto decisivo para la modificación de la Constitución<sup>105</sup> para que así sea posible la reforma de la misma.

<sup>102</sup> Como señala JELLINEK, en *Teoría general del Estado*, Fondo de cultura económica de México, México, 2000, p. 663.

<sup>103</sup> En este sentido, JELLINEK sostiene que los Estados miembros conservan su carácter de Estado cuando actúan en el ámbito de sus competencias aunque en la práctica real se consideran siempre como Estados a los miembros del Estado federal. Por el contrario, en los ámbitos de competencia federal, el Estado miembro participaría en el ejercicio de la soberanía como órgano del Estado total ya que, entonces, tendría el derecho de exigir prestaciones. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo de cultura económica de México, México, 2000, p. 665).

<sup>104</sup> ALBERTI ROVIRA parte de la idea de la representación compuesta como concepto que permite armonizar la representación política del Estado federal, el todo y las partes, que encierra la idea de integración y limitación; esto justificaría la necesidad de actuar tomando en cuenta la composición plural. Las partes han de estar presentes en la toma de decisiones. Para asegurar esa representación territorial se establecen instrumentos como el Senado, la intervención en el nombramiento de altos cargos federales, o la participación en el ámbito ejecutivo en las relaciones intergubernamentales. Además, las segundas cámaras asumen no sólo un papel de representación territorial sino que actúan como freno, límite y contrapeso de la cámara baja de ahí su importancia al intensificar la división de poderes. Aunque no existe un único modelo de cámara alta, el autor intenta clasificarlas en función de la distribución de escaños y votos, en torno a las funciones en relación con la primera cámara, según su composición y base territorial, o la naturaleza del mandato de sus miembros. De este modo, ALBERTI, determina su efectividad general. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, "La Representación territorial" en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp. 279-330).

<sup>105</sup> Dentro de los ejemplos clásicos de federalismo, podemos encontrar disposiciones constitucionales en este sentido. En el caso de Suiza al artículo 93 de la Constitución federal fija el derecho de iniciativa legal de todo cantón y el poder de decidir sobre la revisión constitucional por la mayoría de los cantones y, junto, a la de los ciudadanos, es decir, las poblaciones de los estados son llamadas a pronunciarse directamente, a través de referéndum, sobre el proyecto de reforma preparado por el parlamento nacional. En los Estados Unidos, la iniciativa de reforma constitucional requiere dos tercios de la legislatura de los Estados y ratificar las modificaciones acordadas son necesarias las tres cuartas partes. En Alemania, no sólo los *länder* participan indirectamente en la reforma, a través de la segunda cámara, a través del *Bundesrat*, en la reforma del texto constitucional sino que, a tenor del artículo 23, éstos participarán en la Unión Europea cuando se afecte a la soberanía alemana. Para conocer más sobre los sistemas de reforma constitucional y de su relación con los sistemas federales es interesante el trabajo de Tania GROPP, "La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial", *Revista de Derecho Político* n° 54, UNED, Madrid 2002, pp. 113-127. En él se destaca que los orígenes del Estado federal inciden en la elección de mecanismos de participación del Estado miembro en la reforma constitucional. De manera que, el mecanismo se eligen en función del sujeto que tiende a proyectarse sobre el futuro. Por lo tanto, si la federación surge de la unión de estados, para preservar su voluntad de adhesión, el mecanismo será el de la participación directa y sobre cualquier modificación constitucional. En cambio, si el Estado federal surge de la descentralización, para evitar la división y el conflicto, la intervención en la modificación de la constitución será indirecta a través de una segunda cámara territorial.

7. El gobierno se halle descentralizado por un tipo regional relativamente grande e importante, frente lo que ocurre en el estado unitario con gobiernos regionales con menor autonomía.
8. La permanencia del principio federal<sup>106</sup>. Es decir, el reparto de poderes ha de ser separado con derecho a poder modificarlo. Así, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales se destacan como principios característicos de este modelo de gobierno el principio de separación —una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno<sup>107</sup>—; el principio de autonomía —cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente— y el principio de participación —las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales, en general, a través del bicameralismo federal—.

Aunque existe cierto acuerdo a la hora de determinar esos elementos, sin embargo, la doctrina difiere a la hora de considerarlos como elementos con entidad propia o elementos implícitos en otros<sup>108</sup>. De un modo más resumido, podríamos entonces destacar que el Estado federal implica ante todo la existencia de:

1. Una Constitución general, central —federal—, y tantas Constituciones particulares como Estados miembros<sup>109</sup>. Esta Constitución, en principio, ha de ser rígida —sin que, sin más, pueda ser modificada unilateralmente por una de las partes— y escrita<sup>110</sup>. En ella se recoge

<sup>106</sup> KING define este principio como la incorporación de unidades federales en los procedimientos de toma de decisiones de un Estado en estructuras constitucionalmente establecidas (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crownmhen, London, 1982, p. 138 y ss). WHEARE destaca que este principio establece la coordinación e independencia de las esferas del gobierno general y regional. (Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government ...*, pp. 4 y 5).

<sup>107</sup> En este sentido, STERN señala que en un Estado federal, junto a la separación horizontal de la materia de Derecho de Estado, es necesario una división vertical ya que lo característico de este tipo de Estado es que el Estado superior y sus miembros inferiores son Estados con su propio Derecho del Estado. De este modo, "no se trata sólo de determinar la yuxtaposición sino también la *supra* y subordinación de los diferentes niveles". (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p.117).

<sup>108</sup> Por ejemplo, podremos señalar los elementos que destacan: LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo...*p.199); ELAZAR, (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo...*, pp. 210 y ss) que enumera como elementos del federalismo simplemente tres: una constitución escrita, la no centralización y la división del poder por áreas; o Preston KING, entre otros, que simplemente destaca como elemento a la división del trabajo ente el centro y la periferia como una de las variedades de las reglas del reparto democrático (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982, pp. 138 y ss.).

<sup>109</sup> A la hora de hablar de este elemento constitucional, subrayaremos que cabe fijar una serie de precisiones. Así, ELAZAR distingue cinco modelos básicos de Constitución federal: una constitución como marco de gobierno y garantía jurídica; la Constitución que se configura como código; aquella que aparece como manifiesto revolucionario o social; la que se establece como ideal político —concepto que ya ha sido superado—; y, finalmente, la carta magna que surge como una adaptación o modernización de una antigua constitución tradicional. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración federalismo...*, p. 201).

<sup>110</sup> Sobre esta cuestión, ELAZAR subraya la necesidad de que la Constitución sea escrita y atribuye al federalismo su invención como artefacto político que facilita la reconstrucción de los países sobre unas bases federales (cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración federalismo...*, p. 201). Al respecto, cabe cuestionarse el caso del Reino Unido, para ELAZAR es un ejemplo de federalismo y, sin embargo, no tiene una constitución escrita codificada ya que la constitución como código sería larga, detallada y articulada (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración federalismo...*, p. 201). En cambio, WHEARE señala que Gran Bretaña no tiene constitución escrita, entendiéndolo por tal la codificada, porque: no ha tenido la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestas a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

el pacto que sustenta la federación<sup>111</sup>. Esa Constitución federal<sup>112</sup> sería garantía de los derechos de los individuos, pero también de los derechos de los Estados miembros; es límite y exigencia para las constituciones de los Estados miembros —éstas han de ajustarse a las prescripciones de la Constitución federal—; y la revisión de la Constitución federal exige la participación de los Estados miembros, pues los derechos de tales Estados serían precarios si pudieran modificarse a través de una revisión constitucional sin su concurso.

2. Una delimitación de competencias<sup>113</sup> entre el Estado central y los Estados miembros<sup>114</sup>. Ésta puede hacerse de varias maneras:

— La más general, mediante una única lista se determina las facultades que corresponden al poder central y las delegadas a los estados miembros, entendiéndose que todas las demás corresponden a los últimos. Este sistema se conoce con el nombre de sistema de listas abiertas, es el aplicado en el caso de la *Devolution*, en concreto en relación a Escocia. Consistiría en el establecimiento de una típica cláusula residual a favor de los Estados presente en la mayoría de las federaciones: —por ejemplo, la Enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos de América, o el art. 70 de la Constitución alemana; la excepción sería la Constitución canadiense que prevé una competencia residual a favor de la federación pero tras atribuir numerosas e importantes competencias en exclusiva a las provincias—. Este sistema se explica por el hecho de que los Estados miembros preexistían a la federación y, por ello, originariamente tenían todas las competencias así las facultades expresamente no otorgadas a la federación corresponderían a los Estados integrantes de la misma<sup>115</sup>.

— Sistema de listas con sus distintas variantes según la época y los países pero que podría constar de una lista de competencias exclusivas de la Federación, otra de competencias exclusivas de los Estados y otra de competencias compartidas o concurrentes. Este sistema es el llamado sistema de listas cerradas, como veremos, es el sistema adoptado el reparto competencial español. Este puede consistir en el establecimiento de un listado doble de com-

<sup>111</sup> A través del pacto originario los Estados fundan su unión en valores comunes, intereses y creencias, para alcanzar ciertos objetivos políticos. (Cfr. MADISON, James, *The Federalist Papers*, papers números 10, 14, 51). La rigidez constitucional garantizarán el mantenimiento del pacto.

<sup>112</sup> Para WHEARE la constitución federal ha de recoger: una delimitación de las esferas de autoridad del gobierno central y de las partes constitutivas; limitaciones para los cuerpos legislativos, asegurar la supremacía de la constitución sobre ellos impidiendo que la constitución se subordine a ellos, los derechos de los ciudadanos y sus limitaciones (Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, pp. 39 y ss).

<sup>113</sup> Respecto al reparto de competencias, debemos subrayar cabría que esa división de poderes se realizase por áreas, de manera que, como destaca ELAZAR se establezca una «democracia territorial». (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración federalismo...*, p. 211).

<sup>114</sup> La relación entre los entes territoriales y la federación requiere un reparto de competencias equilibrado. En el que se garantice la unidad federal y la autonomía de los estados miembros. Así, la fortaleza de la federación dependerá de la solidez y consolidación de sus componentes. El equilibrio político en la Unión depende justo de la autonomía de los entes territoriales (Cfr. MADISON, James, *The Federalist Papers*, números 10, 14, 51).

<sup>115</sup> Recordemos que será la jurisprudencia la encargada de definir cuáles son en la práctica los ámbitos competenciales de los distintos entes territoriales. Por lo que aunque la lista sea única ésta puede sufrir modificaciones, así, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, el mecanismo de los poderes implícitos reconocidos a la federación por el tribunal supremo permitió centralizar un mayor número de competencias que correspondían en principio a los estados miembros, acomodándolo a lo dispuesto el artículo I sección 8 de su carta magna. Esta doctrina, posteriormente, sería seguida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con el fin de incrementar los poderes de la unión sobre ámbitos que inicialmente no eran de su titularidad, ejemplos de esa interpretación son la Sentencia AETR, el dictamen 1/76, el Dictamen 2/91, el dictamen 1/94, entre otros. El anterior proyecto de Tratado constitucional europeo también la reconocía al hacer mención a la cláusula de flexibilidad en su artículo I-18, al prever “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo” con el único límite de que el propio tratado constitucional establezca expresamente la no armonización de una determinada materia.

petencias o triple. La lista doble nace de la necesidad de asegurar el poder de las dos partes a través de sendos listados de competencias exclusivas si bien de nuevo entra en juego la interpretación jurisprudencial del ámbito competencial sobre todo entorno la competencia residual. La lista triple supone que la Constitución federal establece tres listados competencias dos exclusivas de la federación y de los Estados miembros y otra de competencias concurrentes o comunes; pudiendo ser esta última de atribución federal de la legislación y ejecución a los Estados miembros, de atribución federal de la legislación básica y el desarrollo legislativo y ejecución de los estados miembros y, finalmente, de atribución legislativa facultativa federal que permite legislar a los estados miembros mientras no lo haga la federación. Aquí, la labor interpretativa jurisprudencial será más complicada porque los parámetros jurídicos que definen las competencias pueden confundir la definición del ámbito de las mismas, teniendo el tribunal que regular aspectos muy concretos de una competencia para determinar a su titular.

En todo caso, sea cual sea el sistema competencial adoptado, el poder federal suele reservarse la dirección política exterior —declarar la guerra, firmar la paz, suscribir tratados internacionales, acreditar embajadores y recibirlos—, el mando de las fuerzas armadas y la regulación del sistema monetario, postal y de los medios de comunicación.

3. Un parlamento bicameral. El Estado federal se presenta, de una parte, como una sola nación; de otra, aparece formado por los Estados federados, dotados de una amplia autonomía. Esta estructura se refleja en el Parlamento federal, integrado generalmente por dos Cámaras. Una de ellas es imagen de la unidad del Estado federal y representa el conjunto del pueblo, a la totalidad de la nación, siendo elegida en proporción a la población de cada Estado —Cámara de Representantes, *Bundestag*—. La otra cámara es la representación de cada Estado particular en su individualidad: en principio se compondría de igual número de miembros por Estado sin tener en cuenta la importancia de su población —en los Estados Unidos cada Estado elige dos senadores con independencia de la población del Estado aunque en el *Bundesrat* se aplica un factor corrector poblacional<sup>116</sup>—.
4. Un Tribunal federal, para conocer y resolver las cuestiones que puedan suscitarse entre el poder federal y los Estados miembros, o entre éstos —ya fuera a través de un Tribunal Supremo como el norteamericano o de un Tribunal Constitucional como el alemán—.

De todo ello, puede verse que hay ciertos paralelismos entre el Estado regionalizado y el esquema federal, no siendo excesivamente dificultoso pasar del autonómico al federal. Si bien, algún autor ha sostenido que el Estado federal sería la forma permanente de vida en común de una parte de una nación, de toda una nación o incluso de una variedad de naciones<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> La forma de elección de sus miembros también será diferente: los senadores norteamericanos serían elegidos por sufragio universal; en Alemania, por el contrario, su designación estaría en manos de los gobiernos de los *Länder*.

<sup>117</sup> Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F. 2000, p.675.

## 2. Modalidades del federalismo clásico

La revolución federalista es una de las más extendidas e inadvertidas. El federalismo se presenta como un modelo de gobierno pragmático y abierto a los diferentes tipos de Constitución aunque requiere la existencia previa de verdaderas estructuras democráticas internas<sup>118</sup>. El federalismo surge como una respuesta variable a las demandas y propuestas de centralización y de balanza o equilibrio. Es decir, pretende aunar descentralización y centralización de poder en una específica base territorial, pero la forma de hacerlo puede variar.

El federalismo ofrece una visión pragmática de la realidad contemporánea nacional e internacional ya que nos muestra una soberanía que puede ser compartida por distintas entidades. Los distintos modelos federales, simplemente, se refieren a la existencia de múltiples vías para la aplicación de los principios federales. De manera que, cabría distinguir distintos tipos o formas de federalismo tantos como Estados federales existan<sup>119</sup>.

Dentro de los modelos federales, en principio, podemos distinguir dos: las clásicas y las modernas. Para centrar nuestro estudio y no perdernos en todo el mare magnum de los distintos tipos de federalismo, tendremos que fijarnos en las observaciones más importantes y de mayor valor práctico que se aprecian en ellos. Así, dentro de las formas clásicas de federalismo, debemos distinguir básicamente dos: el angloamericano y el alemán.

### 2.1. El modelo norteamericano

Este tipo de federalismo sería el exponente clásico del federalismo dual. A Estados Unidos le corresponde la invención del federalismo moderno e inmutable por otros estados-nación que intenta aplicar el modelo federal para solucionar sus problemas de gobierno<sup>120</sup>. Su origen se haya en la unión de varios Estados que formaban previamente una confederación. Los padres fundadores fueron capaces de aunar los teóricos conceptos de democracia y derechos naturales a las cuestiones prácticas suscitadas. De esta manera, unidad y diversidad confluyen en un concepto de soberanía desdoblada o compartida.

Sin embargo, la idea de soberanía del pueblo es contraria al concepto de clásico de soberanía. Así, para HELLER, no cabría el concepto de una soberanía compartida esto es un error de concepto. Para el autor: "Las doctrinas inglesa y norteamericana, que no hace distinción entre soberanía del Estado y soberanía del órgano, caen en una contradicción necesaria entre los conceptos de democracia y soberanía"<sup>121</sup>. Por esta razón, entonces, se puede extender el concepto de poder al *demos*.

<sup>118</sup> "Únicamente aquellos estados que posean «estructuras democráticas internas» podían desarrollar verdaderas estructuras federales de gobierno". (Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.14).

<sup>119</sup> Al respecto, podemos añadir, aunque aplicado a los modelos federales al ser un tipo de ellos, lo que destaca JELLINEK al referirse a las uniones de Estados: "Las uniones de Estados, en general, ofrecen tantos tipos como los Estados particulares; por esto una sistemática clasificación de ellos, había de comprender aún más subdivisiones que las que se hacen al tratar de los Estados unitarios, sin poder llegar a vanagloriarse de lograr encajar a la postre una formación individual dentro de los cuadros que se formen". (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 643).

<sup>120</sup> ELAZAR sostiene: "Casi todas las naciones que intentaron aplicar soluciones federales a sus problemas de gobierno popular en el seno de sociedades civiles pluralistas trataron de imitar los principios o las formas de organización federal de los Estados Unidos, aunque no siempre tuvieron el éxito deseado". (Cfr., ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987, p. 184).

<sup>121</sup> Cfr. HELLER, H., *La soberanía...*, p. 310.



Para hablar de Estado federal en Estados Unidos hay que partir del concepto *lato* de soberanía<sup>122</sup>, en concreto, en el pacto federal nos encontraríamos ante una cesión de parte del poder estatal. Al ceder parte del poder los Estados miembros ya no ostentan un poder indivisible, pierden su condición de soberanos, pero el Estado federal no se convierte en un Estado soberano. El Estado federal sólo adquiere el poder cedido por los Estados, así, la soberanía sería “compartida”. Este sistema llegó a convertirse en el prototipo de los sistemas modernos.

El sistema de gobierno establecido en la Constitución de Estados Unidos era novedoso, es un gobierno federal moderno aunque la Constitución no hable de federación. El concepto de federalismo manifestado hasta entonces era el de ‘sociedad de sociedades’<sup>123</sup>. El modelo de gobierno norteamericano influiría en Europa, en concreto, la Constitución de Suiza y en el imperio germánico que intentaron adaptar sus constituciones al modelo federal estadounidense. Pero la existencia de un gran número de monarquías centrales europeas hizo que, en la mayoría de los países del viejo continente, se acogiese la uniformidad radical suscitada por la Revolución francesa.

Su protagonismo político sería mayor en el siglo XX ya que el federalismo sirve de ejemplo para las confederaciones, organizaciones internacionales y Estados centralizados que buscan cierto grado de descentralización. El modelo estadounidense se extendió de un modo muy importante en el mundo<sup>124</sup>. El federalismo alcanzaría un protagonismo en la esfera política internacional<sup>125</sup> ya que existen razones sociales técnicas y económicas que requieren la existencia de unas instituciones centralizadas sin que se deje de responder a la autonomía democrática de las autoridades locales y sin dejar de favorecer a la diversidad<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Este concepto amplio de soberanía no circunscrito a la idea de poder absoluto y supremo admitiría una posible cesión de facultades y poderes que comprendería la posible cesión de poder a otros entes territoriales.

<sup>123</sup> El enfoque que la doctrina había dado al federalismo era internacionalista, se refería a las relaciones entre estados iguales, sin que exista un estado central que concentre el poder. Así, lo indicaba ALTHUSIO que plantea la posibilidad de crear una sociedad. Para MONTESQUIEU sería un Estado federal el que se componía de unidades de nivel inferior precedente y con potestad que sólo lo ordena a los gobiernos (Cfr., Libro IX del *Espiritu de las leyes Libro V, cap.VI y libro VI cap.V*). Mientras que, el federalismo en Estados Unidos nace de una confederación, tiene una estructura federal separada que ordena a los ciudadanos y no a los estados, sería un Gobierno en que el ámbito de gobierno está dividido entre una autoridad general y autoridades regionales que no están subordinadas unas a otras, pero sí coordinadas entre ellas. El principio federal es aquel que establece que los gobiernos general y regional están coordinadas y son independientes en sus respectivas esferas. (Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government...*, pp. 4-5).

<sup>124</sup> Hasta el punto llega su influencia que, para MARC la que denomina, “la gran experiencia americana” ha contribuido a generar progresivamente el modelo del federalismo, refiriéndose en términos generales cuando describe al federalismo global: en la base, la autonomía; en el segundo nivel, la cooperación conflictiva; posteriormente, en la exacta adecuación con el que el autor denomina el principio de subsidiaridad; y, finalmente, en la participación. Estos principios, permitirían la descripción del análisis, la teorización y el culmen del federalismo. (Cfr. MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, p. 204).

<sup>125</sup> De esta manera, algunos autores opinan que el éxito del federalismo en el siglo XX se debe a que este modelo político se ha acercado a la realidad. Así, indica FLEINER-GERSTER cuando afirma “no se puede considerar al federalismo como un éxito total pero ciertamente ha propiciado a diversos países una estructura constitucional realista de cara al ulterior desarrollo del Estado”. (Vid. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.11).

<sup>126</sup> “El federalismo americano sigue teniendo interés tanto para los grandes países como para los pequeños; para asociaciones internacionales de Estados soberanos, como para la Comunidad Económica Europea, e incluso para estados centralizados tales como España, Italia y Gran Bretaña. Para muchos, el modelo francés de democracia centralizada no contempla de forma satisfactoria la cuestión de los derechos de las minorías [Las minorías] han de promover ahora el impulso para la creación de futuros sistemas constitucionales que proporcionen la autonomía que perdieron como resultado de la centralización”. (Vid. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, pp.11-12). ELAZAR, ha caracterizado al federalismo norteamericano como una asociación pública federal, estatal y local, pero también no gubernamental y privada; se trata de un conjunto de instituciones y agentes que se combinan de diferentes maneras y que se relacionan con diversos “juegos” realizados dentro del marco del sistema constitucional estadounidense. Serán los acuerdos constitucionales y las consideraciones pragmáticas las que determinen la forma en que se comparte y divide la responsabilidad en el modelo norteamericano, su esencia. (Cfr., ELAZAR, Daniel, “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada” en ¿Hacia un nuevo federalismo?, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp.154-155).

El federalismo estadounidense no se basó en una teoría política de descentralización sino en la necesidad urgente y pragmática de construir una unión más perfecta posible de un sistema de gobierno republicano<sup>127</sup>. El carácter innovador de la Constitución norteamericana recae en la combinación de federalismo y republicanismo, en el reparto del poder entre Estados miembros y federación, y, la participación ciudadana en las “cosas del pueblo”<sup>128</sup>. Hasta tal punto llega la identificación entre del federalismo con el republicanismo que, autores como ELAZAR<sup>129</sup> sostienen que el federalismo por su propia naturaleza es republicano pues es una forma de Estado que requiere una participación pública del ciudadano.

El origen federalismo en Estados Unidos se haya en la confederación, pero se avanza, así, de un pacto suscrito por los Estados se pasa a un pacto suscrito por el pueblo. Esto refuerza a la federación ya que justifica al nuevo gobierno y justifica la desobediencia a la federación ya que justifica al nuevo gobierno<sup>130</sup>. En Estados Unidos el poder constituyente se haya dividido, poder constituyente originario lo detenta el pueblo pero quien tiene potestad para reformarlo son los Estados<sup>131</sup>. Esto no significa que los Estados sean soberanos.

El nuevo sistema de gobierno de Estados Unidos consiguió un logro muy importante: el establecer los principios del federalismo y que éste se constituyese como su forma de organización política estable. Las principales características del federalismo estadounidense son:

1. la existencia de un gobierno de ciudadanos. La influencia del federalismo estadounidense sobre los derechos del individuo procede, en buena parte, del principio de doble soberanía «que permite a los Estados federados actuar con total independencia en relación con los derechos del hombre dentro de su propio territorio»<sup>132</sup>. De esta manera, el federalismo puede garantizar una mayor protección de los derechos del individuo ya que instaura un control político más eficaz dentro de estos sistemas.
2. Su nacimiento a partir una nueva comunidad que tiene derecho a elegir un gobierno propio. De manera que, cada individuo es ciudadano de dos comunidades, en ella reside el poder constituyente originario.
3. El Estado miembro es una parte de la federación si bien por sí sólo no puede reformar la Constitución<sup>133</sup>. El poder constituyente estadounidense se haya dividido entre el pueblo y los

<sup>127</sup> WATT identifica que defensa del federalismo pragmático en el mundo angloparlante se deriva del The Federalist de MADISON, HAMILTON Y JAY, en el que se presenta la defensa de un equilibrio práctico de las preferencias de la ciudadanía entre la acción participativa para ciertos propósitos y el autogobierno de las unidades constituidas para otros. (Cfr. WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems and Federations” en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, p.1209.

<sup>128</sup> Recordemos aquí el origen etimológico del término república, *res publica*.

<sup>129</sup> Al hablar de federalismo esencialmente republicano, ELAZAR parte del concepto originario de república (*res publica*), es decir de la participación política del pueblo en la toma de decisiones. De esta manera, el autor distingue el federalismo de otras formas de organización política como el feudalismo en el que las decisiones se adoptan a partir de la previa existencia de acuerdos contractuales. (Cfr., ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, p.142).

<sup>130</sup> Cfr., KING, Preston, *Federalism and federation...*, pp. 56-57.

<sup>131</sup> Esto se observa en el hecho de que la reforma constitucional norteamericana, en virtud del artículo V de su carta magna corresponde al Congreso, mientras que, en modelo federal de ejecución la Constitución alemana establece como requisito adicional el consentimiento del Senado.

<sup>132</sup> Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 30.

<sup>133</sup> Recordemos que la iniciativa de reforma constitucional de los Estados Unidos corresponde al Congreso. Éste deberá reunir las dos terceras partes de los votos de los miembros de la cámara de representantes y del Senado; lo mismo que a las legislaturas de dos tercios de los Estados. Hoy, al ser cincuenta y uno los Estados norteamericanos, esa mayoría calificada la forma el voto de treinta y cuatro de ellos. El órgano revisor de la Constitución norteamericana son esas mismas legislaturas, actuando separadamente o en convenciones, según el Congreso haya propuesto uno u otro procedimiento, pero para hacer válida la reforma se requiere alcanzar las tres cuartas partes de la votación.

Estados<sup>134</sup> frente la Liga de Holanda y los cantones suizos del Imperio germánico que eran confederaciones y no había doble soberanía. Antes de la constitución de los Estados Unidos<sup>135</sup> se creía que la única forma viable de gobierno republicano sería la que contemplara un modelo muy centralizado, como se confirmaría con la revolución francesa.

4. El Estado federal y los Estados actúan independientemente en sus respectivos ámbitos competenciales, existe una duplicidad de órganos judiciales, legislativos y ejecutivos federales y estatales, que en teoría pueden actuar en compartimentos estancos aunque el federalismo tiende a la unidad, acumular el poder en el centro. Por ello, el federalismo es contrapesado por el constitucionalismo, es decir, para evitar la acumulación del poder federal es necesario establecer mecanismos constitucionales de freno y contrapeso que garanticen una esfera de poder estatal.

5. Tener una forma de gobierno. El federalismo tiene la característica de ser democrático —pues representa a la comunidad— establece una separación de poderes garantizada en la Constitución y puede ser parlamentario o presidencialista. En Estados Unidos la forma adoptada es la presidencialista mientras que Alemania nos hallamos ante un parlamentarismo<sup>136</sup>.

6. La división de poder se produce en el plano horizontal —existe una separación de poderes dentro de los Estados miembros que deben establecerse y garantizarse en sus constituciones—. La Constitución norteamericana junto a la separación horizontal de poderes establece otra semejante pero en el plano vertical<sup>137</sup>. En ella, el poder federal es limitado y los poderes de los Estados miembros son numerosos e indeterminados. Es decir, se estableció una especie de estructuración paralela en la que actuaran de forma independiente, en sus respectivos ámbitos competenciales. La división de poderes influye en el diseño de los órganos de gobierno. Pero la atribución competencial varía, el federalismo es un proceso dinámico, así las estructuras y las competencias federales y estatales varían sin que expresamente lo recoja la Constitución norteamericana. Sin embargo, para garantizar que exista un poder real de actuación de uno u otro ente es necesario que cada uno de ellos ostente la titularidad exclusiva de alguna competencia. El sistema de reparto competencial adoptado en Estados Unidos es el de listas de distribución de competencias garantizado por la rigidez constitucional y por la cláusula de supremacía. De manera que, la alteración de la delimitación competencial establecida requiere un procedimiento especial de reforma y que, en caso de conflicto competencial, la acción federal prevalece sobre la acción de los Estados miembros quienes, tampoco intervenir en el funcionamiento del Estado federal<sup>138</sup>. Por lo tanto, debe asegurarse un poder real de actuación de las unidades que componen el país.

<sup>134</sup> La idea de la doble soberanía fue desarrollada en un primer momento por MONTESQUIEU (*Cfr. El Espíritu de las leyes*, libro 9, cap. I), autores señalan que “bajo esta forma de gobierno, diversas entidades políticas aceptan convertirse en ciudadanos de un Estado más extenso del que, en principio, desean instaurar” (*Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 17).

<sup>135</sup> Fruto de la influencia de las ideas de BODINO y HOBBS, el constitucionalismo europeo parte de la idea de un único poder soberano, por ello, no existen previsiones constitucionales sobre la división y equilibrio de poderes como las que existen en la constitución norteamericana.

<sup>136</sup> Al respecto, LA PÉRGOLA habla de un régimen de canciller por la importante peso político que tiene en el esquema de separación de poderes. (*Cfr. LAPÉRGOLA, Antonio, Los nuevos senderos del federalismo...*, p. 343).

<sup>137</sup> Esta es una de las características que debe reunir una constitución federal como indica WHEARE. *Cfr.*, WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government...*, p.35.

<sup>138</sup> *Cfr.* El desarrollo jurisprudencial de la cláusula de supremacía, en concreto, a partir de 1803, ya que, desde la Corte Suprema, el juez John MARSHALL HARLAN, declaró que éste tribunal tiene derecho a anular ciertos actos de gobierno que estuvieran en conflicto directo con la Constitución. En la sentencia del caso *Marbury v. Madison*, el juez MARSHALL institucionaliza el control judicial de la constitucionalidad de las leyes; de manera que, la conformidad con la constitución de las leyes, incluso federales, será supervisada por la Corte suprema.

7. Aunque el nuevo Estado tiene su origen en el pacto federal, la constitución federal de Estados Unidos se caracteriza porque la limitación que impone al poder, al que se ceden competencias, procede de un poder superior. El equilibrio de poderes establecido entre el Estado federal y los Estados miembros supone una doble seguridad a favor de los derechos del pueblo ya que los gobiernos se controlan mutuamente y se autocontrolan mediante un sistema de *check and balances*. Sin embargo, desde un punto de vista económico, esto no impide que el federalismo norteamericano no permitiese que los Estados federados desempeñasen un papel preponderante en la elaboración progresiva de leyes, aunque los principales problemas requerían el establecimiento de programas de financiación centrados y comunes para evitar ventajas económicas de un Estado miembro respecto a los demás.

8. La cámara de representación territorial, el Senado, surge como una necesidad de equilibrio entre la asamblea nacional y la cámara de los Estados miembros. Lo esencial del federalismo es que haya una paridad entre el Estado miembro y el Estado federal, por lo que es necesario que en determinados casos el Estado miembro imponga su voluntad sobre el Estado federal<sup>139</sup>. Además, la Constitución permite la participación del Estado miembro en la toma de decisiones de la federación cuando afecten a sus competencias ya que en los demás ámbitos prevalece la competencia del Estado federal en virtud de la cláusula de supremacía. La constitución, también favorece a la participación de los Estados miembros en la reforma constitucional, lo que resultaría más favorable si se hiciese de un modo separado por cada Estado miembro y no conjuntamente a través del senado. El Senado juega un papel decisivo en el equilibrio de Estados federales grandes y pequeños.

El mandato de los senadores es representativo, lo que resulta más eficaz para la defensa de los intereses competenciales de los Estados miembros. Los senadores son elegidos democráticamente, por lo que su carácter es más individual que los congresistas que dependen más del partido. Sin embargo, es una cámara pasiva que no está cumpliendo totalmente su función ya que el poder federal aumenta debido al incremento de la participación de los partidos políticos, y de la enmienda XVIII<sup>140</sup>. A pesar de ello, su existencia resulta ser de gran importancia para aprobar leyes y para la reforma constitucional.

<sup>139</sup> No es un invento estadounidense, casi todas las constituciones federales prevén una segunda cámara aunque con una composición y una estructura distinta de la segunda cámara federal, excepto Suiza. Además, existen estados unitarios bicamerales, como es el caso de Francia, y estados federales sin una segunda cámara, como son los Emiratos Árabes Unidos. Sobre la representación territorial y la eficaz labor de las segundas cámaras es necesario consultar el trabajo de ALBERTI ROVIRA, Enoch, "La Representación territorial" en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp. 279-330. En él se evalúa la eficacia de la segunda cámara legislativa como instrumento de participación regional.

<sup>140</sup> En relación con los licores, la enmienda XVIII, introducida en enero de 1919, era una vía de incremento del poder federal al prever que el Congreso mediante sus leyes de asegure la no-fabricación, venta, importación y exportación de licores en todo el territorio, lo afectaba a un sector importante de comercio y abría la puerta a un incremento de leyes federales sobre esta competencia. Así, la enmienda XVIII señalaba que "Un año después de la ratificación de este artículo quedará prohibida por el presente la fabricación, venta o transporte de licores embriagantes dentro de los Estados Unidos y de todos los territorios sometidos a su jurisdicción, así como su importación a los mismos o su exportación de ellos, con el propósito de usarlos como bebidas. 1. El Congreso y los diversos Estados poseerán facultades concurrentes para hacer cumplir este artículo mediante leyes apropiadas. 2. Este artículo no entrará en vigor a menos que sea ratificado con el carácter de enmienda a la Constitución por las legislaturas de los distintos Estados en la forma prevista por la Constitución y dentro de los siete años siguientes a la fecha en que el Congreso lo someta a los Estados". Esta enmienda fue derogada el 5 de diciembre de 1933 por la enmienda XXI.

9. El tribunal federal estadounidense nace de la necesidad de una interpretación jurisprudencial del texto constitucional y de mantener el equilibrio político jurídico. Por ello, nos encontramos ante un órgano imparcial<sup>141</sup>. Sus miembros son elegidos por el presidente de Estados Unidos y aprobados por el Senado. Se trata de un órgano federal cuya acción se ve favorecida por el establecimiento de la cláusula de supremacía. Nos encontramos ante un órgano supremo al que le corresponde la *Judicial Review*.

La doble jurisdicción estadounidense deriva de la tradición anglosajona<sup>142</sup> frente la tradición continental en el que hay una única soberanía y una única ley. Esto supondría la necesidad de adaptar el sistema continental cuando se aplica el federalismo. Además, como el origen del federalismo estadounidense se encuentra en la previa existencia de la confederación el poder de supervisión de los demás poderes reside en los Estados miembros<sup>143</sup>.

Con todo, este modelo así entendido es más virtual que real. Desde la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, a raíz de las actuaciones federales para salir de la crisis producida por la Depresión de 1929 —el *New Deal* de Roosevelt—, el federalismo dual norteamericano adopta rasgos más característicos del federalismo cooperativo. Frente el *National federalism* centralizador desarrollado por el juez MARSHALL que ponía el acento en los derechos de los Estados miembros frente a la federación, ahora el federalismo se presenta como un mecanismo de gobierno del que tanto el poder federal como el estatal son partes complementarias para lograr fines de interés común.

De esta manera, frente al federalismo clásico que implicaba la separación de poderes, el *new federalism* resalta la actuación de interdependencia y de mutua influencia entre los distintos niveles de gobierno. Tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se generaliza y extiende esta concepción de cooperación lo que exigirá el establecimiento de mecanismos de entendimiento entre las distintas administraciones mediante sistemas de delegaciones de funciones, de colaboración o participación. Lo principal en esas relaciones interadministrativas será fijar las competencias de cada administración y los instrumentos de cooperación<sup>144</sup>.

<sup>141</sup> WHEARE ya destacaba que este era un elemento necesario del Estado federal cuando indicaba que tanto el gobierno general como el gobierno regional deben confiar en la interpretación jurídica imparcial que haga de toda y no una parte de la constitución. El autor también señala que la independencia de las cortes de justicia no produce necesariamente un buen gobierno. Lo necesario en cualquier caso es que los tribunales respondan al principio federal que garantiza un equilibrio. (Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government...*, pp.58-59).

<sup>142</sup> Guillermo el conquistador es el que establece a los tribunales reales sobre los tribunales locales.

<sup>143</sup> El poder residual de los estados originarios variará en función del origen que tuviese el federalismo. En el caso de que hubiese una descentralización de poder —por la transformación del poder de varios estados que da lugar a un nuevo estado o por la descentralización a partir de estados centralizados— el poder de supervisión de poderes permanecería en el estado federal. Estos estados también pueden tener diferentes concepciones en cuanto al carácter de la constitución federal. (Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 23).

<sup>144</sup> El desarrollo de los mecanismos de cooperación, participación y colaboración interadministrativa federal cobra una gran trascendencia dentro del ordenamiento jurídico autonómico a la hora de definir los intereses autonómicos en las políticas estatales, en definitiva como garantía de las competencias autonómicas. Sobre ello, nos referiremos de un modo exhaustivo en la tercera parte de este trabajo. A efectos de consulta sobre la relevancia autonómica de estos mecanismos federales norteamericanos, podemos citar: FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp.10 y ss.

Dado el desarrollo de redes homogeneizadoras —principalmente jurídicas, como es el establecimiento del Estado de bienestar; económicas, sobre todo, el establecimiento de la unidad de mercado y la cláusula de comercio; y, político-culturales— en Estados Unidos, el federalismo dual evoluciona hacia el federalismo cooperativo<sup>145</sup>. Las subvenciones federales condicionadas, los acuerdos o convenios entre la federación y los Estados miembros o entre los estados miembros entre sí, y la creación de órganos de composición mixta serán los mecanismos utilizados para articular esta nueva forma de federalismo. Así, se producen distintas prácticas cooperativas entre la federación y los Estados en las que el poder federal se hace más fuerte con lo que resulta imposible mantener la nítida separación entre los niveles federal y estatal<sup>146</sup>.

Para Giovanni BOGNETTI tras el *New Deal* el modelo dual adopta una parte competitiva. La estructura dualista propia del federalismo norteamericano del siglo XVIII, en el que la competencia del Estado en materia de política interior se encontraba muy limitada y su operatividad se ejercitaba a través de la vía constitucional y de la tutela judicial, lo que permitía era una amplia soberanía de los estados miembros y la actuación en independencia de la sociedad civil, que era tendencialmente libre de la ingerencia del poder político central o periférico. Lo que el autor identifica como la “revolución” del *New Deal* permitió el incremento del poder central del Estado federal a través de una relectura de la cláusula de comercio y del poder de gasto central. La fuerte ingerencia del poder federal en ámbitos del poder del Estado miembro permite hablar de un cambio del modelo político, el federalismo norteamericano se identifica, para BOGNETTI con un modelo competitivo en un doble aspecto: en un sentido genérico y en otro específico del término<sup>147</sup>.

Los efectos de este federalismo cooperativo son contradictorios<sup>148</sup>. Por un lado, se produce una centralización de los poderes de dirección y control en la federación con el objeto de alcanzar la mayor eficacia a la planificación económica y social. Por otro lado, para el cumplimiento de las políticas de la federación se hace necesaria la colaboración de los Estados miembros que colaboran en su ejecución y garantizan su presencia en la organización estatal, esto supone el desarrollo de un efecto descentralizador.

<sup>145</sup> Sobre esta cuestión, BOGNETTI apunta que el federalismo y la debilidad del poder gobernante, en la forma que fue asumida en Norteamérica, han cooperado con el freno impuesto por la inercia al ritmo de las transformaciones del anterior sistema liberal que sostenía, lejos de pedir demasiadas medidas de publicidad, un gobierno paternalista y centralizador. El federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica, menos centralizado, permitió, en materia de organización política-jurídica, la persistencia de un sistema local diferenciado, el desarrollo de la iniciativa privada y fue determinante para el desarrollo de áreas económicamente deprimidas. El modelo norteamericano estableció como instrumento de la economía del futuro. (Cfr., BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, “La Costituzione democratica”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pp.200 y ss.).

<sup>146</sup> Por ello, se ha intentado racionalizar esa práctica cooperativa para evitar el vaciamiento del federalismo. Algunos autores han citado como ejemplo de ello los intentos realizados en la época Nixon. (Cfr. TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, “El Estado Autonomo en el contexto de las formas estatales europeas”, en TRUYOL SERRA, A. *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, IVAP, Oñati, 1988, p.205).

<sup>147</sup> Para el autor, el sentido genérico del término competitivo se refiere al gran desarrollo normativo federal producido a partir de entonces que regulan ámbitos mayores que el regulado con el modelo del siglo XVIII. Como consecuencia de esa mayor producción normativa federal, su responsabilidad en asuntos de política interna en aumenta. En sentido específico, el federalismo *post-New Deal* se caracteriza porque el derecho federal y estatal se ha compuesto no sólo de las relaciones entre el centro y la periferia en su dimensión vertical sin o que los estados miembros han sido desarrollando una cooperación horizontal entre sí.

<sup>148</sup> Estos efectos producen una serie de inconvenientes: el primero, se llega a romper la dualidad del poder al establecerse una conexión muy tupida entre el poder federal y los estados miembros; el segundo derivado del primer efecto, sería la confusión de responsabilidades lo que genera el problema de su exigibilidad; el tercero la necesidad de un consenso para su desarrollo supone o bien el consolidar una situación que se viene produciendo o limitar las posibilidades de una alternancia política; y, finalmente en cuarto lugar, dada la complejidad de las decisiones a tomar la cooperación se centra en las administraciones, en el poder ejecutivo, lo que ocasiona una pérdida de los poderes del parlamento, burocratizando excesivamente el Estado democrático. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 30 y ss).

Vemos, que el federalismo dualista norteamericano, lejos de permanecer paralizado, ha ido evolucionando hacia una nueva fórmula federal con rasgos y características de una mayor cooperación entre los entes territoriales con el fin de lograr una mejora de la economía y de adaptarse las necesidades que se planteaban en la sociedad americana del siglo XX<sup>149</sup>. Este fenómeno evolutivo en los modelos federales clásicos establecidos no es exclusivo del modelo norteamericano. Fruto del dinamismo del proceso federal también se producen transformaciones en el modelo germano. Éstas serán analizadas a continuación.

## 2.2. El modelo alemán

Además del modelo norteamericano, el otro ejemplo clásico de federalismo es el federalismo cooperativo, centroeuropeo o de cooperación<sup>150</sup>, cuyo ejemplo más significativo sería actualmente Alemania. Para algunos autores<sup>151</sup>, las raíces del federalismo alemán son de dos tipos: bases naturales y bases artificiales. Las bases naturales las constituirían las diferencias étnicas, las religiosas, culturales, históricas y lingüísticas. Mientras que, las diferencias artificiales serían la descentralización de competencias, la separación de poderes, la promoción de la concurrencia política, la mejor posición para resolver problemas, el aumento de las competencias, la ampliación de la participación de las decisiones políticas, etc. En general, serán las diferencias naturales las que engendran las construcciones de tipo federal, como la alemana, y las diferencias artificiales las que las articulan el federalismo alemán de ejecución.

En el caso del federalismo alemán, las bases naturales progresivamente se han ido debilitando, al mismo tiempo, la justificación del sistema federal ha desplazado esas bases naturales por las artificiales<sup>152</sup>. La tradición histórica de los *Länder* independientes fue interrumpida en varias ocasiones<sup>153</sup>, aunque fueron pocos los momentos democráticos estables. La descentralización del actual modelo alemán, fue más un resultado de la voluntad de los aliados<sup>154</sup> tras la segunda guerra mundial que de los

<sup>149</sup> Este nuevo modelo de federalismo norteamericano presenta una serie de características generales que lo identifican frente al federalismo europeo de nuestra época. BOGNETTI destaca entre esos rasgos particulares norteamericanos: la extensión de la normativa federal americana en ámbitos de la vida ordinaria económico social es cuantitativamente inferior que la normativa de los estados centrales europeos; el gobierno federal americano debe proveerse del eventual funcionamiento administrativo de las leyes federales; y, la Constitución prevé expresamente como valor de rango constitucional no sólo la unidad jurídica, la unidad económica del país, la uniformidad de las condiciones de vida prescindiendo de los confines territoriales del Estado miembro, como el *Land*. (Cfr., BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, "La Costituzione democratica", G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pp. 210 y ss).

<sup>150</sup> No nos vamos a referir a la variante suiza del modelo cooperativo centroeuropeo: el federalismo de ejecución.

<sup>151</sup> Cfr. GRIMM, Dieter, "El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, p. 45.

<sup>152</sup> Para un estudio crítico del federalismo alemán ha de consultarse WATTS, Ronald L., "German Federalism in Comparative Perspective", *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 265-284. En este trabajo el autor parte de los parámetros del proceso de federalización, las bases sociales del federalismo, las estructuras institucionales de las federaciones, las culturas políticas y las dinámicas funcionales que incrementan la interacción de los anteriores aspectos. A partir de esos parámetros compara el federalismo alemán con los federalismos canadiense, norteamericano, suizo y australiano. En su estudio, el autor llega a las siguientes conclusiones: por un lado, que el federalismo alemán tiene similitudes con los demás modelos de federalismo aunque presenta una mezcla única de instituciones y procesos; y, por otro lado, la República Federal Alemana ejemplifica la complejidad de instituciones y procesos que es típica a toda federación. Dichas conclusiones reafirman la idea de que a pesar de las peculiaridades de las diferentes variedades de modelos federales éstas serán un elemento común de los federalismos que, en nuestro caso, podremos aplicar al Estado autonómico.

<sup>153</sup> Así, destacaremos que, la independencia de los *Länder* alemanes se vio interrumpida durante las guerras napoleónicas, las delimitaciones decididas por el Consejo de Viena de 1815, las anexiones prusianas de 1866, etc.

<sup>154</sup> Así, los aliados se opusieron a las reformas, por ello, suspendieron provisionalmente al artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn que preveía la organización del territorio federal mediante un procedimiento complejo. La reagrupación de los *Länder* no es obligatoria sino simplemente una posibilidad.

propios alemanes<sup>155</sup> —ya que la Constitución fue otorgada y supervisada por las potencias extranjeras— y se estableció frente al rígido centralismo del Tercer Reich<sup>156</sup>.

La Ley Fundamental de Bonn se redactó con un carácter provisional y transitorio hasta la reunificación de las dos alemanias y supuso un gran cambio respecto a la etapa anterior<sup>157</sup>. Nos encontramos ante una Constitución elaborada por los aliados más que ante una carta magna que constituyese una nueva comunidad política y que fuese elaborada por el pueblo. Pero esto no supondría su fracaso sino que se convertiría en una de las constituciones más importantes e influyentes del siglo XX<sup>158</sup>.

En el artículo 20.1 de la Ley Fundamental se constituye a la República democrática alemana en un Estado federal<sup>159</sup>, de modo que establece de nuevo la organización federal tradicional. Pero el federalismo alemán se caracteriza por ser cooperativo o de ejecución, en el que la mayor parte de las competencias recaen en el *Bund* y los *Länder* de manera que cooperan en las mismas materias.

El modelo federal alemán es cooperativo si bien la Constitución federal coexiste independientemente con las constituciones de los Estados miembros, lo que refleja la existencia de una soberanía constitucional también en los *Länder*<sup>160</sup>. En sus comienzos manifestó con cierto predominio del poder central, en concreto de la figura de su canciller, fruto de la necesidad de mantener la unidad jurídica y económica<sup>161</sup>. La centralización de las competencias en Alemania pasaría por distintas etapas: al principio el *Bund* legislaba en competencias concurrentes, posteriormente, por enmiendas constitucionales<sup>162</sup>, numerosas competencias que correspondían a los *Länder* pasan a manos del *Bund*. Además, los *Länder* irán creando instituciones comunes<sup>163</sup> para coordinar sus actividades bien a través de acuerdos administrativos o tratados multilaterales entre varios *Länder*, un *Land* y el *Bund* o dos *Länder*. La crisis económica de 1966-1967 propició el incremento del poder federal en la economía<sup>164</sup>.

<sup>155</sup> Hasta el punto de que algún autor indique que: “En los *Länder* no había ningún sentimiento «nacional» de peso, excepto en los del primer grupo (es decir, a Baviera, Hamburg y Bremen)”. Además, los *Länder* alemanes eran entidades creadas para conseguir un equilibrio y no por una razón de tradición. Cfr. GRIMM, Dieter, “El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.45.

<sup>156</sup> Así, observamos que la carta magna alemana no recibe el nombre de Constitución si no el término de ley fundamental puede ser un indicio de su carácter provisional hasta que, tras la reunificación alemana, se estableciera un texto llamado constitucional para todo el territorio alemán.

<sup>157</sup> De esta manera, se establecieron barreras a los partidos pequeños para evitar la inestabilidad política que generaba el multipartidismo, se introduce el voto de censura constructivo y el estado de necesidad legislativa que refuerzan la posición del canciller, se incrementa el poder del jefe del ejecutivo, se establece una Constitución rígida e iusnaturalista, que establece como intangibles los derechos fundamentales, y que vuelve al federalismo.

<sup>158</sup> Así, los artículos 1.1, 9.1, 103.1, 10.1, 14, 53.1 de la Constitución española reflejan aspectos de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>159</sup> Esto se ve reforzado por lo previsto en los artículos 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn que establece, en caso de reforma constitucional, la intangibilidad del federalismo; y, el artículo 31 que fija el derecho de primacía del derecho federal; o el desarrollo jurisprudencial del principio de lealtad federal que busca el equilibrio de poderes frente un posible abuso del *Bund* o las grandes divergencias políticas de los *Länder*.

<sup>160</sup> A partir de esta premisa, STERN destaca que, a pesar de esta separación, la Constitución federal, en principio, contiene el Derecho del Estado para los *Länder* —en los art. 20, 21, 28, 31, 33 y 35— y no tanto el Derecho del Estado de los *Länder*. De este modo, puede comprenderse que el Derecho del Estado Federal es, además a la vez, el Derecho del Estado total que comprende al derecho de la Federación y al de los Estados miembros. Esta peculiaridad se basa para el autor en el principio federal. (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 120).

<sup>161</sup> Entre los elementos que favorecen al centralismo alemán, podemos destacar los siguientes: el reparto de competencias favorecedor al poder del *Bund*; la jurisprudencia moderadamente centralista del Tribunal Constitucional, la potestad tributaria sustancial del *Bund*; la no existencia de partidos específicos de los *Länder*; la lealtad federal, la reforzada posición del canciller alemán, etc.

<sup>162</sup> Al respecto, cabe señalar que casi dos tercios de las enmiendas constitucionales alemanas se refieren a cuestiones de tipo competencial.

<sup>163</sup> La actuación de estas instituciones se dirigía a coordinar sus actividades, ayudarles en la ejecución de sus funciones mediante transferencias dinerarias, etc.

<sup>164</sup> La revisión constitucional de 1969 sería la plasmación jurídica de ese mayor intervencionismo económico del *Bund*.



Así, se iría configurando el modelo cooperativo alemán. En este sentido, algunos autores señalan que esa centralización del *Bund* es la que determinaría la evolución del federalismo alemán ya que “del federalismo dualista se pasó al federalismo cooperativo al menos en las materias de importancia económica y financiera<sup>165</sup>”. Con el paso de los años el modelo alemán ha caído en una atrofia política que repercute en el esquema institucional de separación y coordinación de poderes<sup>166</sup>. La federación y los Estados miembros no son capaces de adoptar acuerdos de gobierno. Lo que supone para DARSNSTÄDT<sup>167</sup> la trampa del consenso. El esquema de división de poderes establecido en la Ley fundamental de Bonn ha quedado vacío de contenido, se muestra ineficiente y obsoleto al configurarse un sistema bloqueado en el que la federación, los *Länder*, los partidos políticos y grupos parlamentarios, el canciller, e incluso el Tribunal constitucional, obstaculizan entre sí la toma de decisiones. Todos ellos pueden oponer su veto sin que en ninguno de ellos resida la potestad de adoptar la decisión final. Por este motivo, el debate sobre la reforma constitucional del modelo federal emergió con fuerza tanto desde los sectores político-jurídicos como sociales<sup>168</sup>.

Pero para entender éstas afirmaciones debemos reflexionar sobre el funcionamiento del federalismo alemán. Por ello, en primer lugar, debemos estudiar las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* y el reparto de competencias establecido en la Ley Fundamental de Bonn; en segundo lugar, la configuración actual del modelo de federal alemán tras la reforma de junio del 2006.

Hasta ahora, los *Länder* se constituían como verdaderas unidades territoriales dotadas de poder político, con poder constituyente y con derecho de autoorganización, que podían reforzar libremente sus constituciones, capaces de establecer tratados entre ellos, que participaban en la elaboración de leyes federales y tienen potestades legislativas, ejecutivas jurisdiccionales<sup>169</sup>. Pero, también, tenían limitaciones en su autogobierno como son: la lealtad federal, el respeto al orden constitucional y los derechos fundamentales, y la posibilidad de coacción federal<sup>170</sup>.

<sup>165</sup> Cfr. GRIMM, Dieter, “El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, p.50.

<sup>166</sup> HOPKINS indica cuáles serían los problemas a los que se enfrentaría en federalismo alemán en el siglo XXI. Para el autor, no sólo los métodos cooperativos de toma de decisiones constituyen el problema del federalismo alemán, aunque sea el principal ya que crea tensiones entre un efectivo ejecutivo y la inhabilitación de las cámaras electas. La financiación regional y el protagonismo regional alemán dentro de la Unión Europea son cuestiones importantes que también requerirían una solución. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 89 y ss).

<sup>167</sup> El problema fundamental que genera la dinámica del consenso es el de la irresponsabilidad organizada que eleva el protagonismo de los grupos de trabajo en la coordinación de la acción política y en la toma de decisiones a la vez que disminuye el ámbito en el que las regiones pueden decidir e incrementa su capacidad para bloquear la adopción de las mismas. Es lo que DARSNSTÄDT denomina la trampa federal. (Cfr., DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 78 y ss).

<sup>168</sup> LEONARDY destaca la necesidad de una segunda ley de reforma constitucional tras la de 1994 que suponga una reforma territorial para evitar la deformación federal en la que ha caído la acción de los partidos políticos y el modificación del *Bundesrat* en la adopción de decisiones; la reforma de la constitución financiera; la democratización del voto en el *Bundesrat*; la modificación del objetivo estatal de la equivalencia de las condiciones de vida; la salvaguarda de la cláusula de necesidad en la legislación federal y una mejor integración del federalismo alemán en la Unión Europea. Si bien el autor destaca que algunos de estos elementos de reforma no precisan que se realicen a nivel constitucional si no que basta con una reforma en las leyes básicas de procedimiento. Aun así, la reforma se plantea como necesaria, bien sea de una manera ‘macroconstitucional’, o paso a paso como sucede en el constitucionalismo alemán, ya que sino se corre el riesgo de dirigir el modelo alemán hacia un federalismo deformado. El consenso entre los principales partidos políticos emerge como el requisito preciso para que las bases estructurales del sistema federal sufran una deformación. (Cfr. LEONARDY, Uwe, “German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 285-311).

<sup>169</sup> Sobre las responsabilidades regionales de los *Länder* se debe consultar HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 85 y ss, en dónde se incluye un interesante cuadro sobre las responsabilidades federales y regionales del modelo alemán, figura 4.4.

<sup>170</sup> Vid. los artículos 28.1, 28.3 y 37.1 de la Ley Fundamental de Bonn.

Las relaciones que establecían los *Länder* con el *Bund* estarían fijadas por la existencia de criterios federales —como la presunción general de competencias de los *Länder*, su competencia legislativa residual, su poder constituyente— y otros más centralizadores —la primacía del derecho federal, la aplicación los Estados miembros de las leyes federales como propias, la supervisión federal de la ejecución de las leyes delegadas a los *Länder*, etc—.

Además de los criterios más o menos federales, el federalismo alemán se caracterizaba por tener un reparto de competencias en el que la mayor parte de las competencias legislativas residen en el poder federal mientras que su ejecución corresponde a los Estados<sup>171</sup>. Con ello, se pretendía limitar los excesos del sistema unitario alcanzados durante el Tercer *Reich*.

Así, el esquema institucional federación-*Land* se dividía igualmente en dos parlamentos, dos ejecutivos, dos poderes judiciales y dos tribunales constitucionales. Pero, a diferencia del federalismo norteamericano, el poder legislativo era desarrollado en mayor medida por el Estado federal y las facultades administrativas o de ejecución por los *Länder*. Existía una cooperación entre los *Länder*.

Mientras que en el federalismo dual existe un gran número de tribunales estatales y federales, en Alemania ocurría lo contrario. Los tribunales federales alemanes son escasos y, por ende, el coste económico derivado del funcionamiento del aparato judicial alemán era menor.

El federalismo alemán, como un federalismo cooperativo, suponía que el poder federal y los Estados miembros colaboran: los *Länder* legislaban poco, dado que casi toda la legislación emana del poder central; en contraposición, el poder federal casi no aplicaba, casi no administraba, casi no juzgaba. No obstante, el ciudadano alemán soportaba, por regla general, una única legislación —federal, en su mayoría— y un único desarrollo y ejecución de esa legislación —mayoritariamente del *land*—. La estructura federal y la división del poder aparecerían como garantes de la propia Constitución<sup>172</sup>.

De esta manera, el reparto competencial establecido en la Ley Fundamental de Bonn se caracterizaba por fijar un gran número de competencias legislativas federales y un gran número de competencias de ejecución y administrativas de los *Länder*. La distribución competencial alemana se orientaba hacia la limitación del poder de ejecución federal, aunque el modelo de cooperación federal favorecía más a una centralización del poder de la federación. Dicha centralización del poder permite que algunos autores como ARROYO GIL, tomando la expresión de HESSE, caractericen al modelo de Estado alemán como un Estado federal unitario<sup>173</sup>. Mas si bien existía un desequilibrio a favor del poder central que éste se compensaba con la participación real y efectiva de los *Länder* en la legislación.

<sup>171</sup> Esto supuso que, durante más de cuarenta años, el modelo federal alemán evolucionase en una dirección hacia la ‘erosión de los poderes legislativos de los *Länder* y cara a la emergencia de un sistema de gobierno cerrado. El resultado del sistema político ha sido el del desarrollo de unas intensas relaciones intergubernamentales en las que la rama ejecutiva del gobierno ha sido la privilegiada sobre los parlamentos electos. (Cfr., BULMER, Simon, “Efficiency, Democracy and Post-unification Federalism In Germany. A Critical”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, p. 325).

<sup>172</sup> Al respecto, STERN destaca, entre las medidas e institutos de defensa de la Constitución, generales, y particularmente, alemanas, las siguientes: el carácter de supremo orden fundamental normativo de la Carta magna; la fuerza normativa de la Constitución como factor de integración de proceso político sin cuestionar el consenso básico que crea; las trabas de la reforma constitucional y las inviabilidades constitucionales; la configuración de una justicia constitucional con amplia jurisdicción; el establecimiento de procedimientos que fijen la intervención de los órganos del Estado y su mutuo control a la hora de fijar actos del Estado; la composición colegiada de la mayoría de los órganos estatales; la estructura federal; los funcionarios de carrera como sustentadores de los cargos públicos; el principio de publicidad; la regulación específica del estado de excepción; la protección de los derechos del ciudadano frente a una actuación inconstitucional de los órganos estatales; etc. (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 372 y ss).

<sup>173</sup> ARROYO GIL subraya que esta configuración del Estado alemán se establece desde la Ley Fundamental de Bonn y se mantiene tras las ulteriores reformas constitucionales. En ésta concepción influenciarán, tanto los poderes federales como los *Länder*, al asentir en el Consejo sobre esas reformas constitucionales. (Cfr. ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 32 y ss.)

El sistema de reparto competencial adoptado en el texto constitucional viene reglado en los capítulos VII, VIII, IX, referidos a la legislación federal, a la ejecución y administración de las leyes federales y a la jurisdicción<sup>174</sup>. Pero la distribución de competencias no era tan sencilla. Los artículos 70 y siguientes establecen distintos tipos de competencias que podríamos clasificar en: competencias exclusivas de legislación de la federación, competencias concurrentes, competencias comunes y una cláusula residual en favor de los Estados miembros.

- La legislación exclusiva de la federación. Los artículos 71 y 73 de la Ley fundamental se referían al régimen y ámbito de aplicación de la competencia legislativa exclusiva de la federación. Estos preceptos de la norma constitucional recogían una lista de competencias típicas de los poderes centrales sobre los cuales los *Länder* no pueden legislar. En concreto, se establecía que la competencia de legislar sobre las cuestiones de mayor importancia recae sobre la federación. El carácter de exclusividad de esta competencia federal no supone la exclusión de cualquier facultad legislativa de los Estados miembros si no que cabría que los Estados también legislasen sobre estas materias pero sólo en la medida que una ley federal les habilite expresamente<sup>175</sup>.
- La legislación exclusiva de la federación. Los artículos 72 y 74 se referirían a las competencias concurrentes sobre las que cabría la legislación federal y estatal. Al hablar de legislación concurrente no supone que el *Bund* y en *land* concurren libremente en esa materia, si no que los Estados miembros legislan si el poder federal no lo hace. Estos artículos recogían un amplio catálogo de materias concurrentes que van desde el derecho civil al penal pasando por cuestiones referidas a los derechos y libertades ciudadanas. Para poder legislar los Estados sobre estas materias, es necesario que la federación no hubiera hecho uso su competencia legislativa para regularlas o que una ley federal establezca que no es necesaria una regulación federal sobre las mismas. Además, cabe que la federación legisle en cualquier momento que estime oportuno y que dicte disposiciones marco sobre la legislación de los *Länder* cuando se refieran los ámbitos fijados en el artículo 75<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> Dentro del Capítulo VIII, la Ley Fundamental de Bonn incluye un capítulo VIII.a referido a las tareas comunitarias o *Gemeinschaftsaufgaben*. En él se fijan los ámbitos de cooperación entre los *Länder* y el Estado federal en los que “1. La Federación cooperará (...) para el cumplimiento de las tareas de los Estados, cuando estas revistan importancia para el conjunto y sea necesaria la colaboración de la Federación para la mejora de las condiciones de vida (misiones comunitarias)”. (Cfr. art. 91. 1, Ley Fundamental de Bonn).

<sup>175</sup> Cfr. los artículos 71 y 73 de la Ley Fundamental de Bonn que indicaban: “Artículo 71. En el ámbito de potestad legislativa exclusiva de la Federación, los Estados tendrán competencia para legislar sólo cuando y en la medida en que una Ley Federal les haya facultado expresamente para ello.” “Artículo 73. La Federación tendrá derecho exclusivo a legislar sobre: 1) Los asuntos exteriores, así como la defensa, incluyendo la protección de la población civil; 2) la nacionalidad en el plano federal; 3) la libertad de circulación, el régimen de pasaportes, la inmigración y la extradición; 4) la moneda y el cambio, los pesos y medidas y la medición del tiempo; 5) la unidad del territorio comercial y aduanero, los contratos mercantiles y navieros, la libertad de circulación de las mercancías y los intercambios comerciales y financieros con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras; 6) el tráfico aéreo y el tráfico de los ferrocarriles que son propiedad total o en su mayoría de la Federación (ferrocarriles de la Federación), la construcción, mantenimiento y explotación de las vías férreas de la Federación así como las tarifas por uso de estas vías férreas; (Añadido 20/12/1993); 7) los correos y telégrafos; 8) la situación jurídica de las personas que se hallen al servicio de la Federación y de las entidades de derecho público directamente vinculadas; 9) la propiedad industrial, la propiedad intelectual y el derecho de edición; 10) la colaboración entre la Federación y los Estados en materia de: a) policía criminal; b) salvaguardia del orden fundamental demoliberal, de la existencia y la seguridad de la Federación o de un Estado (defensa de la Constitución) y c) salvaguardia contra cualesquiera empresas que desde el territorio federal pongan en peligro, mediante el empleo de la fuerza o acciones preparatorias de esta, intereses exteriores de la Republica Federal Alemana, así como la institución de una Oficina Federal de Policía Criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; 11) las estadísticas con finalidades de orden federal”.

<sup>176</sup> Cfr. los artículos 72, 74 y 74.a de la Ley Fundamental de Bonn que han sido modificados en el 20 de diciembre de 1993 y el 27 de octubre de 1994.

- La legislación marco o básica de la federación supone que el *Bund* dicta normas básicas y los *Länder* las desarrollan<sup>177</sup>. El artículo 75 de la ley fundamental determina cuáles son esas competencias sobre las que la federación establece una regulación general que, posteriormente, sería completada con la normativa que estableciesen los Estados miembro. Esta lista de competencias no se agota ahí, el Tribunal Constitucional ha ampliado ese listado a través de una interpretación extensiva de las mismas, ya que entiende que, por su propia naturaleza, esos asuntos son de competencia fundamental aunque la norma constitucional no lo indicase.
- Las competencias implícitas. La Ley fundamental no atribuye expresamente una serie de competencias pero éstas se hayan tan ligadas a otras materias de competencia federal que implícitamente corresponde al *Bund* intervenir en ellas<sup>178</sup>. De manera que, nos encontramos ante una nueva vía de extensión del poder federal.
- Las competencias en común. Se trata de competencias que interesan a toda la comunidad por lo que es necesario que participe la federación y los *Länder*. La participación federal normalmente se hacía a través de la subvención del coste. El elenco de materias de este tipo aparece recogido en el artículo 91<sup>179</sup>, apartados a y b en los que se dispone:
- La cláusula residual. Las demás competencias no atribuidas al *Bund* corresponden al Estado miembro. Así, el artículo 70<sup>180</sup> de la Ley Fundamental de Bonn establece que la facultad de legislar de los *Länder* sobre las competencias que no correspondiesen a la federación y establece dos tipos de competencia las exclusivas y las concurrentes.

Cabe entonces preguntarse cuáles serían las competencias residuales que corresponderían a los *Länder*. Al respecto, subrayaríamos que, aunque no totalmente exclusivas, son tradicionalmente de potestad de los Estados miembros: la radiodifusión; la educación; la cultura; la policía y seguridad; y, las villas, ayuntamientos, comarcas o distritos —aunque éstos tienen su propia autonomía administrativa—.

<sup>177</sup>Cfr. el artículo 75 de la Ley fundamental de Bonn que establece un corto catálogo de estas materias. Así, reza el artículo: “1. En las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones marco para la legislación de los *Länder* en las materias siguientes: el régimen jurídico general de la prensa; la protección del patrimonio cultural alemán frente a su traslado al extranjero . 2. Sólo excepcionalmente las disposiciones marco podrán entrar en detalles o contener regulaciones de aplicación inmediata. 3. Cuando la Federación dicte disposiciones marco, los *Länder* están obligados a dictar las leyes necesarias, dentro de un plazo adecuado determinado por la ley”.

<sup>178</sup>Estas competencias nos recuerdan a la teoría de los poderes implícitos del constitucionalismo norteamericano. Esta doctrina fue elaborada por el Tribunal Supremo norteamericano a partir de la sentencia *McCulloch v. Maryland*, y que se refiere a aquellas potestades que no están conferidas expresamente, pero que por ello no dejaban de reconocerse debido a su necesidad o conveniencia.

<sup>179</sup>Los apartados de este artículo disponen: “1. Para prevenir cualquier peligro inminente para la existencia o el orden fundamental liberal y democrático de la Federación o de algún Estado, podrá cualquier Estado solicitar las fuerzas de policía de otros Estados, así como fuerzas e instituciones de otras autoridades administrativas y de la Policía Federal de Fronteras. 2. Si el Estado donde haya surgido el peligro no está dispuesto a combatirlo o no se halla en condiciones de hacerlo, podrá el Gobierno Federal someter a la policía en ese Estado y a las fuerzas de policía de otros Estados a sus instrucciones, así como emplear la Policía Federal de Fronteras. La orden se dejará sin efecto una vez eliminado el peligro, y, en todo caso, cuando así lo requiera el Consejo Federal. Si el peligro abarcase más del territorio de un Estado, podrá el Gobierno Federal, en la medida en que sea necesario para combatirlo con eficacia, impartir directivas a los Gobiernos regionales, sin que esto afecte a los dispuesto en los incisos primero y segundo”.

<sup>180</sup>El artículo 70 reza lo siguiente: “1. Los estados tendrán derecho a legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación. La delimitación de competencias entre la Federación y los Estados se regirá por los preceptos de la presente Ley fundamental sobre la legislación exclusiva y la legislación concurrente”.

El resultado práctico de la delimitación competencial operada en la ley fundamental puede observarse en dos etapas:

- En un primer momento, el *Bund* había incrementado mucho sus competencias por la vía de materias concurrentes o poderes implícitos o por la homogeneización de las condiciones de vida o unidad jurídica y económica<sup>181</sup> lo que hacía que fuesen pocas las competencias residuales de los *Länder*. Es decir, la mayor parte de las leyes eran producto del poder federal y los Estados miembros las ejecutan como propias o bien por delegación, se le encomendaba esta labor a los *Länder*. El que el land ejecutase de un modo u otro las competencias suponía que el control del *Bund* será distinto<sup>182</sup>.
- En un segundo momento, la centralización del poder estatal se transforma. La acción de la Unión Europea, el incremento de poder de los grupos parlamentarios en la adopción de las decisiones políticas, el bloqueo legislativo que ejercen los *Länder* a través del *Bundesrat*<sup>183</sup>, etc, reflejan la situación de inoperancia democrática en Alemania. El derecho de veto, derivado de la necesidad del consenso en la adopción de decisiones políticas, se ha configurado como el elemento identificador del modelo federal de los últimos años. Por este motivo, se han planteado propuestas de reforma que confluyen en una reforma constitucional que corrija la inoperancia del sistema de delimitación competencial e institucional.

Para comprender la inacción institucional a la que ha llegado el sistema federal alemán y la reforma planteada podemos destacar algunos de los elementos constitucionales que configuraban el modelo alemán. De esta manera, cabe subrayar que, a tenor de la Ley Fundamental de Bonn, el land podría ejecutar competencias federales como si se tratase de una materia de su competencia<sup>184</sup> en estos casos, "ellos mismos regularán la institución de las autoridades y el procedimiento administrativo"<sup>185</sup> aunque "el Gobierno Federal ejercerá supervisión (*Aufsicht*) sobre la ejecución de las leyes federales por los Estados"<sup>186</sup> y "las autoridades regionales (*Die Landesbehörden*) estarán sujetas a las instrucciones de las autoridades federales superiores que sean competentes"<sup>187</sup>.

Así, si la ley se ejecuta como propia del Estado miembro no implica que exista un control del *Bund*, sino que para que exista un control federal de la ejecución de la ley se preveían una serie de requisitos en la Ley Fundamental de Bonn. Si la ley se somete al *Bundesrat* e incluye instrucciones, éstas se convierten en obligatorias para el Estado miembro, por lo que el *Bund* ejercería un control de legalidad y oportunidad<sup>188</sup>. Pero donde no dictase instrucciones el poder federal no podría ejercer el control de legalidad del artículo 84 y, entonces, el único control posible aquí sería el control de jurisdiccional<sup>189</sup>.

<sup>181</sup> Cfr. art. 72.2.5.

<sup>182</sup> Los artículos 83 y siguientes de la Ley fundamental se refieren a la competencia de ejecución. En concreto, el artículo 83 determina el papel principal de ejecución de los *Länder* en tres ámbitos, el previsto en la Ley Fundamental, en las constituciones regionales o en relación con las leyes de los propios *Länder*.

<sup>183</sup> Sirva añadir como ejemplo de la paralización que sufre la adopción de leyes, el importante incremento de leyes que requerían la aprobación de ambas cámaras. Mientras que, en los primeros años de la república, el diez por ciento de las leyes requerían este trámite para su adopción, en la actualidad, el porcentaje se elevaba al 65%. La reforma constitucional adoptada las limita a un 30%.

<sup>184</sup> Cfr. art. 84.

<sup>185</sup> Cfr. art.84.1

<sup>186</sup> Cfr. art.84.3.

<sup>187</sup> Cfr. art.85.3.

<sup>189</sup> De manera que, se acude primero a los tribunales de justicia contencioso-administrativos para verificar la correcta ejecución de la ley federal por los *Länder*, y, en ulterior recurso, cabría acudir al Tribunal Constitucional.

Ahora bien, dentro del federalismo ejecutivo, que el Estado miembro ejecutase las leyes no suponía que existiese una mera administración delegada<sup>190</sup>. La administración delegada sólo operaba en algunos casos y se basaba en la cooperación *Bund-Länder*. Así, podría frenarse la acción del poder federal simplemente con la falta de colaboración del Estado miembro. Pero este mecanismo de bloqueo de la extensión del poder federal no resultó factible ya que el federalismo alemán funciona y es operativo<sup>191</sup>.

Los artículos 86 a 89 se refieren, de un modo más concreto, a las facultades de ejecución federales: su titularidad, ámbito y posibilidad de delegación. Entre ellas, caben destacar: la organización del servicio exterior, la administración federal de hacienda y la administración de la navegación y de las vías navegables federales<sup>192</sup>, la organización de los organismos de seguridad social cuya competencia se extienda más allá de los límites de un *land*<sup>193</sup>, la organización de las fuerzas armadas para la defensa<sup>194</sup>, la administración de los transportes ferroviarios<sup>195</sup> —que estarán a cargo de una administración propia de la federación—, etc.

Además, cabía también que se produjese una administración mixta. Es decir, sobre unas materias concretas —las establecidas en los artículos 86 y 87—, se permitían distintos grados de ejecución por la administración federal y por la administración de los *Länder*. Así, se prevé<sup>196</sup> la ejecución obligatoria que es fijada por la asamblea a través de una ley federal y traspasable a los *Länder* por una ejecución delegada, aunque requiere el consentimiento del *Bundersrat*. La Administración mixta supone una administración conjunta entre los *Länder* y la administración federal, sólo<sup>197</sup> se establece en relación con las tareas comunes de materias de los *Länder* (obligatorias o facultativas) en las que participa el gobierno federal. Los requisitos para que se establezca esta administración mixta son: o una ley federal con aprobación del Consejo federal que la hubiese previsto, o la existencia de un convenio entre el *land* y la federación.

Desde el punto de vista de las competencias jurisdiccionales<sup>198</sup>, hemos de subrayar que, en Alemania los tribunales federales son escasos, mientras que en Estados Unidos de América hay un número importante, tanto federales como estatales. La ventaja de este modelo estaría en su coste menor frente al federalismo dual, aunque tiene el inconveniente de que los *Länder* confieren amplias facultades al poder federal —la iniciativa y capacidad normativa—, quedando como meros aplicadores.

La jurisdicción corresponde a los Estados miembros<sup>199</sup>, la mayoría de los tribunales pertenecen a los *Länder* y sus competencias van desde el nombramiento de los jueces hasta el establecimiento de los planes de estudio para su preparación. Sin embargo, la federación también tiene competencias en

<sup>190</sup> Salvo en los fijados en el artículo 84.5.

<sup>191</sup> Como ya hemos destacado, el federalismo pretende lograr un equilibrio entre fuerzas centrípetas, que han incrementado el poder central, y centrífugas, que tienden a la desunión y al incremento del poder de los estados miembro. Alemania no era ajena a esas dos fuerzas pues había sido un federalismo que funcionaba. A lo largo de los años de vigencia de la Ley Fundamental, el poder federal ha ido aumentando —sobre todo en los ámbitos económico, tributario y administrativo— a la vez que existen muchas fuerzas centrífugas —como el descontento de la población con su modelo político, o las competencias residuales de los Estados miembro—, pero el modelo alemán se mantenía en equilibrio.

<sup>192</sup> Cfr. art. 87.1 y art. 89.

<sup>193</sup> Cfr. art. 87.2.

<sup>194</sup> Cfr. art. 87.a.

<sup>195</sup> Cfr. art. 87.e.1

<sup>196</sup> Cfr. arts. 86 y siguientes.

<sup>197</sup> Ya que en principio está prohibida por las BverfGE 61,149 (204), BverfGE 67,299 (321).

<sup>198</sup> Cfr. arts. 92 y siguientes.

<sup>199</sup> Cfr. art. 30.

este ámbito, así, dicta normas marco para regular los aspectos generales<sup>200</sup> y los tribunales supremos o superiores son de la federación<sup>201</sup>.

La operatividad del sistema competencial e institucional diseñado constitucionalmente derivó en una inactividad política por la obstaculización del resto de actores políticos en la toma de decisiones. Los partidos políticos no han sido ajenos a ese bloqueo, la acción de los mismos en todas las instituciones y poderes ha conllevado una pérdida del poder de los mismos sobre la política lo que ha supuesto la pérdida de contacto con la base y con el pueblo<sup>202</sup>. Frente a ellos, los grupos parlamentarios se configuran como el contrapoder en la sombra. Bajo este panorama político —en el que el *Bundesrat* aparece como inoperante por el bloqueo regional, la acción creciente de los grupos de trabajo, y el poder de los grupos parlamentarios—, el Parlamento alemán no puede funcionar en una República bloqueada.

De este modo, con el paso de los años, el sistema federal alemán configura la estabilidad y equilibrio, derivados del consenso político, en meros obstáculos de la dinámica evolutiva federal<sup>203</sup>. Ante ello, se plantea la necesidad de una transformación del modelo implantado.

En este sentido, caben destacar que son posibles propuestas de reforma las subrayadas por DARSNSTÄDT<sup>204</sup> que buscan colocar al “federalismo de pie” para competir en la Unión Europea. Entre ellas, el autor destaca: la necesidad de dar un giro diametral en el modo de pensar y configurar una instancia central que funcione mediante una nueva interpretación del *Bundesrat* y de los artículos 30, 31 y 70 de la Carta magna; la fijación de las competencias en la Ley Fundamental si bien permitiendo su evolución y rompiendo la irresponsabilidad organizada; el establecimiento de la enseñanza como competencia del Estado; la necesaria transformación de los Estados regionales de manera que la federación reciba las atribuciones supraterritorialmente relevantes; y, finalmente, la diferenciación de las economías estatal, regional y municipal.

En la práctica, la transformación de la ineficacia del modelo alemán y la superación de su bloqueo pretenden solucionarse a través de una reforma constitucional<sup>205</sup>. La reforma federal implica más de cuarenta modificaciones legales en los artículos 84, 104, 109 y 149, entre otros. Las modificaciones producidas se orientan a la reducción de la capacidad de veto y aprobación del *Bundesrat*, limitando

<sup>200</sup> Cfr. art. 98.3

<sup>201</sup> Además del Tribunal Constitucional federal, hallamos cinco tribunales federales supremos repartidos por toda la federación: el ordinario, el administrativo, el social, el laboral y el de finanzas. Estos se hallan en las principales ciudades de los diversos *Länder*, lo que es un reflejo más del policéntrico federalismo alemán ya que no dan una imagen de centralización del poder en la capital de la república.

<sup>202</sup> DARSNSTÄDT subraya al respecto que “la esclerosis le sobrevino a los partidos al absorber el poder del Estado y consecuentemente a perder el poder sobre la política”. (Cfr., DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005, p. 122).

<sup>203</sup> Lo acontecido en Alemania, no es algo nuevo e impredecible. Autores como JELLINEK, HÄBERLE, LOWENSTEIN, HESSE, STERN, entre otros, ya apuntaban que las fuerzas políticas generan una dinámica propia que generarían una crisis de la constitución normativa. De este modo, se constataría una escisión entre el Derecho constitucional y la realidad constitucional. Para solucionar este problema, es necesario una Constitución flexible, elástica que permita su reforma para evitar las tensiones insostenibles entre la realidad y la norma.

<sup>204</sup> Cfr., DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 98.

<sup>205</sup> Al respecto, STERN señalaba que, al no poder la Constitución regular todas las cuestiones referidas a la organización, surge la necesidad de que la Carta magna deje un margen de flexibilidad abierto para las fuerzas políticas. El problema sería la determinación de los parámetros de flexibilidad que podría soportar el proceso político del poder y la lucha por el mismo. La Ley fundamental no los precisa con exactitud sólo regula con mayor o menor profundidad algunas de las relaciones de poder como las contenidas en los art. 64 o 65 y establece unos límites procedimentales, organizativos y materiales al poder de reformar la Constitución, entre otros, en los art. 19.1 inciso 2, 20 79, 81.4, 115e.2, etc. (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 239-240, 235 y ss.).

el derecho de consulta de los *Länder*. Además, se transforma la capacidad legislativa de los Estados miembro y la federación mediante un reparto definitivo de competencias que evite transferencias de las mismas entre ambos. Y, finalmente, se reforma el sistema fiscal introduciendo cambios en las competencias y la gestión del gasto<sup>206</sup>.

Los cambios constitucionales introducidos en junio de 2006 implican la pérdida de la capacidad de veto y decisión de los *Länder* sobre proyectos de ley de competencia exclusiva del *Bund*<sup>207</sup>, el incremento de la autonomía de los Estados miembro en ámbitos en los que pueden tener una ventaja comparativa para su gestión —como son la sanidad o la educación, entre otros—, además, se fija un mayor margen de maniobra de los Estados miembros para la gestión del gasto público y una mayor responsabilidad regional del mismo. De este modo, más que una reforma parece que nos encontremos ante una redefinición del modelo federal alemán. La flexibilidad y efectividad introducidas con los cambios señalados pueden contribuir a una mejora política no sólo interna del país sino también externa, principalmente en sus relaciones con la Unión Europea. Quedan pendientes algunas cuestiones como la reforma del sistema fiscal para mejorar su financiación y eficiencia, por lo que la cuestión de la transformación federal alemana no está cerrada.

En conclusión, la idea del federalismo que había sido llamada por la historia a constituirse como la forma normal de la existencia política del pueblo alemán<sup>208</sup>. El desarrollo del federalismo alemán ha supuesto, en un primer momento, un incremento del poder centralizador del *Bund*, sin que los *Länder* sean meros entes administrativos descentralizados. Reflejo de esa idea es el protagonismo que los Estados miembros adquieren en el proceso europeo. Así, ante el temor de que la Unión a través del Tratado de la Unión Europea centralizase aun más las competencias, los *Länder* favorecieron a la reforma constitucional 1993<sup>209</sup>. A partir de entonces, y entre otras medidas<sup>210</sup>, los Estados miembros participarían a través del *Bundesrat* en estos asuntos y el gobierno federal los informaría y cooperaría lealmente con ellos, les pediría opiniones y dictámenes etc.; no sólo cuando se tratase de competencias de los *Länder* sino también cuando se trate de competencias federales.

Las ideas de equilibrio entre el incremento del poder estatal federal y el poder de los Estados miembros se rompe cuando el sistema político se vuelve inoperante. En el caso de Alemania, el hecho de que el modelo adoptado tras la segunda guerra mundial fuese el extendido a todo el Estado y que

<sup>206</sup> Para estudiar con profundidad la cuestión del objeto y contenido de las propuestas de la reforma en el seno de la constituida Comisión sobre el federalismo y los acuerdos ya conseguidos, aunque se limita a la fecha de diciembre de 2005, ha de consultarse ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 79 y ss, y 144 y ss. El autor destaca que el nuevo orden de distribución de competencias entre el *Bund* y el *Land* se sustenta en el principio de subsidiariedad con una separación nítida que busca evitar los conflictos jurídicos de competencias, la devolución de amplios poderes materiales a los estados miembros para ampliar su autonomía compensada con una disminución del *Bundesrat* en la legislación federal, la mejora de la idoneidad europea del federalismo alemán, la disminución del alcance o supresión de las tareas comunes y la redefinición de las relaciones financieras entre el estado federal y los estados miembros en base al principio de conexidad, etc.

<sup>207</sup> El número de leyes impulsadas por el *Bundestag* de obligada consulta ante el *Bundesrat* se reducen hasta llegar a una tercera parte. De esta manera, se agiliza la capacidad de realizar reformas generales en los ámbitos de la Seguridad Social, pensiones o sanidad.

<sup>208</sup> Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 676.

<sup>209</sup> Complementada por la ley de cooperación entre *Bund* y los *Länder* en los asuntos de la Unión y de un convenio a favor de la cooperación en los asuntos relacionados con la Unión Europea, ambos en 1993.

<sup>210</sup> Otros de los logros conseguidos en estas disposiciones fueron: la previsión de una cláusula que garantizase el reparto interno de competencias de la Ley Fundamental; el establecimiento de una eurocomisión en el Senado alemán para los asuntos relacionados con la Unión; la fijación de un representante de los estados miembros alemanes en las negociaciones que Alemania tenga con la Unión Europea y que incluso pueda representar Estado alemán y el reconocimiento formal de las oficinas de representación permanente de los *Länder* ante la Unión Europea.



funcionase, es una muestra más de que a pesar de los aparentes desequilibrios<sup>211</sup> a favor del poder federal los Estados miembros han podido contrarrestar ese centralismo de poder e inoperancia con su colaboración en la ejecución de la norma y una mayor participación en los asuntos europeos. Así pues, nos encontramos con una forma distinta de concebir el federalismo y que tiene una vigencia práctica.

A pesar de las distintas concepciones que ha tenido el modelo federal en los estados analizados, podemos resumir que, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales en el mundo, se han destacado los siguientes principios característicos de este modelo de gobierno y que son aplicables a sus distintas variables implementadas:

El primero de ellos es el principio de separación que se contempla en la Carta magna ya que la Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno, el federal y el estatal.

El segundo de estos principios y que complementa al primero sería el principio de autonomía. Es decir, cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, soberano en el sentido extenso de la palabra, en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.

Y, finalmente, podemos completar esos dos principios con el principio de participación que supone que las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales. Este principio cobra una mayor importancia en los momentos del proceso federal en los que la centralización del poder federal es mayor, por ejemplo el federalismo norteamericano tras el *New Deal*. El modo de concretar este principio en la práctica ha sido, en general, a través del bicameralismo federal, bien con el establecimiento de una cámara alta parlamentaria de mandato con representativo estrictamente territorial, es el caso del *Bundesrat* alemán, o bien con una clara prevalencia sobre la primera cámara, como es el caso del Senado norteamericano.

Sobre las bases de estos principios asentados por los dos modelos de federalismo clásico se han desarrollado, dado el carácter evolutivo y dinámico del proceso federal, nuevas fórmulas que se han ido adaptando a las necesidades y características que los distintos Estados presentaban. Su extensión en el mundo ha llegado hasta el punto en que se habla de la configuración de un nuevo paradigma estatal.

### 3. El nuevo paradigma federal: federalismo y estado social

#### 3.1. Ulterior desarrollo de los federalismos clásicos y el Estado de bienestar

Subrayaremos que, dentro del modelo de poder no centralizado<sup>212</sup>, el federalismo ha sufrido un importante cambio en los últimos años, fruto de esa evolución, el poder federal se fortalece. El desarrollo del estado de bienestar implica un incremento del poder estatal al que se le solicita el desarrollo de diversas actividades, salud pública, prestaciones sociales, intervención en la regulación laboral, la determinación de un mínimo vital, etc. que supondrán desde el punto de vista competencial un fortalecimiento de la posición del Poder central al ser el que resulta más viable, desde el punto del gasto público, para llevar acabo esas políticas.

<sup>211</sup> Tengamos presente que la interpretación extensiva de sus competencias por el Tribunal constitucional, el desarrollo de las leyes marco, la cláusula de la cooperación leal, las competencias implícitas o conexas etc, han permitido este incremento del poder federal.

<sup>212</sup> Recordemos que, siguiendo las ideas de ELAZAR, el federalismo sería un modelo de poder no centralizado en una autoridad pero que, sin embargo, la *potestas* dispersada se encuentra estructurada en muchos centros legítimamente autorizados en la Constitución.

Fruto de este cambio en la posición de Estado —que se configura como un ente político territorial cada vez más intervencionista en las esferas del ciudadano— y, como consecuencia se produce una evolución en el proceso federal en ámbitos competenciales de los estados miembros. Así, las formas clásicas del federalismo varían, si bien presentan una tendencia más intervencionista del Estado tendente a satisfacer la asistencia al ciudadano. La evolución del *kooperativen Föderalismus* al igual que ocurrió con el *new federalism* norteamericano<sup>213</sup> son típicas referencias de la evolución homogeneizadora de los federalismos contemporáneos que se acomodan a las exigencias del Estado<sup>214</sup>.

Las transformaciones organizativas y funcionales del federalismo han supuesto profundas alteraciones de su imagen clásica de división yuxtapuesta de poder entre distintos entes territoriales estatales<sup>215</sup>. Por esta razón, autores norteamericanos y alemanes señalan que el proceso del federalismo, en continua reformulación, se encuentra en una nueva etapa que denominan ‘federalismo cooperativo’, en el caso de los Estados Unidos, y ‘competitivo’, en el supuesto de Alemania.

En el caso de los Estados Unidos, al federalismo se le asocian la existencia de un sistema fiscal y financiero esencialmente separados, toda la soberanía tiende a ser totalmente autónoma. El protagonismo que va adquiriendo el poder central se produce por una mutación constitucional<sup>216</sup>. Ante el desarrollo práctico del Estado de bienestar que exige el incremento del gasto público para hacer frente a la prestación de más y más servicios educacionales, sanitarios asistenciales, etc. Así, se va propiciando por la vía del apoyo con fondos económicos estatales la intervención estatal en ámbitos competenciales de los Estados miembros<sup>217</sup>. Al incrementar las ayudas federales o la previsión de fondos federales especiales puesto que requiere que se dicten leyes especiales que lo regulen se van ampliando el ámbito competencial estatal<sup>218</sup>, sobretodo, desde el incremento de la industrialización y ante la movilidad de mercancías y trabajadores que se produce desde mediados del siglo XIX. A principios del siglo XX, la intervención federal se produce por las concesiones estatales en el ámbito de la economía, por ejemplo será el Poder central el que concede o no la posibilidad al Estado miembro de vender un terreno público para construir una escuela.

<sup>213</sup> El cambio producido en el federalismo norteamericano ha sido ocasionado por la crisis fiscal que afecta a las relaciones entre los gobiernos federal y el de los estados miembros, sobre esta cuestión resultan interesantes las sentencias de la Corte suprema *García de 1985* y *United State v. Lopez*, 1995.

<sup>214</sup> Si bien sobre esta cuestión LA PERGOLA distingue que en caso de los Estados Unidos, el federalismo adquiere la forma de un Estado negativo que se abstiene de intervenir. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos Senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 286 y ss).

<sup>215</sup> Si bien, una serie de elementos que diferencian a uno y otro federalismo permanecen. Así, destaca respecto al federalismo estadounidense que nos hallamos ante un federalismo nacional que se basa en la existencia de una teoría federalista de gobierno; en la existencia de una estructura gubernamental dual reforzado por una sistema partidista no centralizado; el establecimiento de programas de cooperación específicos desarrollados mediante una sistema de relaciones contractuales; y, finalmente, la existencia de un conjunto de técnicas administrativas de colaboración. Para el autor, la combinación de estos requisitos haría viable el federalismo en los Estados Unidos si bien se produce un cambio que se sustenta en los incrementos o disminuciones en la diligencia gubernamental; la complejidad creciente e interrelación de las actividades gubernamentales; el progresivo aumento de la rutina en los procedimientos administrativos; y los cambios del reclutamiento en la vida política. (Cfr. ELAZAR, Daniel, “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp. 165-166).

<sup>216</sup> A tenor de la lectura de los artículos 1 sección 8 y la enmienda X, los derechos sociales serán competencia de los estados miembros si bien el poder estatal sólo se reserva en concepto de cláusula abierta general, la cláusula de bienestar general.

<sup>217</sup> Desde fines del siglo XIX, se han dictando normas en diferentes ámbitos competenciales de prestación asistencial que buscan antetodo el apoyo con fondos estatales al desarrollo de políticas de bienestar social.

<sup>218</sup> Sobre el estudio concreto del desarrollo del proceso de mutación constitucional del federalismo norteamericano por la vía de diversas normas dictadas al respecto resulta imprescindible la consulta de la obra de SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y des-centralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp. 37 y ss; en la que se analizan cada una de las leyes dictadas en los diferentes ámbitos competenciales de prestación social y en qué medida éstas suponen un incremento del poder estatal.

El *New Deal* va a intensificar la intervención social federal pero desde una base financiera, el poder federal se incrementa cualitativamente a través de ofertas de subvenciones los estados lo que les condiciona al cumplimiento de un programa federal que negociará cada estado miembro de un modo específico con el poder federal. De esta manera, se van aprobando programas sociales a partir de la *Social Security act 1935*, en materias de pensiones de jubilación, seguros de desempleo, ayudas a incapacitados y vejez, etc. Muchos de ellos siguen vigentes en la actualidad.

Mas el incremento de las competencias federales norteamericanas no se detiene ahí<sup>219</sup>, pues la interpretación judicial jugaría un importante papel a la hora de intensificar las competencias estatales. Una nueva interpretación judicial de la cláusula de comercio le abre las puertas a un poder casi ilimitado de intervención siempre dirigido a asegurar la inexistencia de obstáculos comerciales entre los estados. Por otro lado, se establece una interpretación general de la cláusula de bienestar social que implica, en último término, que el poder del gasto estaría condicionado y dirigido al bienestar social, el consentimiento estatal es el que legitimaría el ejercicio del poder de gasto federal, de manera que, si un Estado miembro aceptaba una ayuda estatal se eliminaba la posible inconstitucionalidad de la medida federal que se excediese en su ámbito competencial previo.

El principal problema que plantea el desarrollo de este modelo de federalismo sería el del condicionamiento de los programas federales al dinero disponible y a los acuerdos políticos establecidos en la distribución del gasto público<sup>220</sup>. El Estado federal es el que condiciona el desarrollo de las ayudas en función del gasto y de ese acuerdo político. Esto repercute en el desarrollo del estado de bienestar ya que si la política estatal se dirige a fortalecer otros ámbitos no asistenciales, como es el caso de la política del presidente Bush<sup>221</sup> —tras los atentados del 11 de septiembre—, o no se logra un acuerdo político, —como sucedió en el gobierno Clinton en el ámbito de la asistencia médica—, el desarrollo del estado de bienestar se paraliza. Aunque dicho estancamiento no suponga que disminuya la intervención estatal que, en los últimos años, se vale de otras vías como la seguridad pública ante la amenaza del terrorismo para ampliar sus facultades incluso sobre los derechos de los ciudadanos<sup>222</sup>.

<sup>219</sup> KINCAID, indica que desde la década de los años sesenta surge *de facto* un nuevo federalismo cuyo punto central radica en el cambio de formulación de la política federal que de las jurisdicciones locales y estatales pasa a las personas, por ejemplo los beneficiarios de la Seguridad social. El gobierno federal se transforma en la principal fuente de financiamiento nacional en apoyo de los ingresos y beneficios asistenciales de los individuos y, paralelamente, el gobierno estatal y local son los responsables fiscalmente de los servicios públicos domésticos, de la infraestructura y del funcionamiento del gobierno. Así, además de los conflictos fiscales tradicionales entre el gobierno federal y local, se va incrementando el número de los desacuerdos entre los grupos de interés que buscan beneficios para las personas. Como consecuencia, los gobiernos procuran aligerar las cargas fiscales y aumenta la reglamentación gubernamental. (Cfr., KINCAID, John, "Teoría y práctica del Federalismo fiscal en los Estados" en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp. 242-264).

<sup>220</sup> Pero esto no implica que los Estados miembros no puedan desarrollar políticas sociales per se, sino que las políticas sociales de éstos estarán condicionadas a su compatibilidad con las políticas federales. De esta forma nos encontramos con la existencia de políticas sociales y leyes que varían de un Estado miembro a otro en materia de prestaciones sociales, pensiones a jubilados o discapacitados, cuidados médicos. Algunas de ellas incluso fueron extendidas por la federación a todo el territorio nacional dado el éxito de las mismas en el Estado miembro.

<sup>221</sup> Sobre los últimos años del desarrollo del federalismo competitivo, debe consultarse la obra de KINCAID, John K. "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy," en KENYON, Daphne E., y KINCAID JK, *Competition among status and local governments. Efficiency and Equito in America federalism*, The urban Institute Press, Washington D.C., 1991, cit. por SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp. 96 y ss, nota 107.

<sup>222</sup> SÁENZ ROYO al respecto subraya que corresponde al proceso político el control de los excesos que puedan producirse en la intervención federal dentro de los ámbitos de bienestar social. De este modo, el Tribunal supremo será el encargado de garantizar el desarrollo ordenado de ese proceso político en el que los niveles de gobierno estén equilibrados. Esto generaría dos grandes inconvenientes: por un lado, el desequilibrio de la capacidad económica de los estados miembros lo que impide su unión frente la absorción de competencias por la federación; y por otro lado, surge la necesidad de una mayor cooperación entre los políticos de los estados miembros y una disminución de los políticos federales. (Cfr. SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp. 96 y ss).

Frente el nuevo modelo del federalismo norteamericano, el modelo cooperativo aparece asociado, principalmente a la evolución de los Estados federales uninacionales y al desarrollo de los Estados de bienestar. Alemania es la experiencia más desarrollada de este nuevo tipo federal. Este modelo se caracteriza por el fomento de técnicas de cooperación entre los entes federados —a través de instancias mixtas de coordinación de gobiernos, subvenciones federales condicionadas, convenios de colaboración horizontales y verticales— que han tenido efectos contradictorios ya que han favorecido la solidaridad interterritorial, han contribuido a cierto neocentralismo y al reforzamiento de los ejecutivos en detrimento de los parlamentos, primando la eficacia frente a la democratización territorial del poder, que parte del que se conoce como federalismo de ejecución<sup>223</sup>.

La participación de la federación alemana en las materias sociales se produce al ir absorbiendo materias que correspondía a los municipios de manera que los *Länder* se limitaban a publicar leyes de organización en este ámbito. La Constitución de Weimar<sup>224</sup>, en 1919, establece importantes directrices sociales que incrementarían el poder de la federación al fortalecer en la práctica la autonomía financiera del poder federal y las capacidades de inspección federal frente a los *länder* o al municipio si bien éste último determinará, en función de la residencia, el nivel de vida del individuo. De manera que, tras la primera guerra mundial el Estado federal se hace cargo de la asistencia social y los servicios sociales al ser el único capaz financieramente de hacerles frente y al ser el responsable de la guerra.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Ley fundamental de Bonn configura, en el artículo 20.1, al Estado como un estado federal social que determinará el reconocimiento de competencias legislativas en materia de dirección de política social, económica, administrativas de política social, para la creación de autoridades superiores de derecho público directamente dependientes del estado federal, y otras concurrentes que por necesidad legislativa puede regular la federación. A diferencia del modelo norteamericano, en el ámbito de la educación habría una gran autonomía de los Estados miembros ya que el Estado sólo establecería los mínimos uniformadores. En la práctica, el desarrollo del Estado de bienestar alemán supuso la unitarización y la limitación de la capacidad de los *Länder* en el bienestar social. La centralización legislativa establecida por las estructuras federales consolida ese dominio del poder federal en este ámbito.

Tras la reforma de 1969 al comprenderse el poder del gasto como potestad ejecutiva y, por lo tanto, de los estados miembros, se establece cierta intervención de los mismos en ámbitos del bienestar social de manera que se compensa en cierta medida la intervención del poder federal y la participación de los *Länder*. A pesar de ello, a parecerán nuevos mecanismos de centralización que incrementan el poder de la federación<sup>225</sup>. Con el paso de los años, la participación de los actores políticos se configura de tal modo que se crea una situación de bloqueo. El consenso aparece como una trampa que impide el avance del modelo político alemán, la reforma constitucional operada en junio

<sup>223</sup> El federalismo alemán está basado en la participación en los ingresos y la administración de los programas federales genera también un a serie de problemas fundamentalmente de pérdida de transparencia política, descontento civil, de dificultades de los estados miembro en ajustarse a la demandas de una economía global. Inconvenientes que sufría el modelo norteamericano y que también se extienden al federalismo cooperativo como una acomodación a las demandas de los grupos de interés por establecer un gobierno federal más fuerte. (Cfr. GREVE, Michael S. "Big Federalism", *Federalist Outlook*, No. 3, America Enterprise Institute on line, 2001, <http://www.aei.org/publications/pubID.12576/>)

<sup>224</sup> Recordemos que la Constitución de Weimar es la primera en incluir los derechos sociales como una forma de completar el abanico de derechos fundamentales iniciado por el liberalismo. Así, junto a los derechos individuales, se proclaman derechos sociales como el de la protección a la familia, la educación, sistema de seguros, el derecho al trabajo y la legislación de necesidad. Este nuevo tipo de derechos genera una nueva función del Estado a partir de la conexión de los derechos económicos y sociales con el desarrollo de las exigencias de la igualdad. El Estado asume el deber de llevar a cabo una "procura existencial", *Daseinsvorsorge*. De manera que, los derechos sociales son el fruto del tránsito del Estado de derecho liberal al Estado social de derecho, *sozialer Rechtsstaat*.

<sup>225</sup> Así, podemos citar entre ellos: las ayudas federales a proyectos de inversión de los estados miembros, la cooperación en el ámbito educativo, la concesión de subsidios federales a particulares que el Tribunal constitucional deja en manos del poder federal, etc.

del 2006 pretende aportar una solución mediante la limitación de la participación regional en el bloqueo normativo<sup>226</sup>.

Vemos que, antes de la unificación, la interpretación extensiva de las competencias del poder federal relacionada con el Estado social de derecho y el incremento de su poder promovido por el protagonismo político que le confieren los distintos gobiernos federales, son algunos de los elementos que definen el modelo alemán. Durante el gobierno de Kolh se plantea la reforma del federalismo cooperativo dada la conflictividad de los últimos años del gobierno de Schmidt. De esta manera, se restablece la autonomía de los estados miembros en el ámbito de materias comunes y de financiación mixta, se confiera la educación a la exclusividad de los estados miembros por lo que se retira un proceso de planificación de la misma, etc.

Tras la reunificación de Alemania, se habla de una superación del modelo federal cooperativo hacia el modelo competitivo. Las grandes diferencias económicas y sociales de los *Länder* tras la reunificación fijan unos intereses divergentes y una capacidad de influencias en la política federal mediante el *Bundesrat* muy distinta. La falta de homogeneidad política y económica supondrá que los estados miembros financieramente más fuertes busquen una diferenciación de las políticas sociales y no la uniformización federal. Se pretende una nueva participación federal por lo que se propone la reforma de la ley fundamental incrementando la capacidad legislativa de los estados miembros en materia social y la regionalización de la seguridad social, entre otras medidas.

En la práctica la refederalización en el ámbito social se encuentra condicionada por la supremacía financiera del *Bund* lo que determinará que tenga que ayudar algunos estados miembros para llevar a cabo sus políticas sociales. Esto implicará que no se desarrolle una verdadera política social propia por los *Länder* sino que, en muchas ocasiones se ve condicionada por el apoyo financiero del poder central o incluso imitando los modelos adoptados por el mismo. Ahora bien, los intereses y el peso de los *Länder* no es el mismo en la federación lo que generará una competitividad en el modelo federal y no una cooperación que definen el modelo federal "on my way"<sup>227</sup>. Este modelo supondría la reestructuración del Estado federal según las regiones económicas en el que los estados más fuertes intentan incrementar su autonomía política por lo abogan por una debilidad del *Bund* y los más débiles con mayor dependencia del poder federal pretenden su fortalecimiento; y la concesión de nuevas competencias legislativas de los estados miembros en materia de bienestar social.

De esta manera, el poder federal, a pesar de las presiones descentralizadoras de algunos estados miembros, ha ido fortaleciendo su poder para evitar las desventajas financieras de los *Länder* más pobres. Así, los mecanismos legales de participación regional en legislación federal se establecen como el instrumento que asegurará una efectiva atención federal a las políticas prestacionales de unos *Länder* frente a otros.

<sup>226</sup> Recordemos aquí lo subrayado al analizar el modelo alemán, sobre todo las ideas de DARSNSTÄDT sobre la trampa del consenso y ARROYO GIL en torno a la reforma constitucional propuesta (Cfr. DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005; y ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006).

<sup>227</sup> De este modo, el concepto de federalismo cooperativo que había caracterizado a una era habría dejado de existir como nos recuerda JEFFERY. Ese periodo estaría definido como aquel en que las instituciones del sistema federal fueron vistas y empleadas como instrumentos con los que la federación y los *Länder* buscaron internamente una cooperación útil para mantener una uniformidad en las condiciones de vida a través de la República federal y no para asegurar la diversidad territorial. Tras la Unificación de 1990, dados los problemas económicos que emergen de la misma, se inicia una nueva doctrina en la que cada uno de los *land* compete con los demás. El resultado de este cambio de mentalidad será una reformulación del federalismo alemán en el que interesará la divergencia y la 'desolidarización' de los *Länder*. (Cfr. JEFFERY, Charlie, "From cooperative federalism to Sinatra Doctrine of *Länder*?" en JEFFERY, Charlie (Ed.) *Recasting German Federalism: The Legacy of Unification*, Pinter, London, New York, 1999, pp. 329-332).

En conclusión, una vez más dada las modificaciones que experimenta los modelos clásicos del federalismo se confirma a éste como un fenómeno en evolución que se adapta a los tiempos y necesidades políticas sociales. Se trata de un proceso que se extiende hasta el punto que algunos autores señalan que “no existe tipo de sociedad que no pueda ser organizada de forma federativa o, al menos, impregnarse de los principios federalistas<sup>228</sup>”. Por ello, debemos hacer una breve reflexión sobre los modelos federales actuales, además de los clásicos analizados para comprender la nueva dimensión federal.

### 3.2. La nueva dimensión federal

Nos hallamos ante la explosión federal. El reflejo de la importancia que el modelo político del federalismo alcanza en nuestros días puede observarse si analizamos el incremento, que en los últimos años, ha experimentado el número de artículos, trabajos o revistas académicas y de centros específicos dedicados a su estudio específico y comparativo.

Una de las características especiales que enfatizan la mayor parte de los autores contemporáneos es el paradójico hecho del incremento de las demandas de integración y desintegración. El federalismo parece aportar una respuesta ya que combina la preservación de la autonomía de las unidades políticamente constituidas que mantienen su identidad diferenciada con la aproximación a la realidad multinacional del mundo contemporáneo<sup>229</sup>. El federalismo en la actualidad es un fenómeno en desarrollo<sup>230</sup> que presenta unas peculiaridades especiales que lo identifican y lo extienden, la principal de esas particularidades es la de su carácter ambiguo y ecléctico.

La división de poder entre los entes territoriales se manifiesta<sup>231</sup> como una solución de conflicto de autogobierno que se acomoda a las distintas necesidades de cada Estado y se desarrolla atendiendo los elementos jurídicos, políticos, sociales, históricos, culturales, etc. del mismo<sup>232</sup>. Ese eclecticismo del

<sup>228</sup> Así, VALVERDE, dentro de la corriente del federalismo global, señala que se ha producido una revolución federalista que, al ser ascendente, debe producirse desde la base, de manera que, a partir del individuo en concreto o del pueblo, habría de producirse una incorporación armoniosa del todo y de las partes bajo los principios de autonomía, participación, cooperación, y subsidiaridad. (Cfr. VALVERDE, José Luis, “Introducción al federalismo global”, en DÍAZ-CARRERA, César, *El Federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, p. 27).

<sup>229</sup> Sobre este tema resulta interesante la consulta del artículo de WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems and Federations” en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, p.117-137, en el que se destaca el cambio que ha sufrido el federalismo en los cinco continentes. Destacando los progresos europeos entorno a la integración comunitaria y a la explosión de formas cuasifederales de Bélgica y España o “devolucionarias” de Italia y el Reino Unido como una respuesta a la consecución de una unidad europea y al respeto de las diferencias de los pueblos. O el crecimiento que experimenta en Asia, África y Australia como mecanismo de integración multilingüística, multicultural y racial.

<sup>230</sup> Las causas de esa explosión del fenómeno federal se hayan, para BOGNETTI, una profunda modificación del concepto prevalente en Occidente de Estado y sociedad civil producida en el siglo XX al conjugarse elementos del estado liberal con el intervencionismo económico y social. (Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edzione, UTET libreria, Torino 1992, p. 274)

<sup>231</sup> La división de poder y la fragmentación de la autoridad se observa de un modo claro como característica política de los actuales estados. Incluso los sistemas unitarios de gobierno lo reflejan en la actualidad como señala BURGESS. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p. 187)

<sup>232</sup> Los problemas encontrados por los estados nación en dirección de los deseos económicos, sociales y culturales de la población no son meramente una consecuencia de la actual división del globo. Son una consecuencia del propio concepto del Estado-nación ya que las fronteras del mismo no atienden a las realidades económicas. Por este motivo, ha de producirse un cambio, que HOPKINS denomina “el cambio de micronacionalista”, y que suponga es establecimiento de débiles fronteras y la emergencia de la alternativa regional. (Cfr. HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 11 y ss). El modelo federal puede atender a esas transformaciones como veremos.

federalismo puede tener su origen en las ambigüedades básicas que este fenómeno muestra como concepto teórico y operativo. Así, ELAZAR<sup>233</sup> destaca entre ellas, las siguientes:

- La orientación del federalismo hacia el respecto simultáneo de la unidad y de la diversidad.
- Su comprensión tanto de estructuras como de los procedimientos de gobierno.
- Su configuración a la vez como fenómeno político y sociocultural.
- Su comprensión de fines y medios.
- El que cubra objetivos limitados y también generales.
- El que existan diversas variedades de modelos políticos, que pueden ser muy distintos, y a los que se puede aplicar el calificativo de federales.

Es decir, las formas evolucionadas de los modelos clásicos del federalismo no son las únicas existentes en la actualidad. Cuando ELAZAR habla de un nuevo paradigma estatal y de la extensión del federalismo como un nuevo modelo de organización política destaca que los modelos federales en la práctica no se ajustan a los modelos teóricos establecidos.

El federalismo un fenómeno eminentemente pragmático ya que se trata de una forma de organización política que pretende dar una respuesta a las cuestiones suscitadas en cada comunidad y de una forma concreta. De manera que, habrá tantos tipos de federalismo como federalismos existen en la práctica.

La premisa de la que debemos partir a la hora de analizar los distintos modelos existentes de federalismo es el de la diferencia entre federalismo y federación aunque, posteriormente, resulte necesario remitirse a la historia del federalismo para comprender el desarrollo mismo de una determinada federación. El primero en identificar esa distinción fue KING que destacó que el federalismo es un concepto normativo y filosófico que implica la defensa de principios federales, mientras que la federación es un término descriptivo referido a un tipo particular de relación institucional<sup>234</sup> que podría incluirse dentro de un espectro más amplio que sería el federalismo<sup>235</sup>. Frente estas dos posturas enfrentadas a la hora de identificar la federación y el federalismo, WATTS propone simplemente el distinguir el federalismo, de los sistemas políticos federales y de las federaciones<sup>236</sup>.

### 3.3. La clasificación de los nuevos modelos federales

La creación de nuevas entidades asociativas a partir de la unión estatal y de la cesión de parte de sus competencias se ha convertido en un fenómeno característico de la segunda mitad del siglo veinte.

<sup>233</sup> ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo...*, p. 63.

<sup>234</sup> Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982.

<sup>235</sup> Sobre esta idea parten las posturas de ELAZAR, BURGESS o GAGNON, entre otros, ya que conciben ambos términos como meramente descriptivos de una realidad federal que adopta una variedad de formas distintas dentro de un mismo género.

<sup>236</sup> WATTS señala que con el término *federal political systems* pretende referirse a la genuina organización política que al género de la organización política que es marcada por la combinación de gobierno y de la autogobierno compartidos. De esta manera, se podrían incluir en esta categoría lo que el autor denomina sistemas políticos híbridos como la Unión Europea — ras Maastricht— o Sudáfrica. Con esta categoría se ofrece una respuesta a los intereses políticos más pragmáticos y no puramente teóricos de los estadistas. El estudio empírico de estos modelos híbridos se centra más en el examen de sus relaciones dentro de las especies, su dinamismo en la operatividad de su interrelación de sus estructuras políticas con las estructuras sociales, culturales y económicas dentro de las que operan. (Cfr. WATTS, Ronald L., "Federalism, Federal Political Systems and Federations" en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, pp. 120 y 121).

Esta podría ser una etapa más en la evolución del Estado. La doctrina ha discutido sobre la existencia o no del concepto de Estado<sup>237</sup> y, en concreto, del estado-nación<sup>238</sup>.

Hoy superadas esas discusiones se pretende dar una respuesta a las realidades políticas y sociales emergentes<sup>239</sup>. Un sector doctrinal, se ha propuesto el enmarcar estas realidades en las clásicas clasificaciones doctrinales. En el ámbito del derecho internacional, esta nueva realidad política se ha pretendido entender sobre las nociones de Estado, de acuerdos de Estados o de tratados internacionales, etc. En el ámbito del derecho político, por otro lado, las nuevas comunidades políticas pretenden comprenderse sobre el concepto de confederación moderna<sup>240</sup>, nuevo federalismo<sup>241</sup>, federalismo por analogía de KUNZ<sup>242</sup>, etc. Sobre esta postura cabría cuestionarse si el aportar soluciones generales y no locales<sup>243</sup> puede llevarnos a complicar más las cosas dado que no buscamos entender la realidad de los fenómenos políticos si no el encasillarlos en las clasificaciones preestablecidas para otros fenómenos históricos ya superados.

<sup>237</sup> Así, JELLINEK señala que cuando falta uno de los elementos del Estado, éste no existe, si no que lo que nos encontramos son formas subordinadas al Estado. Recordemos que estas formas estatales son las que el autor denomina fragmentos de estado frente al concepto de Estado perfecto que reuniría todas las características y elementos del estado que hemos descrito en las primeras líneas de nuestro trabajo, (Cfr. JELLINEK, Georg *Fragmentos de Estado...*, p. 59). Además, JELLINEK añade, "muchos consideran también hoy que la condición de «soberanos» de este poder es una nota esencial del Estado, pero la experiencia enseña que existen estados subordinados a un poder superior y, en consecuencia, no son soberanos y así lo reconocen todos aquellos cuya visión de la realidad política no ha sido turbada por prejuicios dogmáticos [...]. [La] soberanía no es una nota esencial del Estado sino una categoría histórica necesaria para la comprensión un mundo estatal presente, pero no para el Estado en sí. (...) Así la antigüedad (...) no conoció nuestro concepto de soberanía. (Cfr. JELLINEK, Georg *Fragmentos de Estado...*, p. 58).

<sup>238</sup> Sobre esta cuestión HOBBSAWN concluye que se ha producido una decadencia del nacionalismo como vector del cambio histórico si lo comparamos con el papel que había desempeñado entre 1830 y la segunda guerra mundial. En el mundo del siglo XIX, que el historiador llama desarrollado, fue un factor central de la transformación histórica la construcción de varias naciones en las que se combinaba el estado-nación con la economía nacional. En la primera mitad del siglo XX, que el autor califica como dependiente, los movimientos nacionales pro liberación e independencia fueron los principales agentes en la emancipación política de gran parte del mundo. Pero hoy, para el profesor HOBBSAWN, careceríamos de un auténtico proyecto histórico, y se intenta recrear el modelo de estado-nación para aportar una solución al fenómeno territorial, lingüístico y étnico, pero esa solución no es realista, aparecería fuera de contexto. (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992, pp. 174 y ss.)

<sup>239</sup> Así, como son los casos indicados de MERCOSUR, Comunidad Andina, Unión Europea, etc. En el último de los supuestos destacados, el de la Unión Europea, surge la discusión sobre su naturaleza política, su carácter de Estado, comunidad política, confederación moderna, federación por analogía, etc.

<sup>240</sup> LA PERGOLA define a la confederación moderna como un proceso de integración política en el que falta un Estado en el centro que nace de una ciudadanía común y sobre principios del constitucionalismo yuxtaponiéndose a los estados miembros. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos ...*, p. 169)

<sup>241</sup> Vid. El amplio concepto de federalismo que sostiene ELAZAR O WHEARE para los que federalismo equivaldría a fuerza política, a una realidad pragmática de desarrollo histórico; frente la idea sostenida por KING, GAGNON o BURGESS, entre otros, que los asientan sobre bases ideológicas lo que permite distinguir las diferentes tradiciones federales del federalismo norteamericano y europeo.

<sup>242</sup> El federalismo por analogía es formulado por KUNZ, (Cfr. KUNZ, 'International Law by Analogy' en *American Journal of International Law*, vol. 45, 1951, p. 334). En este modelo se mezclan elementos del sistema comunitario y del modelo federal. Así, la integración comunitaria se aproxima al modelo de Estado federal aunque su procedimiento recuerda al de la confederación. Este modelo no se identifica totalmente con el federalismo porque carece de la garantía de equilibrio unidad-diversidad que ofrece un modelo federal, por lo que hay cierta analogía con el modelo federal. LA PERGOLA destaca que existen tres principios operantes en la comunidad europea que esclarecen el significado de este tipo de federalismo: el principio de cohesión socioeconómica y el método de programación integrada en la que los dos niveles de poder cooperan en la igualdad de acceso para lograr una sociedad homogénea; el principio de legitimación democrática en el ordenamiento comunitario en la que la soberanía nacional y la soberanía popular se colocan a la par, solución típica federal; y el principio de supremacía del derecho comunitario, formulado por el tribunal de justicia de las comunidades europeas y supone la subordinación estatal al ordenamiento comunitario. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos ...*, pp. 155-158).

<sup>243</sup> En estos términos se pronuncia profesor HOBBSAWN, cuando destaca cual es el verdadero de los problemas en relación con el fenómeno nacional a finales del siglo XX (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992, pp. 174 y ss.)



Otro sector de la doctrina parte de la elaboración de nuevos conceptos como *federalismo semántico*, formas federales en amplio sentido como señala ELAZAR, formas descentralizadas de estados unitarios, estados regionales, etc. Así, bajo el término federalismo “semántico” incluiríamos modelos “federales” caracterizados por mantener formalmente un esquema federal pero que su práctica político-constitucional se aleja del esquema teórico federal. De manera que, las declaraciones federales de Estados como México o Argentina establecen un modelo semejante al estadounidense pero que obvia el fondo<sup>244</sup>. Es decir, para hablar de verdadero federalismo no basta con el establecer un esquema jurídico federales sino que en el fondo se respete. Es necesario respetar el espíritu federal, un *état d'esprit* que comprendería la exaltación de la persona, el respeto de la diversidad y la búsqueda del consenso tendente a construir la sociedad a través de la negociación<sup>245</sup>. Esto implica que es indispensable, por tanto, garantizar la limitación del poder, la cooperación, los derechos de las minorías, etc., ya que, de lo contrario, el federalismo queda reducido a una mera cuestión semántica.

Sin embargo, a pesar de las discusiones doctrinales planteadas, cabría intentar agrupar todos esos modelos y establecer una clasificación de los mismos atendiendo<sup>246</sup> a las fórmulas clásicas y nuevas adaptadas a las realidades políticas existentes. De esta manera podemos distinguir:

- La Unión, que se caracterizaría porque las unidades que la constituyen están claramente delimitadas territorialmente y retienen poderes sólo “municipales” pero compartiendo el poder concentrado en el gobierno común.
- La Consociación, en la que las unidades constituidas no son territoriales y comparten el poder concentrado en un gobierno global común.
- La federación *estricto sensu*, en la que las unidades que la constituyen tienen grandes cotas de autogobierno y bajo un gobierno global fuerte pero limitado.
- La llamada *federacy*<sup>247</sup> es una relación permanente y asimétrica entre dos unidades dotadas de autogobierno y en la que la mayor cuenta con poderes específicos respecto a la menor a cambio de privilegios.

<sup>244</sup> Así, históricamente tenemos otros ejemplos de estados que son federales ya que reconocen la existencia de varias soberanías pero que anteriormente eran centralizados. Son los casos de la antigua Unión Soviética la que la existencia de un partido único, el partido comunista, convirtió a este país en uno de los más centralizados; el caso de la ex-Yugoslavia, creada artificialmente tras el fin de la Primera Guerra Mundial y que se mantuvo unida bajo el gobierno de una fuerte personalidad como la de Tito; tras su muerte, su estructura federal quebró porque no se ajustaba a la realidad de una federación en la que sus miembros querían la independencia; o de la República Democrática Alemana en su primera etapa. RUIZ MIGUEL señala que estos modelos de federalismos comunistas reconocían la soberanía de los estados miembros pero al existir un único partido la estructura administrativa fue paralela a la del partido por lo que se producía una centralización *de facto*. (Vid. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 34).

<sup>245</sup> Estas ideas que sitúan el punto de partida del federalismo en el propio individuo tienen inspiración en el federalismo norteamericano y su carácter social pactista que pretende reconocer la soberanía mayor posible a los ciudadanos. La desconfianza en el Estado, por lo que habría que descentralizar su poder, y el mito de una sociedad autónomamente organizada recorrían Europa en el siglo XIX. Éstas eran las ideas de MAZZINI, de los furieristas y de PROUDHOM, entre otros. El federalismo emerge como un nuevo orden social en el que el principio de autoridad del Estado estaba sustituido por la voluntad contractual de los individuos y las asociaciones. Esa voluntad contractual era una voluntad concreta para la construcción de un orden piramidal que se levanta sobre una serie de contratos reales superpuestos. En el caso de España, PI I MARGALL lo plasmaría en un proyecto de república federal que se presenta en la I República con proyecto de Constitución de 1873 y que se concreta en lo dispuesto en los artículos 1 “Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas” y el artículo 42 “La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio des sufragio universal”.

<sup>246</sup> ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo...*, pp. 64 y ss.; y *Constitutionalizing Globalization...*, p. 8.

<sup>247</sup> Mantenemos el concepto *federacy* siguiendo al autor. ELAZAR que señala que es imposible la traducción de este término al español. (Cfr. ELAZAR, Daniel, “Tendencias de desarrollo institucional en España y en el mundo” en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.30).

- El *condominium* supone gobierno común o control de dos unidades que establece reglas de participación o control sobre una tercera, sea un territorio o empresa común.
- La confederación se caracterizaría porque las unidades que la constituyen tienen un fuerte autogobierno permanente y se hallan ligadas a través de un gobierno débil circunscrito a un ámbito común específico.
- La liga supondría la existencia de una interrelación débil pero permanente para alcanzar determinados propósitos sin un gobierno común pero con algún órgano conjunto o secretariado.
- Las autoridades funcionales interjurisdiccionales son entidades comunes o conjuntas organizadas por las constituyentes para ejecutar tareas especiales.

Así, podemos ver que existen muchas *especies* de federalismo que incluyen acuerdos federales y confederales, simétricos y asimétricos. En muchos casos, algunas de las formas no pueden ser claramente separadas de otras. Incluso, se manifiestan supuestos en los que las políticas acogidas en un sistema, adoptan elementos que corresponden a más de un tipo de las clasificaciones teóricas.

De esta manera, las clasificaciones fijadas en la teoría pueden alterarse en la práctica. El estado de bienestar ha sido un hito clave en el desarrollo del federalismo. El desarrollo del Estado social modifica el reparto de competencias fijado en el modelo federal pues ha permitido el fortalecimiento del poder central al encomendársele el desarrollo de mayores funciones sociales y el ser el único capaz, financieramente, para ejecutar las prestaciones encomendadas. Los modelos clásicos federales analizados son un ejemplo de la transformación acontecida.

A pesar del dinamismo que experimenta el modelo federal, no podemos eludir el intentar clasificar las diferentes realidades federales. Así, las líneas que distinguen un tipo u otro de federalismo pueden moverse hacia menos o más centralización ya que la forma de federalismo adoptada evoluciona. Hoy en día y en esa línea, dentro de la clasificación apuntada en líneas anteriores, ELAZAR nos ofrece una distinción entre:

- Los acuerdos federales que se hallan bajo la forma de Unión —entre los que destacamos a Italia, Reino Unido<sup>248</sup>, España, etc—.
- Consociaciones que pueden dividirse aquellas que se hallan bajo la forma de Unión —como Bélgica, China, Colombia, Holanda, Sudáfrica, entre otros—; de federación —como Checoslovaquia, India, Yugoslavia, etc—; federados —como Estados Unidos-Puerto Rico—; y Estados asociados —como Estados Unidos-Micronesia—.
- Los que se aproximan más a los modelos clásicos del federalismo. Éstos son las llamadas federaciones —como Alemania Austria, Estados Unidos, Argentina, México o Venezuela, entre otros—.
- Los federados —como Dinamarca-Feröes, India-Cachemira, Reino Unido-Guernesey, Reino Unido-Man, Reino Unido-Jersey—.
- El *condominium* —como Andorra-España-Francia—.

<sup>248</sup> Sobre este tema JELLINEK subrayaba en 1900 que para que el Reino Unido conservase permanentemente sus colonias sería necesario extender la idea de una “federación imperial” aunque reconoce que de una forma política débil se presentasen el carácter de un Estado federal (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F. 2000, p. 678).

- Confederales —como la Comunidad Caribeña o la Comunidad Europea—.
- Ligas —por ejemplo la *Commonwealth*, OTAN, la Liga Árabe, ASEAN, Liga Nórdica—.
- Finalmente, el Federalismo local y no gubernamental<sup>249</sup>.

Además, debemos añadir que, en muchas ocasiones, el denominar una forma de acuerdo como un tipo federal o confederal puede inducir al equívoco. En la práctica, al existir modelos de organización territorial que presentan elementos que corresponden a los característicos de distintos grupos teóricos, se establecen distintos nombres para definir a un modelo político territorial mixto. Aún podríamos precisar más, en gran número de ocasiones nos encontramos con formas de Estado que admiten varias denominaciones, algunas comunes a otros Estados y otras no, sino que se establecen *ad casum*.

Es el caso de España, que ha sido denominado Estado autonómico, Estado unitario con rasgos federales, Estado descentralizado, Estado regional con competencias legislativas, etc<sup>250</sup>. Este gran abanico de denominaciones hace que a simple vista no siempre resulte fácil una sistematización teórica de la forma de Estado en tipos cerrados y mucho más si observamos que la clasificación sufre una evolución práctica.

El modelo federal no es ajeno a esa transformación histórica que experimentan los tipos señalados. De manera que, hoy en día cómo modelos federales nos vamos encontrar distintos estados que no responden al esquema clásico de federalismo dual o de ejecución y que tampoco son denominados *per se* federalismos.

Por lo tanto, vemos que si partimos de un concepto evolutivo y dinámico del federalismo, gran parte de la realidad política actual podría comprenderse dentro de los distintos modelos que ésta forma de organización política ofrece. Los sistemas federales se distinguen entre sí, bien en el supuesto de relaciones simétricas, por el grado de poder que retienen los gobiernos regionales y el gobierno federal; bien por su grado de asimetría en el que determinadas regiones, en situación de privilegio, retienen más poder frente a otras del mismo Estado<sup>251</sup>.

Entonces, cabría hacer un estudio más pormenorizado de esas realidades políticas bien porque integran a varios Estados —como es el caso de la Unión Europea— o por reconocer la heterogeneidad de las regiones que las componen —como son los supuestos del Estado autonómico y de la *Devolution* inglesa, entre otros—. Sólo mediante el estudio de estos nuevos modelos federales —*supra* e *intra* estatales— podríamos entender la nueva dimensión política del Estado en el actual contexto globalizador multinivel.

<sup>249</sup> Para ELCOCK, los gobiernos estatales y federales han soportado los esfuerzos de regionalización aunque éstos han tenido un impacto esporádico y limitado. Su soporte proviene tanto del centro como de la periferia y se dirige de arriba a abajo y viceversa. Las instituciones de gobernanza regional, en el caso de algunos estados, proviene de su integración en comunidades supranacionales, es el caso del Reino Unido como veremos, pero la seguridad de su implementación procede de las políticas del gobierno central. (Cfr. ELCOCK, Howard, "Regionalism and regionalisation in Britain and North America", *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 No.1, 1 february, 2003, pp.77-78).

<sup>250</sup> El modelo de estado español diseñado por la constitución de 1978, se caracteriza por una indefinición conceptual dado que el texto constitucional no lo menciona y mucho menos lo define. Debido a dicha indefinición conceptual constitucional, la doctrina designa el modelo de estado español bajo fórmulas como: Estado regional; Estado autonómico; Estado plural; Estado de las autonomías; Estado federal unitario; Estado unitario regional; Estado unitario con espíritu federalista; Estado integral; Estado autonómico con matices federalistas; Estado semifederal, semirregional o semicentralizado, etc —términos empleados, siguiendo el orden expuesto, por PECES BARBA, SÁNCHEZ AGESTA, TIERNO GALBÁN, CLAVERO ARÉVALO, ARIÑO, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, SIMÓN TOBALINA, HERRERO DE MIÑÓN, ENTRENA CUESTA, MUÑOZ MACHADO—.

<sup>251</sup> *Vid.* Al respecto, LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, *Relaciones Intergubernamentales en los Estados Autonómico y Federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, IVAP, Oñati, 2002, p. 97.

### 3.4. Breve referencia al federalismo asimétrico

No dudemos concluir este apartado del trabajo sin hacer una pequeña reflexión sobre el concepto del llamado federalismo asimétrico dada la aplicación que se ha hecho del mismo al supuesto que vamos a analizar, el Estado autonómico.

Y es que, a comienzos del siglo XXI, la indefinición teórica que caracterizaba a los modelos de Estado federales plantea la necesidad de formular nuevos conceptos teóricos y jurídicos, que se referirán no sólo a la naturaleza jurídica de los Estados sino también al propio paradigma federal resultante de los procesos de integración y descentralización.

En este nuevo marco aparece el concepto de Estado federal asimétrico<sup>252</sup> con el que se pretende dar una respuesta a la heterogeneidad que se producen en el sistema de relaciones entre las distintas unidades gubernamentales. En un primer momento, este término se emplea para explicar los modelos federales de países culturalmente distintos, posteriormente, se extendería para referirse a aquellos modelos políticos federales en los que existiese un tratamiento diferenciador.

De manera que, se identifica la existencia de distintos elementos diferenciadores en los modelos federales para configurar un nuevo modelo de federalismo en el que las unidades que lo integran no se encuentran en una situación simétrica, de paridad. En cambio, el modelo asimétrico de federalismo pretende el considerar esas diferencias a través del establecimiento de asimetrías.

Así, si seguimos esta idea nos encontramos que en los sistemas federales existen distintos tipos de asimetrías que podemos clasificar como asimetrías<sup>253</sup> *de iure*<sup>254</sup> o *de facto*<sup>255</sup> y que se manifiestan en

<sup>252</sup> El federalismo asimétrico fue un término acuñado por TARTLTON con el fin de reflejar cuál era la realidad por la que atravesaba el federalismo norteamericano en la década de los sesenta, con él se pretendía explicar las concentraciones de colectividad étnicas, lingüísticas y culturales en un territorio, por lo que se distinguían distintos grados —bien la referida a simples situaciones de hecho como la lengua, cultura y economía y situaciones de derecho que suponen un tratamiento jurídicos constitucional distinto— (cfr. TARTLTON, Charles.D. "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, *The Journal of Politics Review*, Vol.27, nº4, 1965, pp.861-874).

<sup>253</sup> AGRANOFF establece esta diferenciación entre asimetría *de iure* o *de facto* con el fin identificar si la diferenciación de las unidades se fija en el momento de creación de las mismas conforme a la Constitución, o debido al impacto cultural, económico y social distinto o por una diferencia de tamaño y peso de estas unidades constituidas lo que afectaría a su poder de influencia. Al mismo tiempo, el autor fija dos niveles de asimetría la horizontal, si se produce en relación con los acuerdos y relaciones entre las distintas unidades, y la vertical si se manifiesta en los acuerdos y relaciones entre el poder estatal y el de la otra unidad componente del Estado federal. (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.16-17).

<sup>254</sup> WATTS señala que los factores que configurarían una asimetría *de iure* serían: el establecimiento de unidades diferentes constituidas desde un punto de vista económica, social y cultural; la relativa autonomía, jurisdicción y poder de las unidades a través de normas federales que establecen una consideración especial determinada para el Estado miembro, de normas de jurisdicción particulares para los Estados miembros o mediante una asimetría de poderes y jurisdicciones ejercidas por determinados estados miembros; la representación de los estados miembros en las instituciones centrales; la representación en las relaciones intergubernamentales tanto en instituciones como procesos; la aplicación asimétrica de a carta de derechos; las enmiendas constitucionales y relativas al poder; y, en último lugar las constituciones de las estados miembros. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 36 y ss.)

<sup>255</sup> Para ello debería considerarse una serie de factores determinaría la simetría o asimetría *de facto* en los sistemas federales. Entre esos elementos señala: la población, territorio y riqueza de cada unidad que afecte a su poder de influencia; el grado de autonomía y poder; el grado de representación territorial en las instituciones centrales en la toma de decisiones; el grado de representación en los Acuerdos intergubernamentales; el grado de uniformidad en la aplicación de la Carta de Derechos en cada Estado miembro; el papel uniforme o relativo en los procesos de enmiendas constitucionales; el grado de uniformidad impuesto al estado miembro en las previsiones relativas a las de sus propias constituciones, etc. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 27-30.)

dos niveles horizontal y vertical<sup>256</sup>. A partir de esta diferenciación podremos elaborar dos conceptos claros de asimetría: uno estricto, que limita el carácter federal de asimétrico a la existencia de una asimetría jurídica y circunscrita a lo fijado en la Constitución; y otro amplio, en el que la asimetría comprendería también a cualquier diferenciación cultural, económica o social existente entre las distintas unidades que componen el Estado federal.

La doctrina ha ido identificando a los nuevos federalismos emergentes como modelos asimétricos en virtud de la existencia de esas diferenciaciones económicas, políticas, jurídicas, culturales, reconocidas constitucionalmente o no respecto a las unidades territoriales que integran a estos estados.

En los supuestos de los modelos recientes de federalismo como son el caso del Estado autonómico español no ha sido ajeno a esta polémica doctrinal sobre su carácter de federalismo asimétrico o no. La indefinición teórica del modelo político territorial español se intenta solucionar con la figura de un Estado autonómico asimétrico<sup>257</sup> que sigue un modelo federal pero que se integra en la de un Estado unitario<sup>258</sup>. Para algunos autores<sup>259</sup> la asimetría aparecería como un elemento presente en las distintas fases del proceso autonómico y se reflejaría tanto en los distintos procedimientos de acceso a la autonomía como en el reconocimiento constitucional de los derechos forales, o, incluso en la vigencia del principio dispositivo. Llegando a afirmarse que la autonomía tendría su razón de ser en la diversidad territorial cuya consecuencia obligada es la heterogeneidad y a partir de ahí se establecería el desarrollo de un modelo político asimétrico<sup>260</sup>.

Así, desde el federalismo asimétrico, se comprendería la regionalización de corte federal producida en España al igual que en Gran Bretaña o Italia. Entendido el federalismo como un proceso, se mantendría en un dilema a la hora de conjugar las formas homogeneizadoras de autogobierno típicas de

<sup>256</sup> WATTS indica un tercer tipo de asimetría, la llamada asimetría transitoria frente la asimetría permanente. Con esta clasificación lo que pretende el autor es señalar que en ocasiones la asimetría *de iure* varíe de manera que un estado miembro comience con poco autogobierno y poco a poco incremente su estatus político dado su desarrollo político y económico. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.42.)

<sup>257</sup> Con el paso de los años este vocablo es empleado para referirse aquellos modelos de organización política de carácter federal en el que nos encontramos con la existencia de elementos diferenciadores (culturales, económicos, sociales y competenciales) entre los Estados miembros que los integran (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.10-23).

<sup>258</sup> WATTS extiende el ámbito de la asimetría y sostiene cabría aplicar este concepto de asimetría o simetría a todos los sistemas políticos federales, es decir, no sólo a la federación si no también a las confederaciones y descentralizaciones constitucionalizadas en los sistemas unitarios. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.27.)

<sup>259</sup> Con esta fórmula se pretendía incluir aquellos modelos de corte federal en el que las unidades que los integran mantienen distintos grados de autogobierno, así, este concepto fue empleado para referirse al modelo del Estado autonómico español por autores como AGRANOFF (cfr. AGRANOFF, Robert, "Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.94-117); HERRERO DE MIÑÓN, (cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n° 39/40, Valencia 2003, pp.111-121); REQUEJO, (cfr. REQUEJO, Ferrán, "El federalismo y los grupos nacionales" en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53, n° 167, UNESCO, 2001, pp.38-48); AJA (cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp. 51 y ss y, sobre los elementos federales del Estado español, pp.95 y ss.)

<sup>260</sup> Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, p.110.

un federalismo clásico con las fórmulas singularizadoras y diferenciales de un federalismo asimétrico<sup>261</sup>. Desde este punto de vista, en el caso de España, el modelo territorial ha de conjugar los elementos de una asimetría plurinacional de una sociedad diferencial y la asimetría económico-social si bien sus técnicas y metas serán distintas al ser superable y transitoria la segunda.

Desde este punto de vista, se podría hablar de la existencia de distintos tipos de asimetría ya que el tratamiento diferenciador de las comunidades autónomas puede abarcar distintos planos. Así, se podría hablar de una asimetría competencial, estructural o fiscal. La primera de ellas, se derivaría de los distintos techos competenciales alcanzados por las autonomías, principalmente las históricas. La segunda asimetría, la estructural, se referiría a la forma de representación de las nacionalidades en el funcionamiento del sistema democrático, como ocurriría si en el Senado existiese una representación asimétrica. Finalmente, la asimetría fiscal procedería de la distinta responsabilidad fiscal derivada de una territorialización de los ingresos fiscales.

Sin embargo, autores como BLANCO VALDÉS disienten de esta categorización del Estado autonómico ya que, en virtud de la Carta magna, las asimetrías que caracterizarían al modelo autonómico estarían únicamente limitadas a las diferencias que se derivarían de los hechos diferenciales<sup>262</sup> que en ella se contemplan<sup>263</sup>. Es decir, la asimetría sólo se referiría a aquellas diferencias competenciales derivadas exclusivamente de la existencia de hechos diferenciales reconocidos en la Constitución española lo que no supone el reconocimiento de un estatus jurídicos especial<sup>264</sup>.

Frente a ese concepto de asimetría<sup>265</sup> se levanta el elemento de la falta de homogeneidad<sup>266</sup> del sistema autonómico español en el que las diferencias competenciales son las propias e inevitables de un proceso de descentralización dinámico<sup>267</sup>, derivadas de cuestiones tales como la existencia o no de un

<sup>261</sup> Además, este modelo asimétrico para que sea eficaz necesitaría alcanzar un punto de equilibrio ya que la asimetría excesiva haría inviable el sistema autonómico-federal y se produciría una disfuncionalidad en el supuesto de que la asimetría fuese más allá de la realidad diferencial concreta. (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, nº 39/40, Valencia 2003, pp.111-115).

<sup>262</sup> ÁLVAREZ CONDE, aunque identifica el modelo español como asimétrico, sin embargo, al respecto, apunta que la asimetría se encuentra en la propia igualdad pero no en una asimetría constante y elegida sino en el sentimiento autonómico distinto ya que el punto de partida en la configuración del Estado autonómico ha sido distinto. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp.114 y 115)

<sup>263</sup> El autor destaca que de esa característica se derivarían dos consecuencias de relevante importancia: por un lado, la asimetría se refiere sólo a las diferencias competenciales derivadas de esos hechos diferenciales regionales, y, por otro lado, los efectos de esos hechos diferenciales se reducen a crear ámbitos competenciales con los que dar respuesta a las necesidades que determinan su propia existencia. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p. 101).

<sup>264</sup> AGRANOFF parte también de la identificación del carácter asimétrico federal con el reconocimiento de un estatus distinto a las unidades que integran el Estado pero añade que esa asimetría puede incrementarse como respuesta a la necesidad de preservar una peculiar unión. De manera que, las federaciones con altos grados de diversidad interna tienden a ser más asimétricas porque el federalismo es un fenómeno social y político, por lo que reflejaría la diversidad creciente. (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.12)

<sup>265</sup> Definida por ÁLVAREZ CONDE, como aquellas diferencias de hecho que han sido transformadas en diferencias de derecho, aunque se trate de un concepto flexible de carácter político e ideológico. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, p.110)

<sup>266</sup> Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 101-102.

<sup>267</sup> CRUZ VILLALÓN destaca que las asimetría actual del Estado autonómico es más la expresión de una dinámica dispositiva que no el producto de un diseño consciente (Cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La Constitución accidental" en PAU I VALL, Francesc (coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, AELPA- Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001, p.27).

elemento geográfico —por ejemplo la existencia de costa o no determina la posibilidad de tener competencias autonómicas en pesca costera—, de un elemento lingüístico o cultural distinto —fijará la posible existencia de una competencia regional en materia de política lingüística—. El parámetro que determinar esa carencia de homogeneidad vendría perfilado tras las Constitución, por los Estatutos de autonomía —ya que, a tenor del 149.3 de la Constitución, las comunidades autónomas podrán asumir las competencias no atribuidas expresamente al Estado— y demás normas de desarrollo.

De esta manera, nos encontramos hoy con la existencia de dos posturas entorno a la configuración del federalismo español como Estado asimétrico en relación con el concepto de asimetría del que se parla<sup>268</sup>. Por un lado, si partimos de un concepto amplio de asimetría, nos encontramos con una posición doctrinal que pretende aplicar el concepto de asimetría a la configuración del ámbito competencial autonómico. Esta postura partiría del hecho de que la Constitución reconozca la existencia de hechos diferenciales previos que justificarían que el constituyente no impusiese un modelo uniforme<sup>269</sup>, o que parte de la existencia tanto de una sociedad diferencial que determinaría la existencia de una asimetría plurinacional como de unas diferencias económicas y sociales que supondría la existencia de una asimetría económica-social<sup>270</sup>. Dentro de este concepto de asimetría se enumerarían como ejemplos de la misma, en nuestro ordenamiento jurídico, los que afectan a una determinada comunidad autónoma y no pueden ser asumidas por otras los siguientes: la disposición adicional 1ª de la Constitución referida a los derechos históricos forales del País Vasco, Navarra en los términos previstos; la singularidad del régimen económico y fiscal de Canarias conforme la Disposición adicional 3ª; los derechos civiles forales de las comunidades autónomas conforme el artículo 149.1.8 y el pluralismo de lenguas oficiales contemplado en el artículo 3 de la Carta magna<sup>271</sup>.

Por otro lado, si partimos de un concepto estricto de asimetría nos encontramos la postura que circunscribe el concepto de asimetría a la existencia de una posición constitucional diferente para unas

<sup>268</sup> Recordemos que, como habíamos indicado en la primera parte de este trabajo, en los sistemas federales nos encontrábamos con distintos tipos de asimetría *de iure* o *de facto* y manifestada en los niveles horizontal y vertical. Además, que cabría hablar de una asimetría transitoria ya que en ocasiones la asimetría *de iure* varíe de manera que un estado miembro comience con poco autogobierno y poco a poco incremente su estatus político dado su desarrollo político- económico. A partir de ahí, elaboráramos dos conceptos claros de asimetría: uno estricto, circunscrito a la existencia de una asimetría jurídica y determinada en la Constitución; y otro amplio, que comprendería también a cualquier diferenciación cultural, económica o social existente entre las distintas unidades que componen el Estado federal. (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.16-17). (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.27-30 y 42).

<sup>269</sup> Como sostiene ARGULLOL, para el que al contemplar la Constitución los elementos de descentralización y heterogeneidad, se deduce que el constituyente no establece un modelo uniforme. (Cfr. ARGULLOL, Enric, *Desarrollar el Autogobierno*, colección Península Historia Ciencias y Sociedad, ediciones Península, Barcelona, 2002).

<sup>270</sup> Sobre esta cuestión se pronuncian algunos autores que destacan que de una clara asimetría politerritorial surge una asimetría plurinacional que es valiosa y propia de una sociedad diferencial y otra económico-social que puede ser superable (Cfr. HERREIRO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, n° 39/40, Valencia 2003, pp.111-121). Otros incluso van más allá y plantean, dentro de las federaciones multinacionales, la necesidad de revisar premisas estatistas y homogeneizantes, como es el caso de la "soberanía popular, que se han impuesto en las normas constitucionales (Cfr. REQUEJO, Ferrán, "El federalismo y los grupos nacionales" en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53, n° 167, UNESCO, 2001, pp.38-48).

<sup>271</sup> De esta manera, cabría subrayar las semejanzas entre el federalismo asimétrico y el modelo español se apoyaría en diversos factores: los acuerdos autonómicos de 1992 y los procesos de reforma estatutaria posteriores; el resultado de las elecciones de 1996 y el apoyo político necesario de los partidos nacionalistas al gobierno del Estado, que se vuelve a repetir con las elecciones del 2004; la decisión de reformar el senado en el que se pretende trasladar el hecho diferencial; las llamadas relaciones de "bilateralidad" que determinadas comunidades mantienen con el fin de no ser equiparadas a las restantes, etc. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp.116-117).

comunidades autónomas frente a otras. Desde este punto de vista, al no existir un estatus jurídico especial constitucionalmente reconocido sólo a unas comunidades autónomas realmente no habría una situación de asimetría sino simplemente una no homogenización del sistema, derivada de las peculiaridades de cada región.

Vemos así, que la nota característica que presentan las distintas posturas doctrinales sobre la asimetría del modelo autonómico es la existencia de elementos diferenciadores entre unas comunidades y otras pero que esos elementos llamados asimétricos o heterogéneos no suponen la existencia de un estatus constitucional distintos para las comunidades autónomas. El proceso abierto<sup>272</sup> del Estado autonómico y su actual configuración así lo manifiesta.

En los últimos años se plantean nuevas propuestas de reformas de la distribución competencial presentadas no sólo por las comunidades históricas sino también por otras autonomías<sup>273</sup> en aras de incrementar su techo competencial o bien como instrumento de recuperar la asimetría perdida<sup>274</sup>. Pero las cosas en este ámbito no están siendo fáciles ya que al aprobarse un estatuto catalán reformado que incrementa su ámbito competencial se presenta uno andaluz que presenta los mismos elementos de aumento de competencias<sup>275</sup>. Observamos pues, la existencia de una tensión y equilibrio entre la simetría y asimetría<sup>276</sup> de nuestro modelo autonómico que este elemento ponderador es uno más de los que caracterizan al mismo<sup>277</sup>. Así, el sistema autonómico está caracterizado por el equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad de las entidades territoriales que la integran<sup>278</sup>, es decir, por la unidad y pluralidad, constante en los modelos federales.

<sup>272</sup> Sobre el carácter de proceso abierto o cerrado del Estado autonómico ya nos referiremos en el segundo capítulo, apartado 1.1.1, al abordar las características del modelo político territorial español, nos remitimos a lo allí indicado.

<sup>273</sup> Propuestas Ibarretxe, reforma *estatut* catalán, administración única gallega, estatutos madrileño, catalán, canario, andaluz, etc presentados en los últimos años son una muestra de el nuevo periodo que se abre para el Estado autonómico en el que no sólo se produce un incremento de la demanda de competencias autonómicas promovidas por las CC.AA si no que se materializan en textos jurídicos, propuestas de reforma estatutaria. Algunas de ellas con más éxito—como han sido el Estatuto catalán, el valenciano o el andaluz que entrarán en vigor presumiblemente este año— y, otras con menos —como es el caso del Estatuto vasco, que tras no ser aprobado por las cortes generales en el año 2005, se reformula para presentarse de nuevo en los próximos meses—. Sobre esta cuestión, dada su importancia en la evolución del proceso autonómico, nos referiremos en el capítulo tercero.

<sup>274</sup> En este sentido, BLANCO VALDÉS señala que existe un problema en la densidad de los hechos diferenciales autónomos y sus conexiones dada la dimensión que el País Vasco y Cataluña dan a sus hechos diferenciales para exigir una situación de privilegio político y jurídico; lo cual resultaría injustificado y discriminatorio, como puede ser en materia de representatividad en el Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p.115)

<sup>275</sup> Aunque para este hecho de homogenización no resulta ser contrario a la idea de federalismo asimétrico ya que *a priori* éste no excluye al federalismo homogéneo por no corresponder la asimetría con una aspiración política ideológica. El problema se hallaría en no cerrar el modelo de Estado y buscar el equilibrio entre los principios de unidad, igualdad y solidaridad y las asimetrías. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, pp.116-117).

<sup>276</sup> Al respecto, AGRANOFF sostiene que en circunstancias normales, los sistemas federales mantienen un equilibrio entre la asimetría y simetría mediante lo que el autor identifica como una especie de management entre los dos. Normalmente, esto se consigue a través de varios tipos de fórmulas de equidad en distribución de financiaciones mediante las cuales se crean relaciones simétricas que *de iure* eran asimétricas. (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.20).

<sup>277</sup> En este sentido y en la postura contraria al actual fenómeno homogenizador del modelo territorial español, HERRERO DE MIÑÓN subraya que se está produciendo un fenómeno de forzada simetría del modelo autonómico lo cual resulta más disfuncional que la propia asimetría. (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 39/40, Valencia, 2003, p. 120)

<sup>278</sup> Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, p. 117.



Por lo tanto, vemos que el Estado autonómico se ha ido organizando como un Estado en el que la esfera autonómica va cobrando un mayor protagonismo, en el que se pretende alcanzar una homogenización armónica entre las comunidades autónomas y el que no puede eludir elementos esenciales que lo definen y configuran como son las peculiaridades autonómicas y la integración en la Unión Europea. Nos encontramos, ante un Estado que se configura mediante un proceso abierto y flexible que avanza y no retrocede, que evoluciona a distintos ritmos y tiempos pero que resulta novedoso para la tradición político constitucional no sólo española sino mundial. Su funcionamiento como modelo de organización político estatal se ha ido demostrando a lo largo de estos años. Existen temas pendientes de una solución y otros que se van resolviendo<sup>279</sup>.

Aunque no será objeto de nuestro estudio en este trabajo, cabe indicar a efectos comparativos y aclarativos que, sin embargo, en el caso del Reino Unido parte de unos presupuestos distintos: la *Devolution* de 1998 no constituye un proceso que naciese de una transición política<sup>280</sup> con una negociación derivada de un proceso semiconstituyente, no se pretende lograr el ansiado “café para todos”<sup>281</sup> que pretendía las autonomías durante estas décadas y que explica que no se produzcan transferencias de poder a otras regiones como el Norte de Inglaterra, North East, Londres<sup>282</sup> o Inglaterra<sup>283</sup>. No se trata de reordenar la estructura constitucional del Reino Unido si no atender a casos concretos de descentralización<sup>284</sup> como respuesta a una situación político

<sup>279</sup> La doctrina destaca entre ellos: la reforma del Senado, el establecimiento del techo competencial autonómico, la mención de las comunidades autónomas en el texto constitucional o la referencia a la Constitución Europea; éstos temas fueron objeto de debate en el Consejo de Estado a la hora de presentar un informe sobre las modificaciones de la Constitución aprobado el 16 de febrero de 2006. Sin embargo, como apunta ORTEGA, otras cuestiones más concretas —como es la inexistencia de un diagnóstico sobre el funcionamiento del modelo autonómico o la desconexión de los procesos de reforma constitucional y estatutaria— todavía no han sido abordadas. (Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, pp. 37 y ss).

<sup>280</sup> HOPKINS subraya las diferencias entre el modelo español y británico en este sentido. Para el autor el modelo británico es creado enteramente por un proceso legislativo mientras que el modelo de Estado autonómico parte de la Constitución y de disposiciones trasnacionales que crean una estructura mediante una convención regional lo que en principio puede ofrecer más garantías jurídicas. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 168 y ss).

<sup>281</sup> Sobre esta cuestión se refieren entre otros autores PÉREZ-BARREIRO NOLLA, Fernando, “A arquitectura autonómica de 1998”, dentro de *As autonomías de Escocia e do País de Gales: historia, riscos e oportunidades*, en la Revista *Texturas*, nº1, IGADI, abril 1999; o HOMBRADOS MARTOS, Angustias “¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y North-East de Inglaterra”, CPA ESTUDIOS/WORKING PAPERS del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Uned 12/2005, pp.2 y ss o incluso CUCHILLO FOIX, Monsterrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d’Estudies Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 15 y ss.

<sup>282</sup> A propósito de Londres cabe consultar TOMANEY John, “The Governance of London” in HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 241-267. En él se hace un repaso de su evolución institucional desde la desaparición de la GLC, la Estructura de la *Greater London Authority* y el resultado analizado de las elecciones del 2000.

<sup>283</sup> No obstante, veremos que el proceso de *Devolution* se pretendió extender en el año 2004 al ámbito regional mediante la descentralización del gobierno inglés. En concreto, se eligió a *North East* una región con un escaso nivel de desarrollo económico, cuya población tiene una percepción de discriminación dentro del conjunto del Estado y que exterioriza a través de un sentimiento de agravio comparativo, para que constituyese una asamblea regional. Pero la constitución de la Asamblea regional del *North East* sometida a referéndum en noviembre del año 2004 fue rechazada. Por lo que se tuvo que sustituir el modelo de asambleas regionales por un nuevo tipo de regionalismo administrativo como veremos. Sobre el problema de la no extensión de la *devolution* regional a Inglaterra debe ser consultada la reciente obra de HAZELL, Robert, “The English Question”, en la revista *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, nº1, 2006, Oxford University Press, London, pp. 46 y ss.

<sup>284</sup> En este sentido aboga por que se supere el concepto de naciones ya que en el caso del Reino Unido genera una polémica política centrada en la tradición que supone la aceptada existencia de las naciones escocesa, galesa e inglesa y el choque entre la defensa de los nacionalismos escocés, galés y británico que identificaría al nacionalismo inglés. (Cfr. HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 5). La superación del concepto de Estado-nación aportaría una solución a la confrontación de los nacionalismos. La *Devolution* puede configurarse como un modelo político que aanza nuevas soluciones y que puede ser definido como “un estado de uniones”. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº 1, Oxford University Press, 2006, p.3).

electoral<sup>285</sup> y responder a las ideas de una tradición federal británica<sup>286</sup>. Por otro lado, la técnica jurídica anglosajona favorecerá el desarrollo de este modelo de descentralización política en el que la inexistencia de una Constitución codificada<sup>287</sup> permite que por la vía de leyes ordinarias del parlamento se establezca el régimen jurídico competencial de los territorios y que éstos convoquen plebiscitos para su aprobación<sup>288</sup>. Además, la *Devolution*, no se configura sin más como un mero proceso de descentralización política regional, sino que se trata de una de las diversas medidas que integran un paquete de reformas constitucionales en las que se incluyen la creación de una asamblea local y un alcalde de la ciudad de Londres, la incorporación de la Carta de Derechos Humanos a su ordenamiento jurídico, la ratificación del Tratado de Ámsterdam, la reforma de la Cámara de los Lores<sup>289</sup>, etc.

Es decir, el programa de la *Devolution* pretendía transformaciones políticas y jurídicas más allá de las meramente territoriales<sup>290</sup>. Así, lo que se presenta es una reforma institucional que afecta en distintos ámbitos a Escocia, Irlanda del Norte y Gales, Londres, el gobierno regional de Inglaterra, y la refor-

<sup>285</sup> STUDLAR destaca que el Reino Unido es un actor influyente en siglo XXI lo que requiere un cambio regional e internacional de su política. Por este motivo, el Reino Unido no puede establecer una posición contraria a la importancia que adquieren las regiones en el contexto internacional, así adopta cambios políticos, sociales y económicos que suponen un conflicto y cambio para Gran Bretaña. (Cfr., STUDLAR, Donley T., *Great Britain: Decline or Renewal?*, Nations of the Modern World: Europe, WestviewPress, Cambridge University Press, Oxford, 1996, pp. 4-5). A esto habrá que añadir que el autor erraba al señalar que esos cambios se enfocan más hacia la política exterior que hacia la interior ya que la *Devolution* supuso una transformación de la dimensión interna del poder político.

<sup>286</sup> BURGESS destaca que investigaciones recientes en el Reino Unido sugerían “la existencia de una extraña unión llena de paradójicas históricas, curiosas convenciones y prácticas bizarras”. Pero, el autor añade que la tradición británica del federalismo resultaría ser una víctima de una elaborada decepción constitucional al ser intermitentes las ideas federales en los ámbitos políticos y al haber carecido de un soporte constitucional. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, pp. 182).

<sup>287</sup> Recordemos aquí, la definición de WHEARE sobre la constitución inglesa analizada en el primer capítulo del presente trabajo. WHEARE señalaba que Gran Bretaña no tiene constitución escrita al carecer de la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestos a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

<sup>288</sup> Sobre esta cuestión HAZELL destaca que la *Devolution* asimétrica está demostrando dificultades para acomodarse de muchas maneras, particularmente en la entrega del liderazgo de las autoridades del gobierno o del parlamento sobre las que ejerce no sólo un impacto directo sino también indirecto. (Cfr., RUSELL Meg, HAZELL, Robert, “Devolution and Westminster. Tentative Steps towards a more Federal Parliament” HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 219 y ss).

<sup>289</sup> En una primera etapa se retiró el derecho de unos 750 pares hereditarios a conformar y votar en el Parlamento por el solo hecho de haber heredado dichos escaños. Así, en octubre de 1999, la cámara aprobó la ley para la reforma de la cámara alta del parlamento británico, con 221 votos a favor, 81 en contra y casi 1.000 abstenciones que supuso la expulsión de más de seiscientos lores. Pero, en una segunda etapa la reforma se dirige a la democratización. El pasado 7 de marzo los diputados británicos votaron una propuesta del gobierno a favor de su mantenimiento aunque abogaron por una mayor democratización. En una serie de votaciones no excluyentes sobre la composición de la cámara, los parlamentarios apoyaron dos opciones: la primera se refiere a la elección del cien por cien de los lores, mientras que la segunda opta por la elección de un ochenta por cien mientras que el veinte por ciento restantes serían designados. El plan del Gobierno también aboga por recortar, una vez más, los escaños de la cámara que de 750 pasarían a 540. La reforma de la cámara cobra una mayor importancia en los últimos meses por la supuesta “venta” de títulos honoríficos a cambio de donaciones al Partido Laborista, en el poder, una práctica prohibida por una ley de 1925 y que supondría que, por primera vez, un primer ministro fuese llamado a declarar por la policía como ha ocurrido con Tony Blair en dos ocasiones.

<sup>290</sup> Las transformaciones políticas que parten del proyecto de *Devolution* no son una característica exclusiva de proceso emprendido en 1998 sino que ya se observaba en la fracasada *Devolution* de la década de los setenta. Así, SAMPSON destaca, por entonces, que el modelo anglosajón de postguerra experimenta una serie de cambios que el autor identifica como la emergencia de “extraños en el interior” hasta el punto de que se modifican tradiciones —como pueden ser la importación del sistema decimal—, y se plantea la apertura externa a Europa —mediante su integración en las Comunidades Europeas—. (Cfr., SAMPSON, Anthony, *Anatomía de la Gran Bretaña*, editorial Tecnos, Madrid, 1971, pp. 654 y ss.). Como veremos, sin embargo, la transformación del autogobierno regional seguiría una dinámica distinta.

ma del gobierno local<sup>291</sup>. Se plantea, de este modo, el establecimiento de una reforma casi integral del Reino Unido definida por el primer ministro BLAIR como "The New Britain"<sup>292</sup> y que para autores como ELCOCK<sup>293</sup> no impiden que el carácter asimétrico se aplique al gobierno regional sino que la variedad regional debe ser añadida.

La existencia de unos presupuestos diferentes ya marca el inicio de un proceso distinto que ha sido diferenciado por algunos autores del federalismo. Así, para ESTEBAN CAMPOS la *Devolution* es un mero proceso de descentralización que carece de garantías constitucionales protectoras de la autonomía transferida por el Westminster a los Parlamentos regionales. El autor identifica la inexistencia de una constitución escrita con la carencia de una protección jurídica a la reversibilidad de los poderes transferidos. Sin embargo, como ESTEBAN CAMPOS reconoce la transferencia se ha convertido políticamente en irreversible sin el ente territorial afectado. Además, como ya hemos destacado, el Reino Unido tiene una Constitución escrita aunque no codificada<sup>295</sup> y los referéndums que aprueban los procesos de *Devolution* son una legitimación más de los mismos<sup>296</sup>.

Otros autores españoles también han destacado ese carácter asimétrico del modelo anglosajón supereditado a la supremacía del Parlamento. Para CUCHILLO FOIX el Parlamento británico puede modificar unilateralmente el equilibrio o la relación de poder existente entre las instituciones dotadas de facultades de autogobierno. Así, la supremacía legislativa del Parlamento semejaría, como señala la autora, "la 'congelación' del equilibrio entre las instancias que integran la estructura territorial, la distribución de poderes entre las mismas y las posibles fórmulas y procedimientos de alteración del reparto competencial y de la relación entre las instituciones británicas y escocesas"<sup>297</sup>.

De esta manera, es fácilmente perceptible que el modelo de descentralización política territorial llevado a cabo en el Reino Unido en los últimos años se caracteriza por ser un modelo distinto al mode-

<sup>291</sup> En diciembre de 1998 en una conferencia de expertos de derecho constitucional británico, el *Lord Chancellor*, Lord Irvine, ya señalaba que el programa del gobierno, además de la transferencia de la autonomía, pretendía la creación una administración central para la ciudad de Londres, el refuerzo de la administración regional en Inglaterra, la reforma de la cámara de los lores, la modernización de la maquinaria de gobierno y la promulgación de legislación sobre la libertad de información. El objetivo de ese programa, definido como «el mayor programa de cambio de la democracia jamás propuesto», era la modernización y mejora del gobierno del Reino Unido aumentando su eficacia y dando al pueblo la palabra en las decisiones que le afectan directamente. (Cfr. <http://www.britemb.clgovernment/devolution.html>; <http://www.open.gov.uk/lcd/speeches/1998/lc-const.htm>)

<sup>292</sup> El primer ministro británico ya avanzaba en 1996 que, en el contexto del juego de estrategias políticas, resulta necesaria una reformulación del modelo de Estado británico adaptándose al nuevo orden político derivado de la diferenciación entre la nacionalidad y el nacionalismo, de la participación europea, de las continuas demandas no separatistas de autogobierno escocés y galés, en la búsqueda de la paz irlandesa, la devolución del poder a la ciudadanía través de la información, y la nueva concepción mundial del estado nación. En este sentido, se anuncian, a modo de programa político, el establecimiento de una serie de modificaciones políticas y jurídicas integrales de cara al siglo XXI. (Cfr. BLAIR, Tony, *The New Britain*, Westview Press, a division of Harper Collins Publishers, Inc. London, 1996, part V, pp. 257-287).

<sup>293</sup> Si bien esto ha de considerarse con un carácter especial, las asambleas regionales y el desarrollo de una maquinaria de planificación regional sólo existirá en la medida en que el gobierno central decida que quiera establecerlas. De manera que, aunque la periferia se muevan para crear asambleas regionales su creación requiere una autorización que debe provenir del gobierno central. (Cfr. ELCOCK, Howard, "Regionalism and regionalisation in Britain and North America", *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 No.1, 1 february, 2003, p. 93).

<sup>294</sup> ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 30 y ss.

<sup>295</sup> Al respecto, algún autor ha indicado que la constitución británica propiamente no es que esté no-escrita sino que se halla no racionalizada. (Cfr. BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006, p. 293)

<sup>296</sup> El carácter legitimador de los referenda supondría una garantía a la reforma territorial emprendida lo cual se enmarcaría dentro de la necesaria reforma constitucional en materia de federalismo británico demandada por BURGESS. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p.184).

<sup>297</sup> Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 17 y ss.

lo de Estado autonómico<sup>298</sup>. Esas diferencias se encuentran no sólo en los presupuestos de los que parte<sup>299</sup> sino, de un modo más evidente, en su desarrollo. Todo ello lo definiría como un modelo asimétrico de descentralización territorial e institucional.

Esto no supone que el modelo asimétrico del Reino Unido goce de una aceptación plena carente de críticas. Existe un parcial rechazo a la asimetría del proceso sustentada en elementos del establecimiento de un trato preferente de competencias regionales a unas entes territoriales frente a otros, en la garantía de un derecho de igualdad de todos los ciudadanos, en el mantenimiento del carácter unitario del Estado, el problema de la sobre representación regional en el parlamento británico de las entidades regionales de mayor autogobierno, etc.

A pesar de esas críticas parciales al modelo asimétrico de *Devolution*<sup>300</sup>, lo cierto es que política y jurídicamente el proceso de descentralización se ha ido desarrollando con diversas intensidades y distintos ritmos sin que se produzca una asimilación de los distintos tipos de *Devolution*<sup>301</sup>. La particularidad de la situación escocesa derivada de sus antecedentes históricos y reflejada en un singular estatus jurídico y político se plasma en el reconocimiento de un mayor margen de competencias, el reconocimiento de una capacidad impositiva específica y la pronta implantación de sus instituciones de autogobierno que han sido conjugados con la pervivencia y desarrollo de instituciones escocesas propias como ha sido el derecho penal escocés, sus universidades, sistema educacional, su religión oficial diferenciada, etc.<sup>302</sup>.

<sup>298</sup> Resulta interesante en este ámbito comparativo de los modelos británico y español la visión anglosajona de nuestro sistema autonómico reflejada por HEYWOOD y destacada por la doctrina del Reino Unido. (Cfr. HEYWOOD, Paul, *The Government and politics of Spain*, editor Vincent Wright, Comparative Government and Politics Series, Basingstoke, MacMillan Press LTD, Londres, 1995, pp.11 y ss). El autor destaca la importancia fundamental de la construcción del estado y de la nación a la hora de configurar la estructura territorial la identidad del la España moderna por ello centra su estudio sobre el nacionalismo regional en España en el análisis de la identidad nacionalista y cultural, del conflicto étnico y político, el separatismo y la violencia. Para llegar a concluir que España se configura como un Estado de muchas naciones en una Europa de regiones. El problema de esta conclusión redundante en el mantenimiento del concepto de nacionalidad como elemento singular e identificador de las comunidades autónomas hasta el punto llegar a configurar un modelo político asimétrico. Sobre esta cuestión nos hemos referido al abordar el problema de la singularidad gallega dentro de esta parte tercera del trabajo, allí nos remitimos.

<sup>299</sup> Sobre esta cuestión, algunos autores subrayan que debe cambiarse el concepto del Reino Unido como Estado unitario. En muchos aspectos parece un Estado centralizado, pero, sin embargo, ese poder centralizado nunca ha sido empleado para crear un Estado territorialmente uniforme. (Cfr. JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, p. 3).

<sup>300</sup> Cuestiones que han sido resumidas por HAZELL como la historia triste y fatídica de la *Devolution*, "gloom and doom Devolution story" pero que el propio autor lo niega y añade que esto fue puesto para un lento y desigual comienzo que estuvo implícito en la estrategia del Gobierno para establecer un programa de *Devolution* asimétrico. (Cfr., HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, p. 9)

<sup>301</sup> BOGDANOR destaca que, a pesar del principio de supremacía parlamentaria y la naturaleza unitaria del Estado británico, éste no ha necesitado ser el guardián de la nación lo que le ha permitido acomodar la diversidad considerable de las relaciones con el Norte de Irlanda, las Islas del Canal y Escocia y Gales. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, p. 196). Esto habría permitido el establecimiento de unas asimetrías históricas como han sido: la legislación separada para Escocia e Irlanda del Norte en muchos ámbitos de política interna; los acuerdos sobre la forma de las bases de poderes de los legislativos delegados; las relaciones de poderes separados entre el Reino Unido y los legislativos escocés y norirlandés, etc. (Cfr. JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, p. 6)

<sup>302</sup> La pervivencia de la identidad escocesa ha estado influenciada también por elementos que han influido directamente en la organización de las instituciones de autogobierno y administración como han sido: la sobre representación parlamentaria escocesa en el Parlamento británico, la configuración de la *Scottish office* como un sector de la administración estatal situado específicamente en Escocia y la por la existencia de un movimiento de democratización consolidado desde los años sesenta que pretendía la democratización y el autogobierno de las instituciones de gobierno y administración.

Así es, aunque tanto el Estado autonómico como la *Devolution* se caracterizan por ser procesos políticos recientes, inacabados, dinámicos y de corte federal. Ahora bien, la *Devolution*<sup>303</sup> se configura como un proceso asimétrico. Las tres *Acts* aprobadas por el Parlamento establecen regímenes jurídicos y políticos diferentes para cada una de las regiones<sup>304</sup>. De manera que el modelo de autonomía de cada territorio es distinto: en el caso de Escocia se le transfieren competencias legislativas y ejecutivas, la denominada *primary legislation*, sobre un gran número de materias muchas de ellas ya las venía ejerciendo; en el caso de Irlanda del Norte las potestades legislativas y autogobierno transferidas son menores; y, en caso de Gales sólo se han transferido competencias ejecutivas, *secondary legislation*<sup>305</sup>.

Los diferentes grados de autonomía alcanzados se reflejan en una asimetría competencial dado que las competencias transferidas son cuantitativa y cualitativamente diferentes en los tres modelos y se verá incluso reflejado en la terminología adoptada para referirse a los diferentes órganos de autogobierno —parlamento y ejecutivo en Escocia, asamblea y ejecutivo en Irlanda del Norte y en Gales asamblea y comité ejecutivo—. La diferencia competencial escocesa además se verá reforzada por el reconocimiento de una potestad impositiva de la que carecen el resto de regiones. Y, más allá de las regiones destacadas la asimetría del proceso de *Devolution* se observa de un modo evidente en el hecho de que la descentralización ha resultado operativa sólo para una parte del territorio, las regiones destacadas, fracasando los intentos realizados en el territorio inglés, recordemos el caso de Northeast o la mínima descentralización administrativa operada en todas las regiones a través del establecimiento de Cámaras regionales y de agencias de desarrollo regional.

Los diferentes techos competenciales regionales suponen el establecimiento de un modelo de descentralización política heterogéneo caracterizado por el reconocimiento de un estatus autónomo y de autogobierno distinto para cada región<sup>306</sup>. Una asimetría que se refleja en el propio modelo de reforma territorial implantado más allá de los territorios indicados que afecta al ámbito local en una intensidad y con un dinamismo diferente y al ámbito regional de un modo distinto en función de la localización del territorio, londinense o del norte de Inglaterra, por ejemplo.

<sup>303</sup> Recordemos aquí, a modo de presupuesto para entender la existencia de diferentes procesos regionales, la definición de *Devolution* aportada BOGNADOR que la identifica la transferencia de la autonomía con el traspaso de funciones que eran ejercidas por los ministros y el parlamento británico a un organismo subordinado, democráticamente elegido a partir de una base geográfica. (Cfr. BOGNADOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999).

<sup>304</sup> Las razones de la *Devolution* en los tres territorios fueron distintas para cada una de las tres regiones. Así, en Escocia la demanda se basó en el nacionalismo y el amplio consenso sobre la forma que debería tomar la *Devolution*. En el caso de Irlanda del Norte existía un acuerdo sobre la necesidad de que la *devolution* debería establecer mecanismos capaces de establecer una coexistencia pacífica entre las dos comunidades. Finalmente, en el caso de Gales simplemente existía una pequeña presión por la *devolution* que fue cimentada sobre el diseño realizado por parte del gobierno. (Cfr. OLIVER, Dawn "Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 61).

<sup>305</sup> Esta clasificación del autogobierno regional basada en las competencias legislativas y ejecutivas nos recuerda a la fijada en el caso del Estatuto gallego por aquellos que distinguen entre competencias normativas y ejecutivas, es el caso de RUIZ MIGUEL, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO.

<sup>306</sup> Lo que ha hecho la *Devolution* es transferir un conjunto de competencias territoriales que formalmente eran ejercidas desde dentro por el gobierno central y ahora son delegadas a departamentos de los gobiernos establecidos por un nuevo proceso electoral. Así, las competencias que de un modo indirecto se ejercerá por los departamentos del gobierno en Escocia ahora serán ejercidas de un modo directo por los órganos de gobierno escoceses. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.4 y ss). Cabe destacar que este trabajo incluye un esquema sobre los elementos asimétricos de las cuatro naciones del Reino Unido, en el caso de Escocia el autor destaca su parlamento con potestad legislativa en materias delegadas, la autonomía fiscal limitada y un sistema electoral de miembros adicionales.

Pero la asimetría del modelo trasciende a los ámbitos competenciales para asentarse incluso en la legitimación misma del proceso de *Devolution*. Mientras que en los casos de Escocia y Galés el autogobierno, sus instituciones y competencias, requirieron la aprobación popular por referéndum de dicha *Devolution*, en el caso norirlandés se desarrolla el proceso tras los acuerdos de Belfast de 10 de abril de 1998. Podría alegarse, frente esta característica de asimetría, que el caso español son las comunidades autónomas que aprueban su estatuto por referéndum son un número limitado por lo que también existiría un tipo de asimetría en la legitimación del mismo. Frente a esa idea, cabe destacar que la relevancia del proceso de referéndum trasciende a la mera aprobación del modelo de autogobierno implantado sino que constituye en sí la garantía del mismo ya que las competencias escocesas, galesas y norirlandesas son transferidas. La legitimidad del referéndum popular es una garantía política a la pérdida del autogobierno que se produciría con la simple reversión de las facultades transferidas al que las transfiere, el Estado del Reino Unido, en concreto, el supremo órgano de él, el Westminster.

Por lo tanto, la asimetría del modelo anglosajón se refleja en la potencial reversión de los modelos de descentralización implantados. Es decir, existe una asimetría también en la legitimación política de la descentralización según los territorios y como consecuencia en las propias garantías de supervivencia. De tal modo que, será más o menos fácil el revertir las competencias regionales<sup>307</sup>. La concesión se ha realizado mediante leyes ordinarias sin que exista mayor impedimento jurídico para la abolición por una ley posterior del parlamento pero en la práctica se haría muy difícil y requeriría la aprobación del electorado como sostiene BOGDANOR<sup>308</sup>.

Es decir, nos hallamos sin duda alguna ante un modelo asimétrico de federalismo y altamente pragmático como señala DAWN<sup>309</sup>, o casualmente asimétrico<sup>310</sup> que se produce como respuesta de muchas demandas diferentes y necesidades de cada territorio<sup>311</sup>. En este diseño de autogobierno regional, Escocia resulta beneficiada con un reconocimiento de mayor autonomía<sup>312</sup>. En la actualidad, las pre-

<sup>307</sup> Esto se observó de un modo claro en el caso de Irlanda del Norte ya que se produjo una suspensión de su autogobierno en el año 2000. El 11 de febrero de ese año el Secretario británico para Irlanda del Norte, Peter Mandelson, suspendió la asamblea norirlandesa tras la insatisfacción protestante por los escasos progresos en el desarme del IRA, dada la negativa del grupo terrorista a inutilizar sus arsenales. En 21 de marzo de ese año Mandelson anuncia su disposición a restaurar la administración de poder compartido en Belfast. El 30 de mayo de ese año se restablece la autonomía norirlandesa después de que interviniese el primer ministro británico, Tony Blair, que comenzó el 18 de abril una nueva ronda de conversaciones con su homólogo irlandés, Bertie Ahern, para intentar restaurar el proceso de paz y ampliar el plazo establecido por el acuerdo de Viernes Santo para restaurar las instituciones autónomas norirlandesas hasta junio de 2001. En octubre del año 2002 se vuelve a suspender el Gobierno autónomo del Ulster tras su dimisión en bloque un año antes y dada la negativa del IRA de disolverse solicitada esta vez por el Primer ministro británico el autogobierno de Irlanda del Norte. Blair aplaza hasta el 29 de mayo del 2003 las elecciones a la asamblea del Ulster, tras fracasar las negociaciones para devolver el poder autónomo a Irlanda del Norte, por las diferencias entre el Sinn Fein (brazo político del IRA) y el Partido Unionista del Ulster (UUP) de David Trimble. Desde entonces, el Secretario de Estado, asistido por su equipo de Ministros para Irlanda del Norte ha asumido la dirección y el control de los departamentos relacionados con ella ya que el gobierno británico consideró que en esos momentos no era posible mantener un poder ejecutivo que compartiera responsabilidades al haberse deteriorado la confianza al interior de las comunidades. Hubo que esperar a finales del 2004 para que se hablase de un posible restablecimiento de la autonomía.

<sup>308</sup> Cfr., BOGDANOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom (Paper back)*, Oxford University Press, London, 2001.

<sup>309</sup> Cfr. DAWN Oliver, "Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 67-68.

<sup>310</sup> Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 307 y ss.

<sup>311</sup> Esto permite que se hable de la emergencia de un sistema territorial no coordinado para el Gobierno de Inglaterra. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº 1, Oxford University Press, 2006, p.4).

<sup>312</sup> Sobre la inclusión de la *Devolution* como modelo de federalismo asimétrico, BRYANT subraya que en la medida en que el federalismo se ofrece como una potencial solución a las tensiones entre las regiones y naciones con el Reino Unido y la dificultad de conjugar la unidad y diversidad en un modelo unitario, la asimetría de la *Devolution* se afianza tomando forma de un federalismo asimétrico. (Cfr. BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006, p. 293).

siones se dirigen hacia el incremento de poderes transferidos a Gales acercándolos a Escocia y al cierre del modelo escocés, así como su extensión al ámbito local sin que exista un especial logro en el ámbito inglés.

Caracterizado el modelo asimétrico de la *Devolution*, los siguientes capítulos pretenden ser una reflexión sobre los elementos que definen el modelo competencial autonómico gallego en un marco de federalismo simétrico y la ulterior evolución del modelo flexible y dinámico configurada en el contexto de la reforma estatutaria y constitucional. Partiendo de un nuevo paradigma estatal se plantea la reformulación de la delimitación competencial en pos de un mayor autogobierno que ha de integrarse en una nueva fase del Estado de las autonomías.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS GALLEGO





## Introducción

### La Integración política y los fenómenos de descentralización política en la Unión Europea: especial referencia al Estado autonómico

Actualmente, los fenómenos de descentralización e integración política soportan la configuración del nuevo paradigma estatal. Para comprender, cómo se desarrolla este elemento político, debemos detenernos en el estudio concreto de los fenómenos que lo configuran, en concreto, nos centraremos en el análisis del reparto competencial que define el nuevo modelo estatal. Partiremos del estudio de Galicia para comprender el fenómeno de descentralización *ad intra* y su configuración bajo un sistema de reparto competencial basado en listas abiertas o cerradas<sup>313</sup>.

<sup>313</sup> Por extraño que parezca el contraste entre uno y otro modelo de descentralización política de competencias no resulta ajeno al estudio del autogobierno regional gallego. A finales de la década de los setenta, cuando los primeros intentos de *Devolution* fracasaron, comienza a plantearse la idea de exportar este modelo de descentralización competencial escocés al caso de la autonomía política y jurídica gallega. Un ejemplo de estas ideas puede encontrarse en CORES TRASMUNTE, Baldomero, *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Libros Minerva, Santiago, 1977. Las páginas 23 y ss. del citado libro se refieren a un concepto de *Devolution* aplicado al restablecimiento del proyecto de Estatuto gallego de 1936, la Carta magna de 1978 supera estas propuestas y reconoce la autonomía como principio del Estado autonómico. Además, el autogobierno gallego supera las expectativas políticas y jurídicas que podrían de una primera lectura de la Constitución. RUIZ MIGUEL nos recuerda que en virtud de los artículos 152.1 y 162.1.a. de la CE se podrían haber establecido dos tipos diferentes de autonomías: unas dotadas de autonomía política y otras dotadas sólo de autonomía administrativa (Cfr., RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 102). Estos dos tipos serían comparables al modelo de *primary legislation* escocés y *secondary legislation* galés. Sin embargo, el enfoque homogeneizador del proceso autonómico que parte de los pactos autonómicos de 1981 no admite un retroceso. Con el triunfo de la *Devolution* de 1998 se configura un nuevo marco de autogobierno escocés en un momento en el que la autonomía gallega se ha consolidado y avanza. Ante los nuevos retos competenciales una vez más cabe reflexionar sobre los dos modelos de descentralización política.

El contexto en el que debemos situar el estudio es el del fenómeno de integración política en que nos hallamos, la Unión Europea. El concepto *multilevel constitutionalism*<sup>314</sup> parte de la concurrencia de cinco elementos básicos<sup>315</sup>:

- el primero de ellos sería el de un concepto “postnational” de Constitución, es decir, la idea de la existencia de una Carta magna no debe ligarse íntimamente con la idea de nación, este concepto ha de ser superado para comprender la existencia de un texto constitucional —codificado o no<sup>316</sup>— que reciba el nombre de Constitución Europea y que, con carácter supremo vincule a los poderes y ciudadanos de la Unión. Para autores como HÄBERLE<sup>317</sup>, en la actualidad Europa ya vive bajo un conjunto de constituciones parciales escritas y no escritas, si bien sería necesario avanzar en la “aptitud constitucional” de la Unión lo que se lograría al entrar en vigor el nuevo texto constitucional.
- El segundo de los elementos sería que el *European Constitution-making* sea un proceso conducido por los ciudadanos, de manera que la elaboración de la Constitución europea no sea ajena al pueblo y se convierta en una constitución de tecnócratas. Esta idea ha estado presente tanto en la elaboración del tratado constitucional, en la Convención, como ahora en su ratificación directa por la ciudadanía a través del referéndum o indirectamente por la aprobación realizada por sus representantes políticos.
- El tercer elemento es el de la necesaria intervención de las constituciones nacionales en el funcionamiento de la Constitución de la Unión Europea. De manera que, la Constitución Europea no puede operar sin las constituciones nacionales, dado el protagonismo estatal en el proceso de Unión y en la dimensión política jurídica de la misma, no cabe imaginarse que la Constitución de la Unión Europea<sup>318</sup> suponga la extinción del constitucionalismo propio de los Estados. Al contrario, éste último adquiere una nueva dimensión al tener como supremos elementos que forman parte del constitucionalismo europeo y con el que coexiste. Sí, en cambio, cabe la posibilidad de que se reformen algunas partes de las constituciones de los estados miembros para adaptar el texto constitucional al proceso Europeo esto ya ha acon-

<sup>314</sup> Recordemos que este concepto fue desarrollado en los últimos años del siglo XX a partir de la idea de multigobierno y para referirse a la existencia de distintos niveles constitucionales coexistentes en la Unión Europea.

<sup>315</sup> Vid. PERNICE, Ingolf, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, vol. 27 nº 5, october, Sweet & Maxwell and Contributors, London, 2002, pp. 514-515.

<sup>316</sup> Sobre las constituciones escritas y no codificadas, como la de la Unión Europea hasta que se adopte un texto único que reciba este calificativo, es pertinente revisar las ideas de WHEARE, referidas sobre el supuesto del Reino Unido ya que en este caso, como señala el autor, no es que no exista una constitución escrita, como se venía destacando hasta entonces, sino que simplemente no se encontraba codificada en un único cuerpo normativo pero los documentos jurídicos que la integran sí están escritos. WHEARE señala que Gran Bretaña no tiene constitución escrita codificada porque: no ha tenido la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestos a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

<sup>317</sup> Cfr. HÄBERLE, Jurgen, “Europa como comunidad constitucional en desarrollo”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, Sevilla, 2004, pp.12-15.

<sup>318</sup> Recordemos aquí, la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 *acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la Constitución Española y el art. 8B, ap.1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en la redacción que resultaría del art. G B, 10 del Tratado de la Unión Europea* y el pronunciamiento del Tribunal constitucional español en su dictamen de 13 diciembre 2004 *sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004*, al que ya nos hemos referido.

tecido en nuestro país<sup>319</sup> a propósito de la entrada en la UE<sup>320</sup> o en otros, como Alemania y la polémica sentencia Maastricht sobre derechos fundamentales del Tribunal constitucional federal<sup>321</sup>.

- En cuarto lugar, las múltiples identidades de los ciudadanos de la Unión y el derecho de las minorías no puede ser eludido<sup>322</sup>. La Unión ha empleado como mecanismo para su intervención no sólo el de establecer órganos e instituciones que los representen como el Parlamento Europeo y el Comité de las regiones a los que les ha ido dotando de mayores competencias<sup>323</sup> sino también fomentando el desenvolvimiento económico de zonas periféricas o en peor situación de desarrollo, o estableciendo consideraciones jurídicas específicas en la aplicación de lo dispuesto en su normativa jurídica, especialmente tratados<sup>324</sup>. En este sentido, el anterior Tratado constitucional europeo habría avanzado. Ante las dos alternativas posibles bien de mantener la cuestión regional como un asunto de fuero interno estatal o bien su integración en el ámbito constitucional europeo, el Tratado constitucional habría optado por garantizar el principio de autonomía en el artículo I-5 aunque las regiones no constituyeran entes autónomos en la Unión Europea. De esta manera, el fenómeno autonómico alcanzaría el nivel constitucional europeo aunque con un carácter limitado: el que establezca el

<sup>319</sup> En España, el límite constitucional del derecho comunitario se puede extraer de la sentencia Apesco, dictada en Madrid el 22 de marzo de 1991, en la que el Tribunal Constitucional subrayó que la vinculación al derecho comunitario tiene su fundamento en el artículo 93 de la carta magna, que permite, a una instancia internacional o supranacional, el ejercicio, no la titularidad, de competencias derivadas de la Constitución. Pero el Tribunal añadió que no cabía la posibilidad de recurso de amparo frente a normas o actos de las instituciones comunitarias, habida cuenta que sólo es procedente contra actividad de los poderes públicos españoles, según lo dispone el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. (Cfr. SILVA GARCÍA, Fernando, "La Unión Europea. Problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional", en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, nº 104, mayo-agosto 2002, UNAM, México, pp 589-620).

<sup>320</sup> Así, la reforma la primera y única modificación del texto constitucional fue aprobada por las Cortes Generales y sancionada por el Rey el 27 de agosto de 1992 y consistió en agregar dos palabras "y pasivo" a la redacción del artículo 13.2 como consecuencia del Tratado de Maastricht, en relación con el derecho de sufragio "más allá de la ciudadanía de un Estado".

<sup>321</sup> A partir de las previsiones establecidas en Ley Fundamental de Bonn en materia de derechos fundamentales que configuran, según lo dispone su artículo 79, el núcleo intangible de dicho ordenamiento, el tribunal alemán en las sentencias *Solange I*, *Solange II* se había declarado implícitamente última instancia para controlar la actividad comunitaria. La sentencia de Maastricht —*Brunner et alii contra el TUE*— de 12 de octubre de 1993 suspendió dicho control y argumentó que su actividad se desplegaría a través de una relación de cooperación con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, mientras que al órgano jurisdiccional comunitario le correspondería garantizar una protección de derechos en cada caso concreto, el tribunal germano se limitaría a vigilar, de forma general, que el estándar alemán irrenunciable de tales derechos no fuera contravenido

<sup>322</sup> Así, el preámbulo del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa se refiere a la Unión como "unida en la diversidad" lo que es toda una declaración de presupuestos y principios sobre los que parte la Unión.

<sup>323</sup> Esto no supone que se agoten las posibilidades de la presencia regional en la Unión Europea. El tratado constitucional atendería a algunas de las reivindicaciones regionales (la extensión del principio de subsidiariedad al ámbito regional, el incremento del Comité de las regiones, su participación en el ámbito judicial, etc). En este sentido, el Tratado constitucional europeo introduciría pocas novedades a favor de un mayor protagonismo de los mismos. Desde el punto de vista del Parlamento se prevía que las leyes de la Unión serían aprobadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo Europeo, se clarificaría la división de poderes con un legislativo formado por el Consejo y el Parlamento Europeo; se consolidaría a la Comisión Europea como gobierno de la Unión y se crearía la figura del presidente estable del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores; se aumentaría la participación de los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión y, en general, se reforzaría el papel de las regiones, ciudades y municipios. Desde el punto de vista del principio de subsidiariedad, éste se extendería al ámbito regional y es objeto de control político mediante dictámenes directos de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo y, en caso de litigio, mediante un derecho de recurso propio de los Parlamentos. Y, finalmente, desde el punto de vista del Comité de las Regiones las novedades consistirían en la posibilidad de que emita un dictamen si hubiese intereses regionales en juego, la posibilidad de recurrir directamente ante el TJCE contra normas del Consejo, Comisión o Parlamento y la posibilidad de accionar el mecanismo de alerta temprana mientras se tramita una normativa. (Cfr. el articulado del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa).

<sup>324</sup> Simplemente, y a modo de ejemplo, recordemos las disposiciones excepcionales previstas en los tratados para regiones como Canarias, Açores, Madeira, Islas del Canal, etc; que podemos encontrar el Anexo II del TCCE bajo la rúbrica "Países y Territorios de Ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la cuarta parte del Tratado" o los protocolos sobre el Reino Unido e Irlanda integrados en el TUE.

estado miembro. Es decir, desde el punto de vista constitucional, la Unión estará abierta a lo previsto por España respecto al desarrollo del Estado autonómico. Así, ese Tratado constitucional permitiría un potencial desarrollo, implícito y explícito, de la cuestión regional que permitiría colmar algunas de las lagunas derivadas de la literalidad del articulado y compensaría las deficiencias<sup>325</sup>.

- Y, finalmente, el quinto de esos elementos sería que la Unión Europea sea una unión de ciudadanos europeos. No nos hallamos ante una mera Organización internacional sino que la Unión Europea integra a los Estados miembros y a los ciudadanos de la Unión, a los poderes políticos y a pueblo de Europa. Es decir, habríamos avanzado hacia la integración político-social, y no sólo económica, que reconocería a los ciudadanos europeos los mismos derechos en todo el territorio comunitario por el que puede libremente circular. Al respecto, el citado Tratado constitucional europeo adoptaría una posición en cierto modo ambigua. Por un lado, en el artículo I-1 y al tratar la composición del Parlamento europeo, el Tratado constitucional se referiría a los ciudadanos europeos y no a los pueblos de los estados miembros. Por otro lado, en otras ocasiones el texto constitucional directamente emplea los términos diferenciados “pueblos europeos”, como hace en el artículo I-3, y “ciudadanía”, como el artículo I-10.2.d.

De este modo, una Constitución europea en esta situación de *multilevel constitutionalism* no podría eludir la existencia de las constituciones de los Estados miembros, ni nacer de espaldas a una ciudadanía europea. Además, esa estructura multinivel de la Constitución europea, a la que se refiere en un primer momento, implica que existan distintas competencias entre los Estados miembro y la Unión y que esas competencias sean atribuidas y limitadas por la naturaleza, la materia, etc, como lo implica ya el federalismo. La clave de ese proceso constitucional multinivel es que la relación establecida entre los entes competentes no es una relación jerárquica sino de distintos niveles de gobierno y constituciones que coexisten.

Aunque formalmente no se le reconoce a la Unión Europea su carácter de federación, no se puede eludir el hecho de que ésta aparece como una forma única de unión. Los Estados miembros siguen siendo naciones independientes y soberanas que comparten al mismo tiempo su soberanía en muchos ámbitos de interés común lo que les proporciona una fuerza e influencia colectivas en la escena mundial que ninguno de ellos tendría individualmente. Al mismo tiempo, existe un reconocimiento explícito de la supremacía, efecto directo y unidad de la normativa comunitaria. Todo ello hace que parte del debate sobre el futuro de Europa se centre en la cuestión de si la UE debe o no ser más ‘federal’, lo que su pone un reconocimiento implícito de la existencia de elementos federales en la Unión Europea o que se trate de un modelo de federalismo distinto a los modelos teóricos conocidos hasta ahora y que se referían a estados y no a entes integradores de los mismos, el llamado *intellectual puzzle*<sup>326</sup>.

<sup>325</sup> Como sería el hecho de que la autonomía regional se deje en manos de los estados. Para ello debemos esperar hasta que se integren este texto jurídico-constitucional en el ordenamiento jurídico de los estados miembros, a partir de ahí se concretará su ulterior desarrollo. (Cfr. JAUREGUI, Gurutz, “La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea”, *Revista catalana de dret públic*, nº31, 2005, pp.144 y ss).

<sup>326</sup> Este término ha sido empleado por BURGESS, para referirse al hecho de que la Unión Europea, no siendo un Estado sin embargo su proceso de integración presenta elementos tanto federales como confederales, (Cfr. BURGESS, M., *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 2000, pp. 253-272). Lo que se enmarcaría dentro de la tendencia acusada que manifiesta el término estado-nación a partir de la segunda guerra mundial, sobretodo a partir de la década de los setenta, en el que al disminuir la soberanía estatal e incrementar la constitucionalidad interestatal se unen el carácter confederal y federal en estos entes suprestatales. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford, 1998).

El hecho de que nos encontremos ante una integración política multiconstitucional nos permite centrar nuestro estudio en el protagonismo que cobran las formas de descentralización política interna de los estados para comprender como se configura el nuevo paradigma estatal federal. El Estado hoy parece formar parte de dos procesos federalizantes, uno interno y otro externo, que interactúan. Por ello, nuestro estudio se centra en el Estado autonómico que, partiendo de un sistema de descentralización interna de competencias forman parte de una comunidad política integradora, la Unión Europea, que coincide en el tiempo con el desarrollo de su procesos federalizantes interno pero sobre los que incidirá de un modo particular.

Veremos, a partir de aquí, cómo se ha configurado la descentralización política interna en el Estado autonómico —a través del reparto competencial mediante el sistema de listas cerradas de competencias— y en relación con la comunidad autónoma gallega. El fenómeno multiconstitucional europeo será un elemento más a considerar en el reparto competencial interno desde el punto de vista de su incidencia sobre las competencias regionales y en relación con la participación regional que el modelo autonómico prevé.

## 1. Galicia: evolución

La Constitución de 1978 y el Estatuto de autonomía de Galicia cerraron en esta Comunidad autónoma uno de los caminos que constitucionalmente estaban previstos para acceder a la autonomía, pero al mismo tiempo abrieron un largo proceso destinado a la configuración de un modelo de autogobierno, unas instituciones y unas competencias delimitadas<sup>327</sup>. El Estado de las autonomías, como modelo descentralizado que es, tiene su punto de partida en el reparto de funciones atribuidas a los distintos niveles de gobierno. El artículo 149.1 determina los diferentes ámbitos exclusivos en los que interviene el Estado de un modo indisponible.

La cuestión será el determinar cuáles serán los espacios de intervención de las comunidades autónomas. Para ello, conviene delimitar precisa y objetivamente las competencias en juego y su alcance tanto de punto de vista teórico —establecido en la Constitución española, los Estatutos de autonomía y demás leyes de desarrollo— como práctico —fijado por la interpretación jurisprudencial y el contexto político—. Posteriormente, debe tenerse en cuenta las provisiones de fondos que permitan el desarrollo de estas facultades y los recursos que dispone la comunidad para el cumplimiento de sus funciones. Es decir, debe ser analizada la autonomía jurídica, política y económica para comprender como se configura un sistema político de corte federal con listas cerradas como es el modelo español.

Siendo la asimetría un concepto neutral<sup>328</sup> y aplicable o no al Estado autonómico en función del ámbito general o estricto al que la ciñamos, debemos centrar nuestro estudio en la posición específica que la región gallega tiene dentro del Estado de las autonomías, en concreto a la dimensión competencial. Siguiendo el esquema de estudio indicado por TILLY<sup>329</sup> destacados los procesos generales y glo-

<sup>327</sup> Sobre las modernización de las instituciones político-administrativas gallegas y, en concreto, sobre su evolución desde el antiguo régimen, pasando por el diferencialismo gallego, el regionalismo liberal gallego, el estatuto de 1936 hasta llegar al modelo actual; conviene consultar el trabajo de BLANCO VALDÉS, Roberto L., "A modernización das institucións político administrativas de Galicia", en *X Xornadas de Historia de Galicia. Grandes transformacións na Historia contemporánea de Galicia*, DE JUANA, Jesús y CASTRO, Xavier, (coord.), Deputación de Ourense, Ourense, 1998, pp. 175-193.

<sup>328</sup> Al entenderse como una competencia del gobierno federal potencialmente positivo y negativo de gerencia, como sostiene AGRANOFF (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999.p.20).

<sup>329</sup> Cfr. TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

bales, para un mejor enfoque debemos centrarnos en el análisis de supuestos concretos, como es Galicia, su comparación y su encuadre en los procesos de autonomía y en los que se ven insertos.

Así, nuestro trabajo a partir de ahora se estructurará de la siguiente forma:

- Primero, contextualizaremos nuestro estudio en la comunidad autónoma gallega dentro del Estado de las autonomías.
- Segundo, analizaremos la autonomía jurídica de la comunidad gallega, en concreto, la delimitación competencial fijada en la Constitución y el Estatuto de autonomía y su concreción a través de las leyes de desarrollo y de la jurisprudencia constitucional.
- Tercero, nos centraremos en el desarrollo práctico de la autonomía gallega, en concreto veremos su dimensión política y económica lo que nos permitirá comprender el cómo se materializa lo previsto jurídicamente.

### 1.1. La singularidad galaica y la autonomía gallega

Para enfocar el estudio de la Comunidad autónoma gallega y su ámbito competencial es conveniente comenzar con un repaso sobre su evolución. Por ello, veremos cuáles son los rasgos que identifican a la autonomía en la actualidad y cómo se han ido perfilando; y, también veremos cuál es la singularidad de la región, y su reconocimiento jurídico hasta la actualidad. De esta forma, comprendemos su posición dentro del Estado de las autonomías y, en concreto, el desarrollo de sus competencias de autogobierno.

El estudio de la singularidad regional gallega debe realizarse desde varias perspectivas: en primer lugar desde el reconocimiento constitucional como nacionalidad histórica; en segundo lugar, desde la perspectiva de la existencia de un hecho diferencial gallego; y finalmente, de la configuración actual del derecho a exigir un tratamiento diferencial.

a) *El reconocimiento constitucional como nacionalidad histórica.* Como hemos indicado, en primer lugar tenemos que indicar que Galicia es, sin duda, un territorio singular desde varios puntos de vista, desde su personalidad histórico-cultural, desde su realidad administrativa, como agrupación intermedia entre lo local y lo estatal, etc<sup>330</sup>. Pero, ante todo, fue reconocida constitucionalmente como “nacionalidad histórica”.

Esto va a tener un significado distinto a tenor de lo que interpreta la doctrina. Autores como AJA<sup>331</sup> indican que no se puede eludir la existencia de factores estructurales diferentes en varias comunida-

<sup>330</sup> Pero sobre esta cuestión podemos añadir que no es sólo ella la que posee esta singularidad, pues cada una de las regiones que integran el territorio nacional, si dirigimos la mirada hacia el pasado, observamos que su configuración hoy es el resultado de una evolución histórica.

<sup>331</sup> Cfr. AJA, Eliseo, “Igualdad competencial y hecho diferencial” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel et alii, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 69-104; AJA, Eliseo, et alii, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Papeles de la Fundación nº 66, Fundación para el análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001; AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp. 169-206.

des autónomas<sup>332</sup> que a juicio de ARGULLOL podrían estructurarse a partir de lo contenido en la Constitución<sup>333</sup>. Mientras que HERRERO DE MIÑÓN<sup>334</sup> entiende que la situación de Galicia no es equiparable a la de País Vasco o Cataluña lo que le lleva a negar la existencia de un nacionalismo gallego semejante al vasco o catalán. Al frente de estas posturas BLANCO VALDÉS<sup>335</sup> sostiene que el concepto objetivo de la existencia de una nación en estas comunidades puede ser cuestionado —ya que se reinterpretan hechos históricos, los territorios se perfilan como plurilingües sin desechar el castellano y la identidad cultural propia se configura sin abandonar la española— hasta el punto de que surja una noción subjetiva de nación ligada a la voluntad. De esta manera, “en ningún caso, (...) el diseño del proceso de descentralización contenido en la Constitución, (...) debería traducirse necesariamente en una situación de heterogeneidad de las CCAA surgidas del proceso”<sup>336</sup>.

Lo que ocurre en realidad es que el problema actual de la negación del hecho diferencial o no se relaciona intrínsecamente con el protagonismo político que el nacionalismo que lo reivindique tenga en el juego de los partidos por el poder de gobierno. Dejando de lado la posibilidad de la suficiente entidad objetiva de los hechos diferenciales contemplados en la Constitución y desarrollados por los Estatutos<sup>337</sup>.

<sup>332</sup> Ese respeto a los hechos diferenciales se refiere al reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas comunidades autónomas, y es lo que proporciona un fundamento objetivo para que desarrollen su propia personalidad más allá de una potestad genérica de autogobierno que también poseen las demás comunidades autónomas. Podemos destacar como elementos más importantes que se han considerado como diferenciales autonómicos los siguientes:

En el País Vasco: Territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de Concertado fiscal.

En Cataluña: lengua, derecho civil especial, policía propia.

En Galicia: lengua, derecho civil foral y policía autonómica.

En Navarra: Convenio fiscal, derecho civil foral, policía propia, euskera en zona vasco parlante.

En Canarias: cabildos y régimen económico fiscal especial.

En las Islas Baleares: lengua, Consejos insulares, derecho civil especial.

En la Comunidad Valenciana: lengua y derecho civil.

En Aragón: derecho civil.

<sup>333</sup> Cfr. ARGULLOL MURGADAS, Enric, “Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 105-117.

<sup>334</sup> El autor sostiene “el mapa constitucional de España sigue diferenciando la España uniforme de raíz castellana, salvo Galicia, la España foral de Euskal Herria y la España incorporada de la Anriagua Corona de Aragón” Cfr., HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics, n° 39/40, Valencia 2003, p.115. Y también, resulta conveniente consultar Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel “la posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, pp. 9-17; en el que de un modo claro se deja de lado dentro las comunidades diferenciales el supuesto de Galicia.

<sup>335</sup> El autor a partir del análisis de los elementos objetivos de la nación —lengua, cultura e historia— procede al análisis de los mismos en las llamadas comunidades históricas preferentemente la catalana y la vasca. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 59-75).

<sup>336</sup> (Cfr., BLANCO VALDÉS, Roberto, “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 56-57)

<sup>337</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, p 173 y ss.



b) *Desde la perspectiva de la existencia de un hecho diferencial gallego.* En segundo lugar, y desarrollando el primer punto, indicaremos que el reconocimiento en la Carta magna de su diferenciación, debe para Ramón VILLARES<sup>338</sup>, no tanto a la presión autonomista ejercida por sus representantes políticos en el periodo de la transición, como por la relevancia que había alcanzado durante la II República y a la existencia de rasgos nacionalitarios. Frente a esta postura, BLANCO VALDÉS destaca el hecho de que la Constitución no menciona expresamente a las regiones históricas la fórmula de la disposición transitoria segunda eximia al constituyente del agravio comparativo de las regiones<sup>339</sup>, simplemente se le ha dado una intervención nacionalista.

Por su parte, Ramón MÁIZ señala que la polisemia del término nación en la Constitución española<sup>340</sup> y, el que define como, “su patente empleo anfibológico” son las causas de la confusión y ambigüedad de las posturas doctrinales<sup>341</sup>. Mas la solución final adoptada por el constituyente, la de reconocimiento político de las nacionalidades, no generaría ningún efecto jurídico diferenciador al no reconocerse expresamente el carácter nacional a ninguna comunidad. En este sentido, se observa cuál ha sido la evolución homogeneizadora competencial del Estado de las autonomías en donde se presentan nuevas propuestas de reformas estatutarias en las que se discuten la inclusión de términos como el reconocimiento de la nacionalidad catalana, la realidad nacional andaluza, la identidad histórica nacional aragonesa, etc.

Este reconocimiento de nacionalidad histórica se produce de un modo claro en el propio Estatuto de autonomía<sup>342</sup>. Sin que a juicio de MÁIZ pueda traducirse en el establecimiento de una mayor autonomía, ni de un procedimiento más rápido y facilitado de acceso a las comunidades que se identifiquen así, ni el reconocimiento del derecho de autodeterminación, ni la existencia de una soberanía propia, ni el establecimiento de un régimen jurídico reforzado, o de un mayor techo competencial.

Sin embargo, dentro de los márgenes competenciales fijados por el ordenamiento jurídico, principalmente la Constitución y el Estatuto, el reconocimiento político de las nacionalidades autonómicas sí

<sup>338</sup> Vid. FUSI, Juan.P., “España, Autonomías”, Espasa Calpe, Madrid, 1989, pp. 468 y ss.

<sup>339</sup> De esta interpretación se extraen dos hechos importantes relacionadas como igualdad y asimetría. Por un lado, la tramitación preferente de los estatutos del País Vasco y de Cataluña y, por otro, el establecimiento de una clara diferencia entre estos estatutos de autonomía frente los demás que posteriormente se vería frustrado como veremos. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 58 y ss).

<sup>340</sup> Recordemos que aparece recogido en el texto constitucional el reconocimiento de las nacionalidades, el principio de indisoluble unidad de la nación española, la soberanía nacional, la posibilidad de acceso al autogobierno de las nacionalidades y regiones que la integran, etc. Cfr. entre otros los artículos 1, 2, 143.1, etc. de la Constitución española.

<sup>341</sup> MÁIZ indica que bajo este término la carta magna menciona dos conceptos distintos referidos a distintos ámbitos de lo real de lo que se derivan distintas consecuencias jurídicas: por un lado, se emplea como un concepto político y, por otro lado, se plantea como un concepto jurídico público. Así, la concepción política de nación se referiría a la comunidad humana con historia, lengua y territorio común en el que se reconoce también la existencia de entidades políticas con peculiaridades propias desde el punto de vista político; el constituyente se referirá a éstas últimas como nacionalidades y a la primera como nación. Frente a ello, desde el punto de vista jurídico, el concepto de nación española se refiere al Estado, por lo que la noción de la nación se refiere a un único sujeto de soberanía popular y en que se garantiza la igualdad ante la ley. (Cfr. MÁIZ, Ramón, “Comentario al artículo 1” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 20 y ss).

<sup>342</sup> En él se establece “Galicia, nacionalidad histórica, se constituye en comunidad autónoma para acceder a su autogobierno de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto,...”, y se encomienda a las instituciones democráticas la defensa de la identidad e intereses gallegos y la promoción de la solidaridad aún siendo consciente de que en cualquier caso, los poderes de la comunidad emana en primer lugar de la constitución, en segundo lugar del estatuto y finalmente del pueblo. Cfr. el artículo 1.1 del Estatuto de autonomía gallego.

ha permitido el desarrollo de una heterogeneidad relativa<sup>343</sup> a través de la asunción competencial o del aprovechamiento de las competencias asumibles. Pero eso es distinto a pretender lograr acentuar la diversificación a favor de determinadas comunidades autónomas y acrecentando los contornos del modelo de Estado autonómico.

Frente a esas demandas identitarias, el proceso de descentralización autonómica —en parte concretado por los Estatutos de autonomía— supuso la extensión del “café para todos” al resto de regiones autónomas. Se trataba no de crear modelos autonómicos diferenciadores entre los distintos entes territoriales sino de que la autonomía se alcanzaría a distintos tiempos. De manera que, los acuerdos autonómicos adoptados en 1981 supusieron el impulso político definitivo para la descentralización y su conducción hacia un modelo que tendía a la generalización del proceso autonómico en el que se reestructuraría el poder territorial hacia un modelo de tipo federal. Pero en la actualidad se inicia un proceso de reivindicación de incremento de diferencias nacionalistas en los estatutos de las comunidades “históricas” a través de la reforma de sus estatutos pero limitado al hecho de que el resto de comunidades también presentan propuestas de reforma estatutaria en pos de su incremento competencial con el fin de no quedarse en un segundo plano competencial y político.

Esto supondrá que el criterio de plebiscitar en el pasado un Estatuto de autonomía, fijado en la disposición transitoria segunda de la Constitución, no supone el categorizar a Galicia, como a Euskadi o Cataluña, como una nación jurídicamente reconocida o con un mayor techo competencial. Si esto fuese así, no cabría que se produjese la ulterior homogenización competencial autonómica ni Andalucía podría haber accedido a las llamadas comunidades autónomas de primer grado. La diversificación y la heterogeneidad autonómica es un elemento más del modelo del Estado de las autonomías pero no es un condicionante de su desarrollo. El Estado autonómico evoluciona respondiendo a las necesidades políticas y jurídicas que van surgiendo pero se ve limitado por las aspiraciones de limitar el derecho de autonomía en diferentes grados a las regiones.

Este arquetipo es caracterizado por BLANCO VALDÉS como un experimento peculiar: un modelo de federalismo al revés en que una vez alcanzada una gran cuota de descentralización se produce un incremento de las demandas de búsqueda de la identidad perdida<sup>344</sup>. Pero además que presenta una incoherencia interna en el peso de la naturaleza identitaria de la región en función del peso político específico que tenga el partido nacionalista en el gobierno de la comunidad autónoma o del Estado. Es decir, la defensa de la identidad cultural, lingüística, económica, social, etc, se manifiesta en mayor grado cuando el partido nacionalista de esa región juega un papel político importante en las esferas de poder y gobierno<sup>345</sup>.

<sup>343</sup> Al respecto se pronuncian las sentencias del Tribunal constitucional 103/83 de 22 noviembre, 76/1983 de 5 de agosto o la sentencia 260/88 de 22 de diciembre, entre otras, al establecer que el artículo 14 sólo se vulnera cuando el elemento factor que permita diferenciar un caso de otro deba considerarse carente de fundamento racional. Estableciendo así un límite a las posibles desigualdades normativas derivadas de las diferentes regulaciones autonómicas.

<sup>344</sup> Esta cuestión es identificada por el autor como el paradójico “problema nacional” y supone que a la vez que se incrementan los elementos federales del modelo autonómico español aumentan las reivindicaciones identitarias y de diferenciación históricas principalmente del nacionalismo catalán y vasco con el fin de recuperar una identidad perdida. Su recuperación a parece como algo esencial para lograr el consenso sobre modelo territorial. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp.18 y ss.)

<sup>345</sup> En la práctica esto se observa de un modo claro en la importancia que se le da por los medios de comunicación y a la satisfacción que se les otorga por pactos políticos a las demandas de mayor autogobierno hechas por vascos y catalanes y no por los gallegos. Al respecto sólo cabe recordar aquí el peso político específico que han tenido el Partido nacionalista vasco, *Convergencia i Unió*, o *Esquerra Republicana de Catalunya* como partidos bisagra a la hora de configurar el gobierno del Estado en los años 1993, 1996, 2004 y el detentar el gobierno de sus comunidades autónomas en sus legislaturas.

c) *La configuración actual del derecho a exigir un tratamiento diferencial.* Así, y en relación con el tercero de los elementos que analizaremos para hablar de la singularidad gallega tenemos que destacar que esa elaboración se produce a partir de una noción subjetiva del hecho diferencial. De manera que, la singularidad puede entenderse desde un punto de vista político en función de cómo se entienda políticamente el carácter histórico, cultural o lingüístico de la comunidad autónoma, gallega en este caso. En esa singularización de nuevo va a jugar un papel decisivo el partido nacionalista de la comunidad.

En realidad, el desarrollo del Estado de las autonomías está caracterizado por una descentralización competencial que a la vez ha supuesto el progresivo fortalecimiento de grupos políticos regionales a través de la reivindicación de lo propio. Es decir, paralelamente al desarrollo de un proceso de descentralización de las competencias en el ámbito político regional han ido cobrando un mayor protagonismo político aquellos partidos que han defendido y reivindicado un tratamiento diferencial de la Comunidad autónoma.

Esto generado que, en los casos en los que el partido regional dado el juego de las mayorías necesarias para la gobernabilidad estatal, tiene un peso político importante sus intereses políticos se verán atendidos en una mayor medida. Al respecto, el profesor BLANCO VALDÉS<sup>346</sup> subraya que, de esta manera, los partidos bisagra sitúan en una posición privilegiada para exigir al poder central un trato preferente, desde punto de vista económico y político, para sus territorios. Esta preferencia de trato se concreta a través de la exigencia del establecimiento de una relación bilateral privilegiada entre el gobierno central y el autonómico determinado. Su plasmación se observa no sólo en la diligencia de los traspasos competenciales sino incluso en el otorgamiento de un potencial veto político autonómico en la legislación emanada del poder central.

A partir de esta posición de privilegio de determinados nacionalismos condicionado por su importancia política a la hora de gobernar el Estado, surgen una serie consecuencias definidas por BLANCO VALDÉS como mediatas y que afectan decisivamente al funcionamiento del proceso autonómico:

- la opinión pública señala la existencia de un trato diferenciador entre las comunidades autónomas en función de intereses políticos de necesidad de mayorías de gobernabilidad;
- Debido a la necesidad de la existencia de un partido nacionalista bisagra para atender a esos intereses autonómicos, comienzan a surgir partidos no estatales o se fortalecen los existentes.

A diferencia de lo que ocurre en Cataluña o el País Vasco en Galicia el sector nacionalista se definió a través de la integración de los distintos movimientos y partidos en una larga trayectoria que concluye ya en los años noventa. El Bloque Nacionalista gallego surge como un frente político formado por militantes individuales en el que coexisten varios grupos y partidos organizados —*Unión do povo galego, Esquerra nacionalista, el partido nacionalista gallego-partido galeguista* que se autodisuelve en el 2003 pasando a ser una corriente de opinión, el colectivo socialista, Inzar y militantes independientes—.

<sup>346</sup> El problema surgiría de un modo más claro cuando existe más de un aliado nacionalista con el gobierno y sus intereses se vean atendidos con diferencias. Sobre esta cuestión podrían señalarse las tensiones entre los partidos nacionalistas vasco y catalán producidas a finales de 1996 y reflejadas en el cruce de declaraciones destacadas por los medios de comunicación. Sobre este tema resulta conveniente la consulta del trabajo de BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España", en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75.

Pero el problema que plantea el nacionalismo político gallego puede verse desde múltiples perspectivas:

Por un lado, su fragmentación en múltiples grupos integrados en un único bloque supuso su pérdida de protagonismo político ante las tensiones surgidas dentro del partido aglutinar intereses diversos de tendencias nacionalistas diversas. Aunque en principio la existencia de partidos nacionalistas pequeños y diversos limitase el acceso del nacionalismo a las instituciones representativas, el fraccionamiento del Bloque ha supuesto una crisis interna y la pérdida del protagonismo político en el ámbito representativo. Si bien tras las elecciones del año 2005 su protagonismo autonómico se ha fortalecido al funcionar como partido bisagra frente al posible gobierno del Partido popular.

Por otro lado, el hecho de que nunca ha tenido la importancia política necesaria, en número de escaños suficientes para asegurar el gobierno, al nivel de gobernabilidad estatal que permitiese atender a los intereses políticos-nacionales reivindicados desde la comunidad gallega.

A partir de ahí, se le da una nueva interpretación a la Carta magna, disminuyendo las presiones nacionalistas se tramitarían los estatutos de autonomía por la llamada vía general, se generaliza el proceso estatutario, se establece la organización institucional autonómica<sup>347</sup> que sigue el esquema básico estatal, —fenómeno que se ha identificado como de mimetismo institucional<sup>348</sup>— y se generaliza el problema de la delimitación competencial.

Esa interpretación supondría la creación de desigualdades en los Estatutos de autonomía que tendría una serie de repercusiones en el desarrollo del proceso autonómico. En concreto, por un lado, generarían el establecimiento de una serie de limitaciones que se le impondrán a la hora de tramitar y aprobar el estatuto gallego que daría lugar a la presentación del llamado "estatuto aldraxe" al que nos referiremos más adelante. Y, por otro lado, supondría el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía lenta del artículo 143 tras el acuerdo del comité ejecutivo de la UCD celebrado el 15 de enero de 1980.

Pero la presión del Partido socialista que va alcanzando un mayor protagonismo político y la decadencia en la que se ve inmersa la UCD, que había tomado la dirección política de los primeros años del Estado

<sup>347</sup> Debemos subrayar aquí que aunque la Constitución no especifique cuáles serán los órganos de las comunidades autónomas, salvo con la excepción de la carencia de un poder judicial propio y la previsión establecida en el artículo 152 referida a las comunidades autónomas del 151. Sin embargo, los estatutos establecieron un modelo institucional autonómico semejante al estatal, aunque alguno de los órganos reciban nombres específicos —como es el caso, entre otros, de la *Xunta* de Galicia, la *Chunta* Aragonesa, la *Generalitat* catalana o valenciana, etc—. Este fenómeno político ha sido denominado por HERRERO DE MIÑÓN como mimetismo institucional, y se produce no sólo en relación con la asamblea, aunque monocameral, el consejo y con el Tribunal de Justicia de las comunidades autónomas sino también en relación a instituciones secundarias como el consejo de Estado, el tribunal de cuentas, el defensor del pueblo o la agencia de protección de datos e incluso a nivel burocrático se ha desarrollado un modelo autonómico semejante al actual (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 39/40, Valencia, 2003, pp.116-117). Para el autor el mimetismo institucional ha generado el problema de la duplicidad de órganos, gastos y costes a demás de la discutible eficacia ante la carencia de capital humano para cubrir los puestos que generan tales organismos. Sin embargo, cabe apuntar a esta cuestión que, simplemente ojeando los últimos datos sobre las cifras de personal transferido a las comunidades autónomas desde 1979 observamos que se eleva a un total de 815. 390, siendo el total del funcionariado estatal 546.716 y el de las comunidades autónomas 1.223.129 (Cfr. AA. VV. Resumen de comisiones mixtas de transferencias por legislaturas, publicado el 30 de mayo del 2006, map, [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/traspasos/est\\_traspasos/parrafo/02/document\\_es/legislaturas\\_29\\_05\\_06.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo/02/document_es/legislaturas_29_05_06.pdf), 13 junio 2006, 13.34, y el *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las administraciones públicas*, MAP, Madrid, enero del 2006)

<sup>348</sup> A la hora de describir el fenómeno del mimetismo HERRERO DE MIÑÓN señala, en el artículo citado anteriormente, que, al mimetismo institucional le seguiría un mimetismo competencial. El primer supuesto abarcaría a la reproducción autonómica de las instituciones generales del Estado a su escala, la reproducción de las instituciones secundarias de control o consultivas y la réplica de la burocracia estatal. En el segundo de los supuestos se refiere a la reclamación inmediata que hacen las Comunidades autónomas de las competencias que le hubiesen sido transferidas a otra, de manera que, las posibles diferencias competenciales existentes se configurarían como provisionales hasta que se produce la homogenización.

de las autonomías, dieron lugar a la ulterior generalización del proceso autonómico. Lo que supondría la disminución de las desigualdades competenciales autonómicas.

En conclusión, a la hora de abordar el tema de la singularidad de la comunidad autónoma gallega hemos de valorar que su reconocimiento constitucional y estatutario se halla limitado no sólo a la defensa de sus intereses culturales, lingüísticos o históricos diferenciadores del resto del territorio sino también al condicionante político del protagonismo que pueda tener el partido nacionalista que defienda sus intereses. Fruto de todo ello, es el hecho de que en la actualidad la identidad regional y singularidad gallega no se encuentra en la misma posición política que otras comunidades dado el juego de intereses partidistas por la gobernabilidad, lo cual tendrá una repercusión evidente a la hora de abordar la cuestión del techo competencial, en general, y, en particular, el tema de la reforma estatutaria.

## 1.2. El desarrollo de la autonomía gallega. Evolución. Galicia preautonómica y autonómica

Al referirnos a Galicia, nos encontramos ante un territorio que, al mismo tiempo, es identificado por la doctrina como una nacionalidad histórica<sup>349</sup> y una realidad político-administrativa creada para el ejercicio de su autogobierno. Recordemos que, por ello, su autonomía, como comunidad regional, es distinta a la de los entes locales. Si bien la primera se identifica con la capacidad de autogobierno, la segunda correspondería al poder de decisión que tienen los entes locales sobre determinadas materias<sup>350</sup>.

Partiendo de esa premisa jurídica hemos de centrarnos en el estudio de la evolución del autogobierno gallego dentro del modelo de Estado autonómico. Para ello, resulta pertinente hacer un estudio sobre los precedentes políticos jurídicos que determinará la configuración actual de su autonomía para poder comprender la naturaleza autonómica de esta comunidad histórica. En este apartado 1.1.2 haremos un breve repaso del desarrollo del proceso autonómico gallego desde la preautonomía hasta su configuración como la Comunidad autónoma gallega en la actualidad.

Las preautonomías sería el paso previo sobre el que se consolidaría la estructura regional gallega, ésta implicaría el punto de partida de la descentralización. Posteriormente, la Constitución de 1978 sería la que establecería el modelo autonómico aunque partió de elementos de las preautonomías definiría los rasgos principales que definirían la configuración del nuevo modelo político territorial en España.

Como habíamos destacado, el régimen franquista supuso una hendidura en relación con la etapa anterior en cuestiones como la destrucción de las instituciones democráticas, la descentralización autonómica y el sistema de los partidos, Galicia no fue una excepción. La transición a la democracia puso en primer plano la solución de uno de los grandes problemas que España había formulado, como ya vimos, desde la II República: la cuestión de las nacionalidades internas y las pretensiones de autogobierno y desenvolvimiento económico y cultural propios.

Así, tras las primeras elecciones democráticas y de acuerdo con el régimen de preautonomías, la Asamblea de Parlamentarios gallegos aprobó un texto en octubre de 1977. Este texto, el Decreto ley de 16 de marzo de 1978, fue negociado con los representantes gubernamentales y se convirtió en el pilar del régimen preautonómico de esta comunidad autónoma. Mas la autonomía gallega careció

<sup>349</sup> Cfr. Al respecto, AJA, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, MEILÁN GIL, LÓPEZ PINA, etc.

<sup>350</sup> La sentencia del Tribunal constitucional 32/1981, de 28 de julio señala que la Constitución española configura una distribución vertical de poder en la que se establece que al Estado le corresponde la soberanía, las comunidades autónomas están dotadas de autonomía política y las provincias y municipios ostentan una autonomía administrativa de distinto nivel. La autonomía es "un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución", en concreto, en esta sentencia se señala que "es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución". Así, el principio de autonomía da lugar a una distribución en cascada del poder y la sentencia 32/1981, configura esa distribución vertical del poder público.

del entusiasmo que despiertan instituciones de nueva planta<sup>351</sup>, como veremos, ya durante la transición y durante la redacción-aprobación del Estatuto se habían manifestado los titubeos y zigzageos.

La Xunta de Galicia es constituida en julio de ese año, conforme lo establecido en este Decreto ley y tras el llamamiento del Presidente. Posteriormente, se procedió a la recopilación de anteproyectos y sugerencias hacia la elaboración de un Estatuto de autonomía<sup>352</sup>. Sobre estos materiales trabajaría una Comisión de representantes de diferentes partidos integrada por dieciséis miembros, la llamada *Comisión dos dezaseis*, cuya actividad comienza el 10 de Enero de 1979 y finalizaría casi tres meses más tarde con la presentación de un anteproyecto de Estatuto de autonomía<sup>353</sup>, que se enmarca en los límites de la Constitución.

Este anteproyecto de Estatuto establecía el techo competencial más amplio permitido por la Constitución española, pero se vería rebajado en las fases siguientes de tramitación<sup>354</sup>. Pero el proyecto de gallego aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso sería el primero de toda una serie de Estatutos recortados<sup>355</sup>. Es decir, se observaba un recorte del techo competencial<sup>356</sup>, una desi-

<sup>351</sup> Sobre las bases jurídicas de esa autonomía gallega hemos de destacar que, además de adoptarse el Decreto ley de 16 de marzo de 1978 sobre el que se partirá en el desarrollo del autogobierno gallego, un sector doctrinal edificaba la autonomía gallega sobre el proyecto de Estatuto de la II República. Al respecto, CORES TRASMONTE abogaba por el mantenimiento del Estatuto gallego de 1936. Para el autor, éste no había sido objeto de especial interpretación jurídico-política aunque en 1977 comienza a tomar una singular actualidad, sobretodo, por la renovación de su contenido, de su legitimidad y de su texto formal. CORES TRASMONTE destaca de esta manera que el uso jurídico del texto de 1936 debería ser bien como base de la organización de Galicia o, por defecto, como base de la legitimidad del nuevo Estatuto, o como parte dogmática del nuevo texto o como elemento de interpretación del mismo. (Cfr. CORES TRASMONTE, Baldomero, *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Libros Minerva, Santiago, 1977, pp. 21 y ss)

<sup>352</sup> Sobre esta fase denominada “de formación del Estatuto” puede consultarse MEILÁN GIL, José L., *La génesis de la autonomía de Galicia*, Editorial La Voz de Galicia S.A, 2005, pp.11-31, en el que se destacan los precedentes indispensables del denominado “proyecto de Raxoy” —como son el Pacto de San Sebastián de 1930, el proyecto de Estatuto presentado en las cortes el 15 de julio de 1936, las cortes republicanas de 1 febrero de 1938 en el que el Estatuto toma estado parlamentario, etc—, la constitución y labor del grupo de la Comisión de los dieciséis, la ponencia de los nueve que resultaba de la Asamblea de parlamentarios gallegos de 5 de mayo del año 1978, la movilización de los municipios, los acuerdos alcanzados en el Hostal de los Reyes católicos sobre las instituciones autonómicas y su sede y la aprobación unánime del proyecto de Estatuto.

<sup>353</sup> Destacaremos como rasgos que caracterizarían el anteproyecto de Estatuto de autonomía los siguientes: la concepción de Galicia como una nacionalidad histórica que se articulaba como C.A, establecía el término de “poder gallego” para designar a los órganos fundamentales de la C.A.—*Parlamento, Xunta, Presidente y Poder xudicial*—, la oligatoriedad del gallego como lengua propia de Galicia, un *Tribunal de Xustiza* como última instancia en Derecho civil gallego, la figura del presidente recibe el *plus* del “reforzamento do poder gallego”, la inexistencia de una cláusula que exija un porcentaje mínimo sobre los votos emitidos o el censo para alcanzar la representación parlamentaria, etc.

<sup>354</sup> Así, una ponencia de nueve parlamentarios rechaza la propuesta socialista de aceptar sin más el anteproyecto de la *Comisión dos dezaseis* por lo que se nombra otra comisión en mayo de ese año. Esta Comisión seguiría el anteproyecto de la *Comisión dos dezaseis* y la Asamblea de parlamentarios en junio apenas introduce tampoco modificaciones al anteproyecto presentado.

<sup>355</sup> Para ver el alcance de los “recortes” realizados a la autonomía gallega, nos centraremos en uno de los ejes que vertebran el texto estatutario: el de la asunción de las competencias. Así, la transitoria tercera eliminaba la iniciativa del Parlamento de la C.A en la delimitación de las materias compartidas, sólo lo determinaría una ley de las Cortes generales. Además, en las principales materias de relieve económico para Galicia no dispondría de competencias exclusivas sino concurrentes con el Estado, y las competencias concurrentes presentaba en el texto carencias decisivas pues por la remisión del art. 30 referido a las competencias exclusivas de la C.A. al art. 28, así la Comisión centralizaba gran parte de este tipo de competencias al indicar “é competencia da Comunidade Autónoma galega o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado nos termos que a mesma establece [...]” pues esta última expresión limita la competencia exclusiva a lo que establezca la legislación estatal. Vemos, por lo tanto que existe una limitación competencial o “cláusula competencial”, que en el caso de la disposición transitoria tercera se ve claramente, esta norma referida a materias de competencia compartida establece que la delimitación de las competencias las realiza unilateralmente las Cortes sin participación de la comunidad autónoma, frente lo que ocurría en el caso del País Vasco y Cataluña en donde se negociaban en una Comisión mixta.

<sup>356</sup> Además, hemos de destacar la labor del Tribunal constitucional en esta etapa, así, en la STC 76/1983 de 5 de Agosto, este tribunal determinó que el legislador estatal no podía incidir con carácter genérico en la delimitación competencial entre el Estado y las CC.AA si no hay una expresa previsión constitucional o estatutaria, ni dictar normas que incidan en el reparto competencial cubriendo lagunas constitucionales, ni siquiera incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma.

gualdad en principio respecto de otras comunidades históricas, una disminución de las atribuciones de la comunidad autónoma al tener que ser discutidas y aprobadas por un órgano central.

Este recorte competencial sería además pretendido recurrentemente por los sucesivos gobiernos de la UCD y el PSOE. Y es que en Galicia se producían dos paradojas: por un lado, que la mayoría parlamentaria era de la UCD, como el gobierno central, y por otro, que Galicia constitucionalmente, conforme a la disposición transitoria segunda, tenía derecho a alcanzar un nivel competencial superior, como Cataluña y el País Vasco. En esa situación el Gobierno de Adolfo Suárez también quiso reducir las competencias de esta comunidad autónoma a través de la ya citada “cláusula competencial” que, finalmente, no prosperó.

Por todo ello, el texto del Estatuto de Galicia elaborado por la Comisión Constitucional del Congreso fue aprobado sólo por los miembros de la UCD y desencadenó una movilización política en Galicia ante el llamado ‘*Estatuto aldraxe*’. Entre los meses de agosto y septiembre de 1980, las fuerzas políticas se ponen de acuerdo en lograr un acuerdo que se logra con los llamados ‘*Pactos do Hostal*’ el 29 de septiembre de ese año, una propuesta de modificación<sup>357</sup> de varios puntos del proyecto de la Comisión.

El primer gobierno autónomo llegaría con la presidencia de Fernández Albor, cuya primera misión era la de poner en práctica el Estatuto de Autonomía, aprobado con dificultades ya resaltadas<sup>358</sup>. Frente a ello, este presidente demostró poca influencia política y escasa capacidad de mando por lo que algunos autores<sup>359</sup> criticaron su gobierno como un “gobierno monárquico”.

El siguiente gobierno fue el de González Laxe, se caracterizó por ser un presidente joven, desconocido y tecnócrata, que influiría no mucho en la composición de su gobierno coaligado —PG, Coalición Galega, PSOE—. Además, se hace un seguimiento de las actividades comunitarias y comenzarían los antecedentes de la acción exterior de la comunidad autónoma en la Unión Europea con los primeros pasos para la constitución de lo que sería la Fundación Galicia Europa en el seno de la *Consellería de Facenda*.<sup>360</sup>

Tras el gobierno de Laxe comenzaría el extenso gobierno de Fraga Iribarne<sup>361</sup> quien presenta propuestas

<sup>357</sup> Esas modificaciones fueron entre otras: la supresión de la transitoria tercera nº2, la supresión de la referencia al art. 28 en el art. 30, la fijación en la transitoria primera de un plazo de un mes para constituir una Comisión mixta de transferencias, etc. Esas modificaciones serían aceptadas y se aprueba por la Comisión y la Delegación de la Asamblea de parlamentarios el 29 de octubre de ese año. Pero quedaba el referéndum del estatuto, este sería el 21 de diciembre y con una escasa participación del electorado. Finalmente, el texto se ratifica por el Congreso el 17 de febrero de 1981 y se publica como ley orgánica 1/1981 de 6 de abril en el BOE del 28 de abril.

<sup>358</sup> A esas dificultades se añaden la de la poner en funcionamiento una institución, la de carecer de tradición parlamentaria y gobierno, la falta de recursos y medios humanos y materiales, la escasa legitimidad popular del sistema —como hemos resaltado—, etc.

<sup>359</sup> Además, autores, como VILAS NOGUEIRA, señalaron que el Fernández Albor nunca actuó como un presidente del Gobierno. Pues bien, el presidente reforzó la figura del vicepresidente que se convirtió en un órgano dotado de competencias propias a través del Decreto 371/1986, de 26 de noviembre en el que en su artículo primero establece las competencias *ex novo* que corresponden al vicepresidente y sólo la quinta sería delegada, las demás son por sustitución aunque al final lo que parecía encomendarle es la función de gestión y coordinación técnica. Finalmente, y tras una moción de censura, el presidente dimitiría. (Vid. VILAS NOGUEIRA, J. “Adiós a la autonomía monárquica”, *La Voz de Galicia*, 2 de octubre de 1987, p.3, cit. por VILAS NOGUEIRA; J., MÁIZ; Ramón, *et alii*, en *O sistema político galego. As insitucións*, Universitaria Manuais, Ediciones Xerais, Vigo, 1994, p. 329).

<sup>360</sup> En estas fechas es cuando comienzan a abrirse las puertas y expectativas para la C.A de Europa, por lo que comienza a hacerse informes en la Xunta sobre el impacto de Europa para la C.A (Por ejemplo, *cfr. Posicións da Comunidade Autónoma de Galicia ante as negociacións de adhesión de España á CEE*, Consellería de economía e facenda, Xunta de Galicia, 1985).

<sup>361</sup> Durante dieciséis años gobernó la comunidad autónoma, dicho gobierno se caracterizó porque su presidente estaba dotado de una personalidad singular marcada por haber sido el principal líder de la derecha española desde la restauración de la democracia. En cuanto a la forma de dirigir la política autonómica, Fraga se erigió como el primer presidente que se rodeó de un *staff*, de esta manera se hacía depender funcionalmente del presidente cargos integrados orgánicamente en las Consellerías de Presidencia o en Relaciones Institucionais. Con su presidencia por primera vez la posición del presidente se ajusta a las expectativas derivadas del orden estatutario primando entre los *Conselleiros*, con un estilo personal de gobierno frente a la ausencia de Albor y la impotencia de González Laxe.

de “federalismo de ejecución” y de “Administración única”<sup>362</sup> tendentes a la descentralización y a favor de un Estado federal Europeo, en este sentido se manifiesta en un documento *Galicia en España y en Europa. Reflexiones sobre el papel de las autonomías en el Estado y la Comunidad Europea*<sup>363</sup>, en el que señala como pilares del Estado autonómico los siguientes: el principio de autoidentificación, autogobierno, solidaridad y participación. Estos principios son claves en su discurso y dirigirán la posición del gobierno gallego de cara a la acción exterior comunitaria. Aquí, es donde se sitúan la presentación de los documentos presentados por Galicia de cara a la Conferencia Intergubernamental de 1996<sup>364</sup> y 2004<sup>365</sup> que definirán de un modo expreso cuál es la posición de la comunidad autónoma respecto a la integración comunitaria. Desde el punto de vista competencial, en esta etapa se produce una importante ampliación de facultades autonómicas y de medios que facilitasen su ejercicio,

<sup>362</sup> La propuesta de Fraga básicamente consistía en atribuir prácticamente la totalidad de las facultades ejecutivas de titularidad estatal a las CC.AA, se trata de un federalismo de ejecución, cuyo fundamento ideológico sería el principio de subsidiariedad, es decir, en el que la ejecución correspondería a los poderes públicos más cercanos, las CC.AA. En el caso de Galicia, debemos señalar que aparece como una administración indirecta pero esta posición derivará de una fórmula ambivalente que baraja la hipótesis de la administración directa e indirecta. Así, el art. 41 del Estatuto de Autonomía de Galicia establece “la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Xunta de Galicia. También podrá delegarla en las provincias y demás entidades locales reconocidas en este estatuto”. Este artículo, para algunos autores, como JIMÉNEZ ASENSIO, en principio apostaría por una administración directa aunque reconocen que hay un reconocimiento y apertura a las técnicas de gestión indirecta. Esta tendencia a la Administración única, finalmente, podría utilizar como instrumento de extensión el Art. 150.2 de la CE. (Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Administración Única en el Estado Autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, ed. Marcial Pons, 1998, pp. 109 y 172).

<sup>363</sup> Cfr. FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Galicia en España y en Europa. Reflexiones sobre el papel de las Autonomías en el Estado y en la Comunidad Europea*, Vigo, Xunta de Galicia, 1990.

<sup>364</sup> Hace diez años, la posición de esta Galicia —entonces ante la reforma del TUE, en 1996—, ya se sustentaba sobre una serie de modificaciones que se mantienen posteriormente de cara a la Convención del 2004. Esas propuestas pueden clasificarse en dos tipos: propuestas de carácter general y propuestas de carácter específico. Dentro del primer tipo, las propuestas de carácter general, estarían la de reforzar el papel del Comité de las Regiones para ello es necesario: fomentar la adopción de dictámenes por propia iniciativa, su configuración como una institución comunitaria, el ampliar sus facultades consultivas al Parlamento Europeo, el reconocimiento de plena autonomía organizativa y presupuestaria, el establecimiento de la necesidad de motivar las decisiones de las demás instituciones de la unión que se aparten de los dictámenes del Comité, que la elección de sus miembros sea por una Asamblea elegida por sufragio universal directo, etc. La segunda de las propuestas generales es la de una nueva concepción del principio de subsidiariedad. La tercera de las propuestas generales es de vital importancia para Galicia al ser considerada una región con competencia legislativa. Dentro de las propuestas sectoriales se establecen: en primer lugar, la Ciudadanía, en este ámbito se sugería la regulación de unas bases jurídicas específicas para el voluntariado en el tratado, que se tenga en cuenta la opinión del Comité de las Regiones en esta materia; en segundo lugar se sugería el establecimiento de un vínculo más estrecho entre el CdR y el Comité de Política de empleo que se cree; en tercer lugar, y en el ámbito de la PAC, se propone el establecimiento de largos periodos transitorios en la adhesión de los nuevos estados; en último lugar, se proponía de un modo específico la limitación del capital extranjero en empresas con domicilio en un Estado miembro, de esta manera, la propuesta gallega coincidiendo con la española se adhería a la del Reino Unido.

<sup>365</sup> El documento gallego presentado de cara a la Conferencia intergubernamental del 2004, “Galicia cara la convención” avanza una serie de propuestas y sugerencias, pero en este caso a diferencia del documento de 1996, se plantean todas ellas con carácter general y no se distinguen propuestas y sugerencias de tipo sectorial. Así se destacan como a tales: Primero, la posición de las regiones europeas ante el reparto competencial y la necesaria elaboración de un “listado europeo de materias de interés regional”, al ser un asunto pendiente desde las anterior documento presentado. Segundo, la conversión del Comité de las Regiones en una institución, la clarificación de su composición, el nombramiento y mandato de sus miembros y el reforzamiento de sus facultades, a la que se le acompañan de una serie de sugerentes reformas como la aprobación de leyes de consentimiento, su legitimación jurídica o participación legislativa, entre otras. Tercero, el documento presenta otras fórmulas de mejorar esa participación regional en las instituciones comunitarias tales como: el establecer la presencia de las comunidades en el Consejo, o incrementar la presencia de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo en la Comisión. Cuarto, el documento presenta propuestas y sugerencias entorno a los Parlamentos regionales. En quinto lugar, las sugerencias del documento se centran sobre los instrumentos normativos europeos y su uso, destacando el abuso del as legislaciones uniformes. Sexto, la necesaria redefinición de la subsidiariedad es otra de las cuestiones pendiente de una solución. En séptimo lugar, el documento se refiere a las Regiones transfronterizas, en concreto, sobre su tratamiento específico por razones políticas, históricas y económicas ya que estuvieron marginadas, lo que explica parcialmente su inferior desarrollo y se sugiere el favorecer a los convenios interregionales. En octavo lugar, se propone el mantenimiento de la cohesión territorial. En noveno lugar, se sugiere financiar la Unión para alejar las cuestiones financieras de la discusión política cotidiana y dotar a la Unión de estabilidad financiera.



las más importantes realizadas por el Estado fueron realizadas por la Ley orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, el real decreto 1639/1996, de 5 de julio<sup>366</sup> y la ley orgánica 16/1999, de 6 de abril.

Tras las elecciones de junio del 2005 se produce un cambio en la presidencia del gobierno de la comunidad<sup>367</sup>, con lo que se señala el inicio de una nueva etapa en la política autonómica gallega<sup>368</sup>. La reforma del Estatutos de autonomía gallega será la piedra angular sobre la que se establecen modificaciones autonómicas dirigidas hacia el incremento del autogobierno gallego en el marco del Estado de las autonomías en España y respecto a la Unión Europea. A partir de ahí, se crea a principios del año 2006, en el seno del Parlamento gallego una comisión de estudio de la reforma del Estatuto de autonomía de Galicia, cuyo cometido será el de perfilar los ámbitos necesarios para materializar un texto de reforma estatutaria para su posterior aprobación. En el capítulo tercero del presente trabajo nos detendremos en el estudio de las reformas estatutarias como ulterior evolución del modelo descentralizador gallego.

### 1.3. Necesidad de un análisis competencial a la hora de valorar el sistema de las autonomías

Para comprender cuál es del verdadero autogobierno de la comunidad autónoma gallega y su posición dentro del modelo autonómico del Estado español, se nos plantea la necesidad de hacer un estudio sobre el sistema de distribución de las competencias al ser el elemento principal a la hora de configurar el verdadero peso político y territorial de la comunidad autónoma dentro del Estado.

La autonomía política contemplada en el artículo 137 de nuestra Carta magna, ésta se concreta a su vez a través de la fijación de las competencias reconocidas a los diversos entes territoriales y su articulación mediante mecanismos previstos específicamente para dicho fin. La competencia reflejará el ámbito del ejercicio de los poderes de la comunidad y se configura como el elemento definidor de los mismos. De esta manera, la competencia, se articula como el instrumento jurídico que permitirá el ordenado ejercicio de los poderes y comprenden cuál será el responsable de la misma en cada caso<sup>369</sup>.

<sup>366</sup> Por esta vía se consigue atribuir Galicia competencias que ya habían sido traspasadas a las comunidades autónomas del artículo 143 tras las reformas de sus estatutos establecidas tras los Pactos autonómicos de 1992, y, también los medios materiales y de servicios para la efectiva realización del traspaso competencial. Entre las competencias transferidas y delegadas a la comunidad gallega cabe destacar las de: la delegación de la competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, espectáculos públicos y transporte marítimo entre puertos de la Comunidad autónoma; y la transferencia en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

<sup>367</sup> Los resultados de las elecciones autonómicas gallegas del 2005 fueron: treinta y siete escaños de los setenta y cinco disponibles fueron para el PP, veinticinco para el PSOE y trece para el BNG. Aunque la mayoría relativa de los votos recayeron en la candidatura de Fraga, que obtuvo el 44,9% de los votos, la coalición formada por el PSOE y el BNG que habían alcanzado el 52,1% de los votos sumados del electorado fue la que accedió al gobierno de la comunidad autónoma. (Vid. [http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/elecciones\\_galicia/resultados/](http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/elecciones_galicia/resultados/), 12 de julio 2006, 11.54 horas).

<sup>368</sup> En el propio discurso de investidura del Presidente Touriño ya se señala la importancia que van a tener algunos acontecimientos de cambio que tendrán lugar en los años posteriores y que se encabezarán con la propuesta de una reforma estatutaria. Sobre esta cuestión en el texto se indica que *“O novo estatuto está chamado a cumprir, entre outros obxectivos: a) Ampliar e asegurar os dereitos dos cidadáns. b) Contribuír ó desenvolvemento económico, á creación de emprego e ó benestar social. c) Establecer unha estrutura institucional máis democrática e ó mesmo tempo máis eficaz. d) Reforzar a identidade lingüística e cultural do país. e) Dotarnos dun marco de competencias coherente e suficientemente garantido. f) Institucionalizar a presenza de Galicia na Unión Europea e no exterior.”* (Cfr. PÉREZ TOURIÑO, Emilio, Discurso de investidura, Santiago, 27 de julio de 2005, [www.galiciadigital.com/psd/Instituciones/Instituciones/parlamento\\_galicia/discurso\\_investidura2005.html](http://www.galiciadigital.com/psd/Instituciones/Instituciones/parlamento_galicia/discurso_investidura2005.html), página consultada el 12 de julio de 2005, a las 13.54 horas).

<sup>369</sup> Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp. 51 y ss.

El estudio de esta cuestión nos va a exigir el conocimiento del mecanismo previsto constitucionalmente para tal efecto, su concretización estatutaria, su desarrollo normativo y su articulación práctica. Sin una estructuración clara de esos mecanismos de distribución competencial y de los aspectos prácticos que implica su aplicación, la impresión de caos que en principio nos presenta la materia no podría ser superada.

Así, una mera enumeración de materias en el texto constitucional no nos permite comprender cuál es el grado de autonomía alcanzado por la comunidad gallega dentro del Estado autonómico. Surge la necesidad de completar ese análisis competencial con las previsiones estatutarias, la regulación jurídica, la interpretación jurisprudencial y sus condicionantes externos, como la integración europea supraestatal.

Para ese estudio será necesario el individualizar tanto el ámbito como la extensión de los poderes que la comunidad autónoma gallega tiene sobre las diversas materias a partir de ahí podremos extraer los elementos que han definido la autonomía de la región y su comparación con otros modelos federales en desarrollo, como el británico.

En resumen, ya que la delimitación competencial es un elemento muy importante dentro de los sistemas federales, el hecho de que no pueda ser estudiada o explicada constituiría un defecto insalvable a la hora de comprender el cómo ha ido evolucionando la autonomía gallega y el proceso autonómico a lo largo de estos años. Es necesario, por lo tanto, el ir analizando cada uno de los elementos que la constituyen y reflexionar sobre el desarrollo de autogobierno que ha implicado el empleo de uno u otro sistema de delimitación competencial.

## 2. Galicia: estructura competencial

### 2.1. El punto de partida normativo: La Constitución y el Estatuto de Autonomía gallego

El sistema de distribución de competencias es una pieza clave dentro de cualquier modelo descentralización político administrativa para poder apreciar el nivel de poder de los distintos entes territoriales y la existencia de un modelo de corte federal. No existe una única técnica de hacer frente a esa ordenación y atribución de las facultades, sino que dependiendo de la naturaleza del Estado, regional o federal, y de elementos de conveniencia política se opta por un sistema u otro.

La distribución competencial en el sistema de Estado autonómico se configura como el mecanismo de distribución de poder lo que refleja su importancia. En el caso del Estado español, esa distribución de competencias se estructura en torno a las previsiones normativas fijadas en la Constitución<sup>370</sup> y completada, —dado el carácter abierto del modelo autonómico que contempla— por los Estatutos de autonomía, su desarrollo legislativo posterior y su concreción práctica llevada a cabo por la jurisprudencia; y, delimitada por su integración en la Unión Europea. Por ello, nuestro trabajo, ahora, debe detenerse en el estudio de esos parámetros que configuran el verdadero sistema de delimitación de las competencias gallegas.

<sup>370</sup> El principio de competencia se establece como elemento esencial dentro del reparto de poder. De manera que los entes territoriales ejercerán sus facultades sobre los ámbitos competenciales establecidos en los instrumentos jurídicos señalados. La Constitución establece, en términos generales, la competencia de las competencias y el mecanismo de articulación del sistema. La supremacía jurídica, el valor normativo y su aplicabilidad directa de la Carta magna garantizarán de este modo la autonomía regional.

Dentro de la variedad de métodos empleados por los textos constitucionales<sup>371</sup> para la distribución de competencias<sup>372</sup> entre los distintos entes políticos, la Constitución española ha optado por el sistema de listas cerradas<sup>373</sup>. Así, la Carta magna se encuentra dentro de los sistemas federales modernos que adoptan el mecanismo de la triple lista de atribución competencial. Pero esas listas son meramente una enumeración de materias que se atribuyen a un ente territorial u otro en el mayor parte de las ocasiones de una manera concurrente<sup>374</sup>. De esta manera, lo habitual va a ser el que nos encontremos con una materia cuyas funciones se encuentren dispersas entre los distintos poderes políticos territoriales.

La consecuencia inmediata de todo ello es que el sistema de distribución competencial es más complejo que el mero reparto de materias o facultades recogido en los textos normativos, fundamentalmente nos referimos a la Constitución y al Estatutos de autonomía. Los mecanismos de articulación de las competencias serán los que den forma a la distribución de materias y a los problemas que susciten del ejercicio del reparto de las mismas entre los distintos poderes territoriales. Entre esos mecanismos de articulación de las competencias destacaremos la labor interpretativa desarrollada por el Tribunal Constitucional para aclarar los problemas en la configuración de las facultades de cada poder político, a ella nos referiremos más adelante<sup>375</sup>.

La peculiaridad que presenta el sistema de reparto de competencias del Estado autonómico es que, aún partiendo del diseño constitucional, la distribución de las mismas no acaba ahí sino que se establece un reenvío a los Estatutos de autonomía que son los encargados de definir las competencias que le corresponden a una determinada comunidad autónoma<sup>376</sup>. De manera que, si no lo hace esa competencia le corresponderán al Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución. Este fue el caso de la competencia de control sobre espectáculos públicos que no fue

<sup>371</sup> Las técnicas de distribución competencias han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Dentro de ellas, el sistema de listas es la más típica de los modelos federales. En la primera etapa del proceso federal, los modelos políticos solían implantar el sistema de lista única, es el caso de la Constitución suiza y la norteamericana. Posteriormente, los sistemas federales adoptan nuevos mecanismos como: el de la doble lista en las que el Estado asume facultades exclusivas y otras no exclusivas sobre las que podrían legislar los entes regionales —aquí podemos citar a la constitución alemana de 1919—; el de la triple lista de legislación y ejecución de materias por la federación, de legislación federal y ejecución regional y de la legislación básica del Estado federal y legislación de desarrollo y ejecución por los estados miembros —señalaremos aquí como ejemplos la constitución austriaca de 1920, la española de 1931, e incluso la Ley Fundamental de Bonn de 1949—; e incluso el sistema de lista única que acoge las competencias asumibles por las regiones —como es el caso de la constitución italiana de 1947—.

<sup>372</sup> Entendidas como tales las funciones o facultades que recaen sobre una materia.

<sup>373</sup> Sobre las listas competenciales cerradas del modelo de Estado autonómico ha de consultarse RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 27-28.

<sup>374</sup> Sean las competencias ejecutivas o legislativas su ejercicio en la mayor parte de las ocasiones se realiza de un modo concurrente, lo que dificulta el establecimiento preciso de los contornos competenciales del autogobierno regional. Para autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO destacan que el sistema de distribución de competencias como el español reviste de una especial complejidad no sólo desde el punto de vista de su articulación técnica si no también desde las implicaciones políticas que genera, al ser el reparto de competencias un reparto del poder político. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ ( coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p.184). Por este motivo, veremos en el apartado 1.3.3 la importancia de los mecanismos de colaboración jurídica y política en la configuración del ámbito competencial gallego.

<sup>375</sup> Vid. dentro de este capítulo el subapartado 3.3.1 referido a la interpretación jurisprudencial referido a las líneas jurisprudenciales, el desarrollo del Estado de las autonomías, la interpretación de términos oscuros como lo básico, los conflictos de competencias Galicia, etc.

<sup>376</sup> De esta manera, se observa la configuración del principio de primacía constitucional en el ámbito competencial. Pero ese principio, lejos de ser meramente teórico, se configura como práctico en la medida en que la rigidez constitucional ofrece una garantía al mantenimiento de la delimitación competencial. Esta rigidez se extiende a los estatutos de autonomía lo que a juicio de RUIPÉREZ ALAMILLO permite completar la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos con el poder estatuyente. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 294 y ss.). Esto supondrá que, aunque la reforma constitucional en materia competencial exigiese una reforma estatutaria de adaptación, el legislador ordinario no podría transgredir el poder estatuyente. Sobre la cuestión de la reforma constitucional y estatutaria nos referiremos con mayor detenimiento al final de esta parte del capítulo tercero.

asumida por el Estatuto gallego<sup>377</sup>. Por todo ello, resulta lógico que todos los estatutos pretendiesen asumir el mayor número de materias como competencias autonómicas.

Otra peculiaridad que presenta el reparto de competencias del Estado autonómico ha sido su evolución. En un primer momento, como ya hemos visto, no todas las comunidades autónomas tenían el mismo nivel competencial, mientras unas disfrutaban de un nivel más amplio de competencias la mayoría en cambio veían como sus competencias constituían un grupo más reducido. Posteriormente, con la LOTRAVA y LOTRACA al grupo de comunidades privilegiadas se añaden Canarias y Valencia a través de la técnica de transferencia competencial, en esta época las diferencias de competencias en materias primarias o secundarias se extendían a las desigualdades financieras o de servicios de los traspasos que recibían del Estado. Finalmente, se produce la homogenización entre las competencias de las comunidades autónomas.

También el sistema de reparto competencial establecido en la Constitución se caracteriza por presentar un doble nivel competencial: por un lado, el fijado respecto al Estado sobre las competencias exclusivas del 149 de la CE, las compartidas, las delegadas y transferidas de las que es titular y las no asumidas por las comunidades autónomas; y, por otro lado, el nivel competencial autonómico dentro de los márgenes competenciales prefijados el Estatuto puede asumir competencias en el marco del artículo 148 de la Carta magna y a la vez recibir el traspaso o la delegación de otras por el Estado. De esta manera, el nivel competencial fijado en los Estatutos de autonomía parecería tener un origen negativo, lo no asumido por el Estado, y limitado a los ámbitos fijados por el artículo 149 de la Constitución.

La importante labor del Tribunal Constitucional a la hora de ir configurando la delimitación competencial e interpretando los elementos confusos de la misma es otro elemento destacable de nuestro modelo de delimitación competencial. Reflejo de ello son las numerosas sentencias dictadas en este ámbito, el desarrollo de una doctrina jurisprudencial clarificadora de conceptos tan importantes en este campo como son el de las bases, el interés general, el bloque de constitucionalidad, la acción exterior de las comunidades autónomas, etc.

Los traspasos de competencias como técnica de ampliación y homogenización competencial han exigido dotar a las Comunidades autónomas de medios, servicios y la financiación necesaria. Esa necesidad ha supuesto la existencia de una gran conflictividad entre el Estado y las Comunidades autónomas, ahí la labor del Tribunal constitucional ha sido un pilar clave de sostenimiento del Estado de las autonomías.

En definitiva, la distribución de competencias en modelos de federalismo al revés como el autonómico presenta una serie de peculiaridades que hay que considerar a la hora de entender el cómo se fija esa delimitación y cómo se articulan las facultades del Estado y las Comunidades autónomas. En las próximas páginas intentaremos reflejar no sólo las características sino también las problemáticas y soluciones que se le han ido confiriendo a la articulación de nuestro modelo territorial de división del poder en el ejercicio de sus facultades<sup>378</sup>.

<sup>377</sup> Sobre estas peculiaridades del sistema de distribución de competencias español se refiere AJA, en particular, señala el que el califica como olvido del estatuto gallego sobre la competencia en el control sobre espectáculos públicos. (Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp. 121 y ss)

<sup>378</sup> En la articulación de este modelo de distribución de competencias cabe ahora recordar, a modo de inciso, que: las Comunidades autónomas, en concreto la gallega, ejercen su competencia sobre un amplio abanico de materias bien de una forma exclusiva —es decir, sin injerencia por parte del Estado ni, por supuesto, de otra Comunidad Autónoma— o bien de una manera compartida con el mismo Estado; respecto a los Entes Locales, serán las leyes estatales y autonómicas las que establezcan las competencias que pueden corresponder a los Municipios para la gestión de sus intereses en cumplimiento de la autonomía que la Constitución les reconoce en esta línea; y, para un efectivo ejercicio de las competencias, es necesario que el traspaso de funciones y servicios vaya acompañado de los medios personales, materiales y presupuestarios necesarios. Es decir, la financiación autonómica también jugará un peso decisivo a la hora de poder hacer frente a los gastos que supone el mantenimiento del autogobierno y traducir al desarrollo práctico la distribución competencial fijada desde un punto de vista jurídico y político.

### 2.1.1. La delimitación competencial constitucional

A pesar de las peculiaridades indicadas, la evolución de nuestro sistema de delimitación competencias ha llegado a la situación de una distribución de competencias entre los entes territoriales semejante a la de otros federalismos europeos. Así, observamos que con el protagonismo del Estado en las relaciones entre los distintos entes territoriales se configura un entramado de competencias en desarrollo que ha de ser articulado y en el que gana importancia la labor jurisprudencial interpretativa.

A la hora de analizar el sistema de distribución de competencias tenemos que partir de las previsiones constitucionales. La técnica de distribución de competencias prevista en la Carta magna es la del sistema de listas, inspirado por una serie de principios y completado con la previsión de la cláusula residual del artículo 149.3, y las facultades estatales en materia de legislación de bases, armonización, delegación y traspaso de competencias<sup>379</sup>.

Para poder comprender como se produce el reparto de las mismas entre los distintos entes territoriales debemos estudiar cada uno de estos elementos por separado.

1. Los principios que rigen el sistema de distribución de competencias en la carta magna son: el principio dispositivo reflejado en la posible asunción de competencias autonómica dentro del marco constitucional dentro del artículo 148, y el posible empleo de los mecanismos del 149.3, 150.2 para modificar la delimitación competencial; el principio de unidad y autonomía del artículo 2 y 137 para la gestión de los respectivos intereses<sup>380</sup>; el principio de la materia como elemento de la configuración competencial<sup>381</sup>, etc.
2. El sistema español contiene dos listas competenciales, una referida a los poderes centrales y otra a los propios de las Comunidades Autónomas, contempladas de un modo enumerativo cerrado, principalmente, en los artículos 148 y 149 de la Carta magna.
3. La cláusula residual o de cierre de doble sentido ya que el artículo 149.3 establece la atribución a las Comunidades autónomas de las competencias no atribuidas exclusivamente al Estado, y, por otra parte, la atribución al Estado de las que las Comunidades no hubieran asumido. Esta cláusula supone una mayor complicación en la articulación de la delimitación competencial ya que supone la potencial alteración de lo que claramente parecía expuesto en los artículos anteriormente citados.

<sup>379</sup> El sistema de distribución competencias establecido en la Carta magna tiene vocación de plenitud en el sentido de que abarcaría a toda actividad pública. Por este motivo, las técnicas interpretativas previstas como la cláusula de supletoriedad, la cláusula de atribución residual de competencias, el principio de indisponibilidad de las competencias, el principio de competencias implícitas, o el de prevalencia permitirán suplir la específica previsión normativa de atribución competencial para una materia. (Cfr. FÉRNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ ( coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p.184).

<sup>380</sup> La doctrina del TC evolucionará a la hora de entender esta fórmula de interés respectivo: desde la concepción de interés general como el que corresponde al interés de España, o de la nación española, como un interés que se contrapone a los intereses propios de las comunidades autónomas, o que comprende al interés predominante, hasta llegar a la concepción de que el interés general no es equiparable al de la nación pues las comunidades autónomas lo conforman. *Vid.* entre otras las sentencias 4/1981, 25/1981, 1/1982, 35/1982, etc.

<sup>381</sup> *Vid.*, STC 39/1982 de 30 de junio. A hora bien, el Tribunal Constitucional aporta diversas interpretaciones del concepto de materia: así puede referirse a las actividades concretas del poder respecto a determinados fines sociales, a la sectorialización del propio ordenamiento jurídico, a las grandes divisiones disciplinarias aceptadas comúnmente, a un sector disciplinar homogéneo, etc. (*Vid.*, STC 37/1981 o 39/1982, entre otras).

4. La previsión del artículo 150 de la Constitución, que permiten la configuración extraestatuaria de competencias autonómicas. Lo que en la práctica generará una alteración del reparto competencial inicialmente establecido. Su empleo como técnica de homogenización competencial ha sido generalizada sobre todo en la década de los noventa y marcará una nueva etapa en el desarrollo del proceso autonómico.

A efectos de sistematización de nuestro estudio más adelante nos referiremos concretamente a los elementos uno<sup>382</sup>, tres y cuatro señalados, dado el carácter eminentemente práctico que han incidido pues supondrán la ulterior alteración de esa delimitación y darán juego a la articulación competencial llevada a cabo a través de la labor interpretativa del Tribunal constitucional. Así, en este apartado nos referiremos con carácter especial a la enumeración específica de materias establecidas en nuestra Constitución.

Las listas competenciales de la Constitución española como las de los estatutos de autonomía aunque semejan aparentemente cerradas y claras<sup>383</sup> no lo son. Sí es cierto que, por ejemplo, frente al modelo anglosajón<sup>384</sup>, nuestro sistema de reparto de competencias se ha caracterizado por el hecho de establecer un elenco de competencias distribuidas en dos listas<sup>385</sup>, no meramente una reserva competencial estatal y una cláusula abierta de atribución material regional. Aunque esa enumeración de competencias atribuidas en el texto constitucional a un titular parezca clara, el Estado, puede a su vez alterarse por la posible asunción de las competencias autonómicas en el ámbito del 148, por la incidencia de los artículos 149.3, 150, de la CE, por los estatutos y la propia labor del Tribunal constitucional. Esto va implicar que el modelo de delimitación competencial español formalmente cerrado sin embargo en la práctica se articula como un modelo abierto de delimitación competencial ya que sus perfiles competenciales no están totalmente definidos en el texto constitucional.

<sup>382</sup> Cabe indicar que respecto a los principios que determinan la configuración competencial, que algunos de ellos —como el principio de autonomía, de unidad, de solidaridad, cooperación, etc— estarán relacionados con los que sustentan el Estado autonómico y a los que nos referimos en el apartado 2.2.1.

<sup>383</sup> Por un lado el apartado tercero de este artículo 149 prevé que las competencias no atribuidas al Estado, serán de las comunidades autónomas si lo establecen sus respectivos estatutos. Por otro lado, el apartado 149.1 prevé competencias concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas, así: 1. En materia de seguridad pública, las comunidades autónomas pueden crear sus propias policías, es el caso de las policías autónomas vasca, catalana, gallega, navarra, etc. Algunas de ellas adscritas al Cuerpo de Policía nacional como la andaluza, la navarra o la gallega —así, la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la comunidad autónoma de Galicia se constituye y se adscribe a la misma, de conformidad de la Orden de 19 de junio de 1991 y con las previsiones del R.D. 221/91, de 22 de febrero— otras no, como la vasca o la catalana —por ejemplo, el Real Decreto de 25 de octubre de 1980 transfiere esta competencia a la C.A catalana—. 2. Las comunidades autónomas disfrutan de competencia normativa propia en concurrencia con el Estado: especialidades procesales que se deriven del derecho sustantivo de las comunidades autónomas, los derechos forales o especialidades, régimen jurídico-administrativo especial de las comunidades autónomas, normas especiales sobre la protección del medioambiente, normas de desarrollo y ejecución de la normativa básica sobre medios de comunicación. 3. Finalmente, las comunidades autónomas también tienen competencia en materia de ordenación de la pesca marítima y en materia de cultura.

<sup>384</sup> Aquí, simplemente, señalemos que el modelo anglosajón es el conocido como *retaining model* —modelo de retención— ya que la atribución competencial se establece mediante una única lista contenida anexo 5 de la *Scottish Act* en la que se prevé una reserva de competencias legislativas y ejecutivas exclusivas, sobre las que Escocia tiene la prohibición de legislar y ejecutar —artículos 29.2b) y 29.2.c) de la *Scottish Act*— a la vez que se establece la transferencia de la potestad ejecutiva y legislativa de las restantes.

<sup>385</sup> Formalmente, las listas de competencias son dos, las contempladas de un modo detallado en los artículos 148 y 149 de la Constitución y desarrolladas en el ámbito gallego en los artículos 27 y siguientes de nuestro Estatuto. Sin embargo las listas de competencias pueden entender que son más de dos según las categorías de competencias que se establezcan como veremos a continuación.

Los artículos 148 y 149 de la Constitución establecen un elenco de materias sobre las que el Estado o la Comunidad autónoma asumirían competencias<sup>386</sup>, o que corresponden con exclusividad a la competencia del Estado.

Siendo así, definidas numéricamente en la Constitución las materias sobre las que recaerían las competencias, podemos intentar fijar con un fin didáctico una clasificación de las competencias. La doctrina ha formulado distintas clasificaciones en función de su titular, del ámbito material, de su origen, así:

1. A tenor de la titularidad de las competencias y el ejercicio de las mismas, es decir, según el grado de asunción de funciones sobre las materias. Atendiendo a este criterio se han elaborado gran número de propuestas doctrinales de clasificación competencial. Unas que podríamos denominar como más sencillas ya que simplemente distinguirían entre competencias exclusivas —de las que sólo tiene la titularidad el Estado o de las Comunidades autónomas—, y otro tipo de competencias la concurrentes o compartidas en las que como su nombre indican tendrían facultades sobre esas materias en mayor o menor grado los distintos entes territoriales.

En cambio, autores como FERNÁNDEZ SEGADO<sup>387</sup> establecen una clasificación más compleja de la distribución competencial partiendo de su articulación constitucional y estatutaria. Así, el profesor distingue dentro de la tipología competencial las llamadas competencias plenas o íntegras, las competencias exclusivas limitadas, las competencias compartidas, las concurrentes, las competencias indistintas. Las competencias plenas serían las que se dispone de la totalidad de la materia en una única instancia, normalmente éstas le corresponden al Estado. Las competencias exclusivas limitadas suponen que una instancia asume la totalidad de una función aunque no sobre la totalidad de la materia si no en una parte en la que cada instancia tiene competencia exclusiva, como es el caso de las obras públicas que en función de su carácter pueden ser asumidas en la totalidad de sus funciones por el Estado o por la Comunidad autónoma. En cambio, las competencias compartidas implican el ejercicio de una misma función e idéntica materia por dos instancias, como ocurre con la legislación básica del Estado y el desarrollo de la misma por la Comunidad autónoma. Mientras que las competencias concurrentes son competencias diferenciadas, estatales y autonómicas pero interrelacionadas que recaen en un espacio físico aunque su objeto jurídico es diverso como puede ser los puertos de interés general de competencia estatal y la competencia exclusiva del artículo 27.3 del Estatuto de Galicia<sup>388</sup>. Finalmente, las competencias indistintas abarcan a aquellas materias sobre las que el Estado y la Comunidad autónoma tienen facultades indistintas pero idénticas, como es el caso de la cultura contemplada en los artículos 149.1.28, 149.2 de la Constitución para el Estado y para la comunidad autónoma en el 148.1.17 de la CE y 27.19 y 27.20 del Estatuto.

Otras propuestas clasificatorias intermedias, como la que propone AJA<sup>389</sup>, recogen es clasificación tan minuciosa y simplemente atendiendo a la distribución competencial y no a la

<sup>386</sup> De manera que, estos artículos más que fijar las competencias que corresponden a uno u otro ente lo que hacen es establecer un listado doble de materias. Esto complica el determinar una clara delimitación en las materias enumeradas para perfilar cuál es el grado de competencia que se reserva el Estado y cuál el que puede corresponder a la comunidad autónoma.

<sup>387</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Distribución de competencias en la Constitución española", en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, volumen V, diciembre de 1994, Valdivia, Chile, pp. 39-51.

<sup>388</sup> El artículo 27.3 del Estatuto de Galicia se refiere a la competencia exclusiva de Galicia en la ordenación del territorio, y de Litoral, urbanismo y vivienda.

<sup>389</sup> Al respecto resulta muy ilustrativo el cuadro clasificatorio introducido por AJA en su obra. (Cfr. AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 131)

articulación distinguen entre: competencias exclusivas de las comunidades autónomas<sup>390</sup>, del Estado<sup>391</sup>, competencias concurrentes<sup>392</sup>, competencias compartidas<sup>393</sup> y otro tipo de competencias<sup>394</sup>.

2. A tenor del origen de las mismas, podríamos distinguir aquellas competencias que llamaríamos "originarias" asumidas por el Estatuto de la comunidad autónoma desde el principio, o diferidas<sup>395</sup> aquellas que han sido competencias autonómicas con el avance del proceso autonómico, bien por delegación, traspaso<sup>396</sup> o incluso por interpretación jurisprudencial<sup>397</sup>. Así, dentro de las originarias podíamos señalar la competencia en materia de organización y ordenación administrativa, y las derivadas del traspaso o delegación en el caso de la comunidad autónoma gallega podemos citar como ejemplo la ley 16/1995 de 27 de diciembre<sup>398</sup>. La posibilidad de establecer oficinas de representación autonómicas en Bruselas reconocida en la sentencia STC 165/1994 a pesar de la carencia de la competencia en relaciones exteriores como le había sido negada a esta comunidad en la sentencia STC 137/1989<sup>399</sup> es uno de los ejemplos más claros de potestad diferida en el caso del Estatuto gallego.

<sup>390</sup> Dentro de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas nos encontraríamos con las materias de: instituciones autonómicas, agricultura y ganadería, turismo, asistencia y servicios sociales, caza y pesca, comercio y consumo, industria, y urbanismo. Además, dentro de este grupo también se inscriben en función del territorio, el interés o la categoría si afectan a sólo una comunidad autónoma las competencias sobre ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de la CA.

<sup>391</sup> En esta categoría nos encontraríamos con las competencias estatales en: Defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, nacionalidad y extranjería y derecho de asilo, comercio exterior, sistema monetario, ordenación del crédito, banca y seguro, sanidad exterior. A las que habrá que añadir las competencias sobre ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, etc indicados en la nota anterior si por razón del territorio, el interés o la categoría, corresponden al Estado al afectar a varias comunidades autónomas y no sólo a una.

<sup>392</sup> La competencia concurrente es una categoría que comprende para AJA las materias de: ordenación general de la economía, crédito y cajas de Ahorro, medios de comunicación educación, régimen local, sanidad, administraciones públicas y funcionarios, medio ambiente.

<sup>393</sup> Formarían parte del bloque de competencias compartidas: la legislación sobre productos farmacéuticos, la legislación mercantil y penitenciaria, la legislación laboral, y la propiedad intelectual e industrial.

<sup>394</sup> Nos quedarían otro grupo de materias que no podríamos incluir en ningún otro y que se podrían denominar como las demás materias y comprenderían a la cultura, televisión autonómica, participación en empresas públicas, orden público y las denominaciones de origen.

<sup>395</sup> A este tipo de competencias se refiere MONTILLA MARTOS cuando destaca a la falta de previsión estatutaria sobre algunas competencias ya que se superaba el techo competencial previsto para las comunidades del artículo 143 y que posteriormente fueron asumidas por las técnicas de reforma estatutaria por un procedimiento específico de ampliación transcurridos cinco años desde la aprobación del estatuto, o por la técnica de delegación o transferencia. El punto de partida de estas competencias se situarían en los acuerdos autonómicos de 1981 (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.175 y ss).

<sup>396</sup> En el caso de la comunidad autónoma gallega esas competencias pueden ser clasificadas en competencias estatutarias que son fijadas por el EAG o extraestatutarias que fueron asumidas por la ley 16/1995 de 27 de diciembre y la ley orgánica 16/1999, de 6 de abril.

<sup>397</sup> También la jurisprudencia del Tribunal constitucional y su evolución interpretativa de competencias ha supuesto la configuración de una serie de facultades que se han ido atribuyendo de un modo específico a los distintos entes territoriales.

<sup>398</sup> Esta ley transfiere a la Comunidad gallega la competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, espectáculos públicos y transporte marítimo entre puertos de la comunidad autónoma, el fin de la misma era el homogenizar las competencias entre las comunidades autónomas. Tras los acuerdos de 1992 las comunidades autónomas del artículo 143 de la CE habían visto ampliadas sus competencias sobre materias sobre las que no era competente la comunidad autónoma gallega con el fin de lograr esa armonización competencial se le traspasan facultades que no habían sido asumidas por su Estatuto de autonomía.

<sup>399</sup> Recordemos que la STC 137/1989 declaró inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia-dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.



3. Desde el punto de vista funcional, las competencias pueden clasificarse de un modo más sencillo sobre los ámbitos en los que se ejercen o potestades que implican. Así distinguimos entre competencias normativas y competencias ejecutivas<sup>400</sup>. Las competencias legislativas se refieren a todas las normas con carácter general que implica a la potestad reglamentaria con excepción de los reglamentos independientes. Las competencias ejecutivas abarcan las actividades que concretan a las normas generales y a los reglamentos independientes. Pero esta clasificación se complica cuando se analiza el sistema de reparto competencial autonómico estatutario ya que habrá que distinguir entre la competencia legislativa plena o absoluta, la competencia legislativa relativa o compartida, las competencias ejecutivas plenas o absolutas y las competencias ejecutivas relativas o compartidas. De este modo, la simplicidad que parecería tener el sistema de clasificación competencial pierde su virtualidad.
4. En función a su ámbito material, también se puede establecer una clasificación de las competencias<sup>401</sup> de la siguiente manera:
  - en materia de organización y ordenación administrativa por ejemplo citamos los artículos 148.1 y 148.2;
  - como competencias en materia de las principales ramas del Derecho y administración de justicia citaremos como ejemplo los artículos 149.1.1, 149.1.5, 149.1.6, 149.1.8 y 149.1.12;
  - en materias de bienes, recursos y obras públicas, por ejemplo los artículos 148.4, 149.1.22 y 149.1.24;
  - en materia de seguridad pública y protección civil por ejemplo citamos el artículo 149.1.29;
  - en materia social 148.20 y 148.21, 149.1.7, 149.1.16 y 149.1.17;
  - en materia económica, dentro de este ámbito se pueden distinguir los servicios de carácter económico (gas, electricidad, transporte, telecomunicaciones) citaremos como ejemplo los artículos 148.5, 149.1.20, 149.1.21, 149.25 y 149.1.27; fomento y planificación económica por ejemplo los artículos 148.13, 149.1.13 y 149.1.14; sector agropecuario y pesquero por ejemplo citamos los artículos 148.6, 148.7, 148.11 y 149.1.19; sector financiero citaremos como ejemplo el artículo 149.1.11; sector turístico por ejemplo el artículo 148.18;
  - en materia cultural, patrimonio y deporte por ejemplo citamos los artículos 148.14, 148.15, 148.16, 148.17, 148.19 y 149.1.28;
  - en ordenación de territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente cabe citar los artículos 148.3, 148.8, 148.9 y 149.1.23;

<sup>400</sup> Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 181 y ss.; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.195. Esta clasificación resulta útil a la hora de identificar el autogobierno escocés y galés dado los diferentes tipos de *Devolution —primary legislation*, competencias legislativas y ejecutivas, en el caso de Escocia y *secondary legislation*, competencias meramente ejecutivas, en el caso de galés—.

<sup>401</sup> Desde el punto de vista de las competencias gallegas esta sistematización es aplicada por CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, (Cfr. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Jose L., "De las competencias de Galicia" en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 331). Nosotros nos referiremos a ella en el siguiente apartado.

- en materia de relaciones internacionales, defensa, nacionalidad e inmigración y aranceles citaremos como ejemplo los artículos 149.1. 2, 149.1.3, 149.1.4 y 149.10;
- en materia de consultas y estadísticas por ejemplo citamos los artículos 149.1.31 y 149.1.32.

Y de un modo más general esos tipos materiales de competencias que puede asumir la comunidad autónoma de Galicia se podría agrupar en tres grandes grupos de materias:

- un grupo de materias referidas a bienes públicos locales, que en el caso de las autonomías y sus competencias asumibles previstas artículo 148 abarcaría a diecinueve de los veintidós apartados.
  - otro grupo de materias referidas a bienes preferentes que en el ámbito competencial autonómico asumible del artículo 148 que comprendería un número mucho menor ya que sólo se refieren a ellas dos de sus apartados
  - y, un tercer grupo de bienes públicos de mercado que en el supuesto de las competencias autonómicas asumibles del artículo 148 comprendería únicamente a un apartado.
5. También atendiendo a las materias sobre las que recaen las competencias pueden distinguirse si afectan a materias horizontales o verticales<sup>402</sup>. Las materias verticales se refieren a un sector de la vida social u ordenamiento, como es el caso de la agricultura, pesca, ganadería, industria, montes, etc. En cambio, las materias horizontales atraviesan otras competencias, como ocurre con las relaciones internacionales o la planificación de la actividad económica. La titularidad de una competencia sobre las materias horizontales amplía el ámbito competencial del ente territorial que la ostenta en la medida que deja una puerta abierta a la asunción de facultades que se refieren a las competencias horizontales. Es el caso del art.149.1.1º. 3 de la Constitución que reserva la materia de relaciones exteriores al Estado lo que permite que en esa actividad se vean afectadas competencias autonómicas correspondientes a ámbitos materiales horizontales como la pesca o la agricultura.
  6. Existen otras clasificaciones competenciales más complejas que aúnan criterios que hemos destacado en las anteriores. Así, ÁLVAREZ CONDE<sup>403</sup> distingue entre competencias mínimas, competencias derivadas, competencias remanentes o residuales. Dentro del primer grupo, las competencias derivadas, se incluirían las enumeradas en el artículo 148.1, este listado plantea numerosos problemas como el de su posible transitoriedad a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.2, el que no suponga la plena asunción de las materias enumeradas por todas las comunidades autónomas ni que se fije el tipo de competencia autonómica sobre esas materias, bien ejecutivas, bien legislativas etc. Respecto al segundo grupo de competencias, las derivadas del artículo 149.1 de la CE, cabe subrayar que esta segunda lista de materias se caracteriza por su heterogeneidad, por su posible temporalidad ya que el Estado puede delegar o transferir a las autonomías dichas competencias, y porque agrupa a tres posibles grupos de materias las totalmente atribuidas al Estado, las que se les reconoce de un modo expreso algún tipo de competencia a las Comunidades autónomas, y las que el Estado se reserva algún ámbito sobre las mismas pero sobre las que cabría alguna competencia no expresa de las Comunidades autónomas. Finalmente, el tercer grupo, el de las

<sup>402</sup> Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 178 y ss

<sup>403</sup> Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional, Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, volumen II, segunda edición, tecnos, Madrid, 1993, pp. 427 y ss.

competencias remanentes o residuales abarcaría aquella que son susceptibles de su asunción conforme el artículo 149.3 de la Constitución en el que se establezca una cláusula de prevalencia del Derecho estatal<sup>404</sup> y una cláusula de cierre<sup>405</sup>.

Los diferentes modelos de clasificación competencial reflejan la complejidad que entraña en diseño constitucional de las mismas. Las dificultades e inconvenientes que plantea cada uno de las clasificaciones propuestas reflejan la confusa regulación constitucional y estatutaria de las mismas que redundan en una inseguridad jurídica. De este modo, el sistema de clasificación de competencias por muy sencillo y claro que sea no puede solucionar el problema de la complejidad y confusión del modelo de reparto competencial español<sup>406</sup>.

Ahora bien, si tuviésemos que elegir uno de los modelos sistematizadores de competencias dentro de los distintos modelos de clasificación propuestos podemos quedarnos con el modelo intermedio propuesto por AJA ya que se trata del modelo que más se utiliza habitualmente para referirse a los distintos tipos competenciales no sólo dentro de nuestro modelo autonómico sino que con alguna salvedad<sup>407</sup> también se aplican en otros modelos de corte federal. Incluso, a efectos prácticos dada la dificultad de diferenciación cabe incluso hablar de un sólo tipo de competencias compartidas sean en sentido estricto o concurrentes.

La idea de intentar lograr el sistema de clasificación más simple posible se debe a que la articulación de la distribución competencial no se ajustará a cerrados bloques competenciales teóricos. El desarrollo práctico de las competencias, la intervención interpretativa del Tribunal constitucional, la integración comunitaria no son sino algunos ejemplos de la variación que pueden sufrir la delimitación competencial estrictamente teórica.

En definitiva, podemos señalar que las competencias que realmente son exclusivas del Estado no son tantas como en principio podrían deducirse de una primera lectura del artículo 149. Las razones que sostienen esta conclusión son básicamente las siguientes: por un lado, hemos visto que existen

<sup>404</sup> Sobre la cláusula de prevalencia y su relación con la cláusula de cierre debemos apuntar la discusión doctrinal suscitada. Por un lado, autores como OTTO señalan que no se trata de una norma de competencia aunque supone actuar dentro de los límites fijados por la distribución de competencias. Mientras otro sector doctrinal, como PAREJO, señala que la cláusula de prevalencia sí se trata de una norma de competencias cuya eficacia se manifiesta en el ámbito de las competencias compartidas. (Cfr. PAREJO, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981; OTTO, Ignacio DE, "La prevalencia del Derecho del Estado", en *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, p. 73; y OTTO, Ignacio DE, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 281-282)

<sup>405</sup> El problema de la cláusula de cierre se encuentra a la hora de determinar su ámbito material ya que en principio parecería referirse a las materias que no se hallarían en las dos listas señaladas, en concreto a aquellas sobre las que el Estado, en principio, no parece tener competencia y menos exclusiva o reservada, pero sí hay alguna competencia autonómica. Por lo que, potencialmente, formaría parte de este grupo de competencias las materias del artículo 148.1. Esto puede generar una doble contradicción como apunta ÁLVAREZ CONDE sobre el carácter residual de las competencias ya que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas aunque para la mayoría se requerirá un plazo de cinco años, y por otro lado, si no son competencias asumidas por las comunidades autónomas las asumirá el Estado. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Los órganos constitucionales del Estado autonómico, volumen II, segunda edición, tecnos, Madrid, 1993, p.434).

<sup>406</sup> A nuestro parecer, las listas exhaustivas de competencias presentan una serie de inconvenientes tales como: su profundo detallismo; una mayor posibilidad de quedarse obsoletas con el avance del desarrollo económico, social o tecnológico, una mayor inseguridad jurídica dado la complejidad a la hora de determinar el sujeto titular de un aspecto muy concreto de una competencia; el incremento de las demandas jurisprudenciales en la resolución de conflictos competenciales. Unas listas abiertas como las escocesas parece hacer frente, mediante la mera reserva competencial, de un modo más seguro jurídicamente a los inconvenientes que plantea el modelo español. Veremos así que los conflictos competenciales suscitados, aún con sus peculiaridades, se resuelven mediante acuerdos políticos previos a la aprobación de una norma y no se canalizan en la práctica por la vía jurisprudencial.

<sup>407</sup> Entre las peculiaridades competenciales que incluyen otros modelos podemos destacar las llamadas competencias implícitas del modelo norteamericano o de la Unión Europea, la llamada competencia de competencias desarrollada por la doctrina alemana, las competencias de apoyo o complemento que recogían el proyecto de Tratado constitucional europeo, etc.

muchos sectores<sup>408</sup> en los que es previsible la concurrencia con la competencia autonómica en esas materias, lo que engendra dificultades en la delimitación de la competencia estatal y autonómica, aquí sería fundamental la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Además, las comunidades autónomas sólo asumen las competencias que les hayan sido atribuidas —por los Estatutos, las leyes de transferencia, delegación etc.—, de manera que el Estado tiene una competencia residual sobre las materias no asumidas por las comunidades autónomas en los Estatutos conforme el art. 149.3 de la Constitución.

Por otro lado, materias como la defensa, fuerzas armadas, moneda, pesca marítima, etc, ya no son materias de competencia estatal sino que son ámbitos en los que las decisiones vienen de la esfera supraestatal, es el caso de la Unión Europea, la OTAN, la ONU, etc. Es decir, se ha producido una ruptura del concepto de competencia exclusiva del Estado con el fin de evitar que el Estado por esta vía penetrara en todos los ámbitos competenciales desde el punto de vista, por un lado, de las comunidades autónomas y, por otro lado, de las propias competencias de los entes supranacionales.

Sabemos que, en los últimos años, hubo una generalización de las competencias autonómicas pareja a una atomización de la autonomía en torno a las materias y competencias y que se justifica por el hecho de que no se pretendían establecer discriminaciones entre unas comunidades autónomas frente a otras. Si bien es cierto, que existen dos Comunidades autónomas, País Vasco y Navarra que pueden acudir a otros títulos competenciales llamados “horizontales” en virtud de lo establecido en la disposición adicional 1ª de la Constitución, pero éstos no constituyen un título autónomo de del que se deriven competencias específicas<sup>409</sup>.

Además, se procede a la generalización competencial ante la posibilidad del rechazo total del sistema autonómico por las comunidades autónomas, si sólo se le atribuyesen algunas categorías de competencias a determinadas comunidades autónomas, esto se constata actualmente ante el aluvión e propuestas de reformas estatutarias que se presentan tras la aprobación del texto catalán. Aunque, la pasada diferencia de competencias autonómicas entre distintos grupos de comunidades autónomas responde a una diferencia estructural permanente entre las autonomías. La ampliación de competencias<sup>410</sup> suponía prácticamente la igualación con las comunidades autónomas del artículo 151 Constitución española, pero las diferencias básicas se intentan mantener por parte de las llamadas comunidades históricas lo que genera una cierta paradoja dentro de nuestro modelo autonómico. Alcanzadas las mayores cotas de autogobierno autonómico y generalizado el proceso, se incrementan las demandas de una diferenciación competencial autonómica que vaya más allá del actual marco competencial homogeneizado, pero los intentos realizados por estas comunidades se han visto con-

<sup>408</sup> Podemos citar como ejemplos de estos sectores, en los que concurren las competencias autonómicas y estatales, los siguientes: la seguridad pública, legislación civil, el régimen de las comunicaciones, el medioambiente o los aprovechamientos hidráulicos.

<sup>409</sup> Así lo ha determinado el Tribunal constitucional en las sentencias 123/1984 de 18 de diciembre, 76/1988 de 26 de abril, en los que se destaca la no titularidad competencial especial de estas comunidades y la necesidad de encontrar una interpretación unitaria de la disposición adicional.

<sup>410</sup> Recordemos que tras los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio 1981 y a lo largo de estos años, se han ampliado las competencias de las comunidades autónomas que inicialmente tenían menor nivel de poder, bien mediante leyes orgánicas de transferencia —ley orgánica 11 y 12/1982—; mediante la reforma de los estatutos de autonomía —son los casos de Asturias, Cantabria, Canarias y Valencia entre otros, mediante la LO 1/ 1994 de 24 de marzo y siguientes de la misma fecha—; y tras los nuevos pactos autonómicos de febrero de 1992, a través de la Ley Orgánica de transferencia 9/1992. Una vez aprobada esta ley, la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas restantes se trasladó a sus Estatutos de Autonomía los cuales fueron reformados en marzo del 1994 con el fin de que de esta manera no se produjesen de nuevo nuevos desniveles. Mas lo cierto es que esta ley ni las posteriores reformas de los Estatutos pudieron conseguir uniformar competencias como se pretendía, pues la diversidad se mantiene aun cuando todos los estatutos de autonomía del art. 148 de la CE se reforman asumiendo las competencias que permite el art. 149. Las comunidades autónomas catalana y vasca se basan en el hecho de que la CE considera a España integrada por “regiones y nacionalidades” lo que justificaría que haya un mayor grado de autogobierno para las nacionalidades y por tanto una ampliación de su techo competencial.

testadas por las mayores demandas competenciales del resto de autonomías plasmadas en propuestas de reformas estatutarias que siguen las mismas pautas de las comunidades que anhelan diferenciación.

En la evolución del proceso autonómico, debemos destacar otras importantes modificaciones además del aumento de competencias de las comunidades autónomas y su equiparación. Así, hubo otras reformas entre ellas destacaremos las siguientes: la reforma del Senado, como veremos, la financiación de las comunidades autónomas en 1993, la reforma generalizada de los Estatutos, como ya mencionamos, y la de la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea. A las que nos referiremos más adelante<sup>411</sup>.

Hoy por hoy, por lo tanto, lo que se pretende por parte de las comunidades autónomas es el incrementar sus competencias no tanto por la ampliación como por el cumplimiento efectivo de los traspasos pendientes, por la presencia efectiva de las comunidades autónomas en los órganos centrales del Estado, una lectura más flexible de los títulos competenciales que permita el incremento del autogobierno y el evitar las duplicidades en las actuaciones administrativas. Todas esas demandas autonómicas pretenden concretarse mediante la adopción de nuevos textos estatutarios reformados.

Así, aunque el balance actual del Estado de las autonomías es positivo, el proceso autonómico es un proceso abiertamente inacabado. Aunque los artículos 2, 97, 137, 138, 149.3 y 155 de la Constitución configuran la autonomía de las comunidades autónomas como un poder limitado para la gestión de sus respectivos intereses, quedan pendientes el traspaso de bienes y servicios de competencias atribuidas a las comunidades autónomas<sup>412</sup>, la determinación sobre la naturaleza transferible o no de muchas materias, así como el mejorar la participación de las comunidades autónomas en los órganos del Estado, la mejora de los instrumentos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, la inexistencia de un recurso de inconstitucional por omisión en el que estuviesen legitimadas para su interposición, entre otros.

<sup>411</sup> Simplemente, podemos avanzar ahora que, en entre las demandas de ampliación competencial autonómica y un mayor político en la toma de decisiones que afecten a sus competencias se han logrado algunos avances sobre todo en el ámbito de la integración europea así, que en 1997 se institucionaliza la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) integrada por representantes del Gobierno central y de las comunidades autónomas. Anteriormente, en 1994, se alcanza un acuerdo para que las comunidades autónomas participen efectivamente en las posiciones España como Estado miembro defienda ante la Unión Europea cuando afecte a sus competencias a través de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER). Además, en estas fechas comienza funcionar el Comité de las Regiones creado con el Tratado de Maastricht, en él participan diecisiete miembros por las comunidades autónomas y cuatro por los Entes locales españoles. Por todo ello, vemos que hay un avance, pequeño pero real en la participación autonómica de las comunidades autónomas en la Unión mediante mecanismos internos —creados en España— y externos —establecidos en el seno de la Unión Europea—.

<sup>412</sup> Así, desde 1978 hasta el año 2006 se ha producido mil ochocientos cuarenta traspasos de competencias y se han traspasado del Estado a las CC.AA hasta finales de 1998, un total de 510.000 funcionarios, a estos deben añadirse los que corresponden a la Administración Autonómicas y que las CC.AA han creado; así, el número total de funcionarios de las comunidades autónomas en enero del 2006 eran un 50,1%. En el caso de Galicia, fueron aprobados los siguiente traspasos de competencias: ninguno en 1978, 2 en 1979, 1 en 1980, 1 en 1981, 20 en 1982, 18 en 1983, 17 en 1984, 13 en 1985, 3 en 1986, 4 en 1987, 2 en 1988, 8 en 1989, 1 en 1990, ninguno 1991, 2 en 1992, ninguna en 1993, 7 en 1994, 9 en 1995, 11 en 1996, 6 en 1997, 5 en 1998, 8 en 1999, ninguna en 2000, ninguna en el 2001, 1 en el 2002, ninguna en los años 2003 y 2005, mientras que en 2004 tres y en el 2006 de momento 2. Existiendo hasta diciembre de 2002, más de ciento treinta reales decretos de traspasos —principal instrumento empleado para realizar estos traspasos, pero no el único—, no podemos olvidarnos de la LO 16/1995, de 27 de diciembre, para la homogeneización competencial. Aunque las competencias de esta ley fueron incorporadas al resto de Estatutos de las CC.AA a través de los pactos autonómicos del 1992, el problema de utilizar una técnica como la Ley orgánica de traspasos es que el Estado actúa como intermediario en el proceso de ampliación competencial cuando las CC.AA podrían asumirlas con la reforma de sus Estatutos, reforma que se hace necesaria aun con la técnica de la ley orgánica para que el traspaso sea pleno. Por lo que parece no tener mucho sentido esta técnica legal de traspaso competencial cuando la C.A podría asumirla por vía de su estatuto. (Vid. MONTILLA MARTOS, José A., *Leyes de transferencia y delegación*, Editorial tecnos, Madrid, 1998, pp. 271 y ss). Tampoco podemos olvidarnos del Real Decreto 1639/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios, y de la ley orgánica 16/1999 de transferencia de competencias a la comunidad autónoma de Galicia en materia de ordenación del crédito, banca y seguros que amplían el marco competencial gallego por la técnica del 150.2 de reforma competencial extraestatutaria, a la que nos referiremos específicamente en otro apartado de este capítulo.

### 2.1.2. El bloque de constitucionalidad como elemento de delimitación competencial

No podríamos acabar este apartado sobre la distribución de materias en el ámbito Constitución si hacer una breve referencia a otro de los parámetros normativos básicos de la delimitación competencial, el bloque de constitucionalidad. Se trata de un instrumento hermenéutico elaborado para y por la operatividad del constitucionalista y particularmente para el juez constitucional<sup>413</sup>. Sus orígenes se encuentran en Francia y tras consolidarse se extiende a España aunque experimentará variaciones y modificaciones<sup>414</sup>. Se produce así una mutabilidad del llamado canon o parámetro de constitucionalidad que la doctrina ha cuestionado como inconstitucional<sup>415</sup>.

Su justificación para DE OTTO se encuentra en el hecho de que si hay una distribución de materias entre normas de igual rango, es posible que la validez de unas normas dependa no sólo de la Constitución, si no también de normas del mismo rango que tienen constitucionalmente reservada una materia<sup>416</sup>. Esto se debería al hecho de que la Constitución crea una serie de normas interpuestas a las que la carta magna les atribuye la virtualidad de condicionar la creación de otras aunque son del mismo rango. En cierta medida puede parecerse paradójico pues aunque se trata de normas del mismo rango controlarán la constitucionalidad de otras, mas se trata de normas a las que la CE esta función.

Así, en nuestro ordenamiento jurídico su aplicación y desarrollo se ha debido al diseño del mismo realizado por el Tribunal constitucional a partir de las sentencias 10/1982 de 23 de marzo y 26/1982 de 24 de marzo con el fin de delimitar dentro del rango jerárquico superior las disposiciones normativas que prevalecerían en caso de conflicto.

En cuanto a su definición, podemos añadir que, RUBIO LLORENTE<sup>417</sup> sostiene al respecto que el Tribunal Constitucional español hizo uso por primera vez de la expresión en el fallo STC 10/82 y recuerda que dicho Tribunal se refirió al mismo en su sentencia 29/1982 como "a un conjunto de normas que ni están incluidas en la Constitución ni delimitan competencia, pero cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la ley sometida a examen".

Su importancia es trascendental en relación con nuestro modelo de Estado autonómico ya que será el parámetro que delimitará los perfiles competenciales de los distintos entes territoriales dado el carácter abierto previsto por la carta magna y la necesidad de su ulterior concreción jurídica. Al ser

<sup>413</sup> Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994, pp.82-83.

<sup>414</sup> Desde el punto de vista doctrinal debemos indicar que sería desde la década de los setenta y en concreto la doctrina implícita del Consejo Constitucional francés al hablar de normas de constitucionalidad quien orienta esta concepción y establece la denominación. A partir de ahí se extiende por Europa y llega a España en los primeros años de desarrollo del Estado. Al principio bajo este término se incluían un gran número de disposiciones normativas pero a partir de los años 80 hay una restricción de las categorías de normas de referencia. Así, "«el bloque de constitucionalidad» *stricto sensu*, se compone exclusivamente de textos de nivel constitucional, a saber, la propia Constitución, la Declaración, el Preámbulo y todas las leyes de la República, en la medida que sean portadoras de «principios fundamentales». (Cfr. FAVOREU, Louis J. y RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid 1991, pp. 23 y ss.)

<sup>415</sup> BALAGUER CALLEJÓN apunta que la dificultad del parámetro de constitucionalidad se encuentra en el hecho de que mute el canon durante la tramitación del recurso y la existencia de una posibilidad existan normas dentro del parámetro de constitucionalidad que se vean afectadas por la inconstitucionalidad. (Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 110 y ss)

<sup>416</sup> DE OTTO define al bloque de constitucionalidad como "un conjunto de normas que no forman parte de la Constitución, que tienen un rango inferior a ella y son, por tanto, del mismo rango cuya inconstitucionalidad pueden provocar" (Cfr. OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 94-95).

<sup>417</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco, "Bloque de Constitucionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre 1989, pp.9-38.

una cuestión de naturaleza variable en ámbito competencial y material<sup>418</sup>. En este sentido el bloque de constitucionalidad en materia competencial vendría definido por las normas de la Constitución, de los Estatutos y de desarrollo, así como las sentencias constitucionales trascendentes en materia de delimitación de las facultades de los entes territoriales. A partir de ahí las normas estatales o autonómicas sobre esta materia han de ajustarse a ellas.

En la actualidad se plantea la cuestión de la posible reforma del bloque de constitucionalidad lo cual resultaría lógico si analizamos las propuestas de reformas del texto constitucional y estatutarias presentadas. En este sentido resulta evidente poner en conexión ambos procesos ya que no tendría sentido que fuese por caminos distintos; los estatutos reformados supondrán una reforma de la constitución y si esta se reforma tendría que llevarse acabo una reforma de los estatutos.

En realidad nos encontramos ante un proceso global de reforma que va más allá de la reforma de la Constitución y de los estatutos. Los artículos que habían sido empleados hasta ahora en relación con la configuración del Estado de las autonomías son objeto de una modificación que se manifiesta a través de varios procesos relacionados: el de la reforma previsible de la constitución, en los términos que veremos; el de las reformas estatutarias, como también analizaremos en el caso de la autonomía gallega, el de reforma de otras normas del bloque de constitucionalidad con protagonismo en el estado de las autonomías, como es el de determinación de lo básico y la delegación de competencias; y, finalmente, el desarrollo del proceso de integración comunitaria que supone la alteración del reparto competencial establecido hasta ahora. Sobre todas estas cuestiones nos pronunciaremos a continuación.

Es decir, el Estado autonómico padece la ausencia de una definición expresa y se remite a la concreción por un futuro legislador, de manera que habría una “desconstitucionalización”<sup>419</sup>. Además, también, experimentó una seria contradicción, como señala Eliseo AJA. Por un lado, permite un alto grado de autogobierno a las comunidades autónomas, en continuidad y progreso institucional. Por otro, los propios partidos que gobiernan algunas comunidades autónomas deslegitiman el sistema, por lo que han surgido propuestas recientes de reforma, como la vasca y la catalana a las que se suman las propuestas de las demás autonomías. Es lo que AJA denomina la paradoja de la distancia entre la realidad institucional y el debate político-ideológico<sup>420</sup>. Todo este hace que gran parte de la doctrina empieza a cuestionarse si está claro el modelo a seguir, si ese modelo está configurado en la Constitución española, o si cabe volver a configurarlo.

<sup>418</sup> Al respecto, LÓPEZ AGUILAR, desde el punto de vista de la Administración de Justicia, analiza la configuración del bloque de constitucionalidad en los ámbitos de distribución de competencias en materia de justicia, la demarcación judicial, la organización de la jurisdicción y el TSJ, la organización judicial y las lenguas cooficiales. (Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española* de 1978, Civitas, Madrid, 1994, pp. 87 y ss).

<sup>419</sup> Con carácter general, sobre la cuestión de la desconstitucionalización nos habíamos pronunciado en la primera parte del capítulo II. Mas sobre el sentido de la desconstitucionalización de la regulación competencial por cuestiones políticas se pronuncia AJA destacando “la CE no contiene un modelo autonómico cerrado sino los elementos de una estructura política descentralizada que pueden combinarse de manera diferente. De hecho, toda Constitución democrática es susceptible de un desarrollo y una aplicación relativamente diferente según las fuerzas políticas y la interpretación dominantes, como consecuencia intrínseca del pluralismo” (Vid. AJA, Eliseo, “Cuestiones pendientes en la definición del modelo de Estado autonómico”, en *Praxis autonómica modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Actas de la I Semana de Derecho Público, San Sebastián, julio, 1986, p. 144). Desde nuestro punto de vista hablar de una desconstitucionalización nos semeja un término un poco exagerado ya que la propia Constitución se remite a los Estatutos para completar sus previsiones por lo que no se está yendo contra la constitución como puede implicar el prefijo des- sino que se va más allá de lo previsto expresamente en la carta magna pero por encargo establecido en la misma. A esta cuestión nos referiremos de un modo más específico unas líneas más adelante, a ellas nos remitimos.

<sup>420</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias sociales, Alianza editorial, Madrid, 2003, p. 18.

Aún es más, como veremos, es necesario profundizar en el modelo actual y desarrollarlo, ya que quedan temas pendientes como: el traspaso de servicios y la ejecución de las competencias de las comunidades; el reforzar la participación de las comunidades autónomas en centros de decisión estatal — en el Senado, en el Tribunal Constitucional, en la Unión Europea—; el extender el alcance de la administración de la comunidad autónoma; el conceder un mayor protagonismo en la adopción de políticas generales y su ejecución y el respeto de la distribución competencial por el Estado de cara al cumplimiento del Derecho comunitario<sup>421</sup>.

### 2.1.3. Las competencias en el Estatuto de autonomía gallego

La Constitución de 1978 garantiza una estructura territorial descentralizada lo que conlleva al reparto competencial entre los distintos entes políticos dotados de autogobierno. Pero no todo lo relativo al Estado autonómico aparece determinado directamente en la Carta magna. Así, ni la creación o determinación de las comunidades autónomas ni la distribución de las potestades de intervención en la actividad pública son cuestiones que resuelva totalmente la Constitución. En estos ámbitos se produce una remisión constitucional a normas infraconstitucionales ulteriores<sup>422</sup>, entre ellas, nos corresponde abordar a los Estatutos de autonomía<sup>423</sup>.

En este sentido, se pronunciaban CRUZ VILLALÓN<sup>424</sup> cuando describía la técnica de la desconstitucionalización<sup>425</sup>, ORTEGA ÁLVAREZ o, entre otros, TOMÁS Y VALIENTE, MONTILLA MARTOS y BLANCO VALDÉS<sup>426</sup> cuando se referían a la necesidad de completar el modelo constitucional de distribución de competencias y su estructuración institucional por lo previsto infraconstitucionalmente. Así, el Estatuto de autonomía se configura como la norma institucional básica de la Comunidad autónoma<sup>427</sup>

<sup>421</sup> La no conclusión de esas cuestiones en el Estado autonómico español hace que algunos autores hablen de “España como Estado territorialmente articulado pero *no-constituido* en términos de competencias” ya que dada la apertura del proceso descentralizador autonómico y su inconclusión “España no posee el dato esencial que permite a un Estado considerarse *territorialmente constituido*, ni ello es compatible con la Constitución” a tenor del artículo 149.3 y 150.2 de la carta magna. (Cfr. LÓPEZ PINA, Antonio, “El principio federal en la Unión Europea” en IGLESIAS DE USSEL, Julio, coord. *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 2002, pp. 633-649

<sup>422</sup> Técnica semejante a ésta ya había sido empleada por la Constitución de 1931, sus artículos 8, 11 y 12 se remitían a normas posteriores para concretarlos territorios autónomos y sus competencias.

<sup>423</sup> Vid. STC 10/1982, de 23 de marzo, en la que el tribunal constitucional sostiene en su f.j. 2. que “Para interpretar debidamente la normativa aplicable al caso el «bloque de constitucionalidad» que ha de servir de base para enjuiciar la Ley impugnada, hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas”.

<sup>424</sup> “La Constitución no se limitaba pura y simplemente a desconstitucionalizar sino que, de manera simultánea, se remitía a las normas plurales absolutamente peculiares, los Estatutos de Autonomía”, (cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº4, 1982, p.52).

<sup>425</sup> Recordemos aquí lo indicado anteriormente en torno al fenómeno de desconstitucionalización y siguiendo la postura mantenida por BLANCO VALDÉS, no consideramos que nos hallamos ante una desconstitucionalización sin más, sino a una concreción de las disposiciones constitucionales en normas de rango inferior que la complementa y no que desvirtúen el carácter constitucional del proceso autonómico.

<sup>426</sup> Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005; Cfr., TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Uniformidad y diversidad en las comunidades autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, p. 22; cfr., BLANCO VALDÉS, Roberto, en *El Estado federal interminable*, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, en GARCÍA CORTAZAR, Fernando, Papeles de la Fundación, número 66, Madrid, 2001, p 172; cfr., MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.18-19.

<sup>427</sup> Vid. Art. 147 de la CE.



que determina no sólo sus instituciones y territorio, sino también el ámbito competencial asumido por la Comunidad autónoma dentro de los parámetros fijados por la Constitución<sup>428</sup>.

De esta manera, parecería que el esquema de distribución competencial en particular y el Estado autonómico, podría quedar terminado y garantizado con la aprobación y entrada en vigor de los Estatutos de autonomía, como ha sostenido algún autor<sup>429</sup>. Sin embargo, como hemos visto, esto no ha sido así, en el perfeccionamiento del proceso autonómico y del reparto competencial concurrirán otros elementos decisivos del mismo como son: la labor desempeñada por el Tribunal constitucional en la interpretación normativa y la delimitación competencial, el desarrollo de la técnica de delegación de competencias o traspaso de las mismas, la fijación de los ámbitos competenciales estatales en las diversas materias concurrentes en el momento de fijar las bases, la incidencia de las normas europeas que afectan ámbitos competenciales autonómicos y estatales, etc.

Cabe entonces hacer una breve referencia a la conocida polémica doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía<sup>430</sup>, dada su importancia a la hora de configurar la delimitación competencial autonómica. En torno a esta materia se ha desarrollado distintas confrontaciones doctrinales referidas al carácter pactado o no de su elaboración<sup>431</sup> y reforma<sup>432</sup>, sobre la existencia de un

<sup>428</sup> En este sentido ha manifestado que el Estatuto de 1981 es un documento que ha permitido la consolidación del periodo de autogobierno autonómico más largo e intenso de la historia moderna, por este motivo su valoración es positiva aunque presenta ciertos defectos: un régimen competencial que permaneció en parte descafeinado al generalizarse las autonomías y las transferencias del 150.2 de la CE; la no correcta plasmación práctica por la insatisfactoria participación directa de Galicia, en concreto de su Parlamento, en los órganos constitucionales del Estado y organizaciones internacionales; y la excesiva política mimética en la ejecución del programa estatutario en el que faltarían las singularidades gallegas. (Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. "A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 17 y 18).

<sup>429</sup> MONTILLA MARTOS indica que la única alteración posible del esquema distributivo competencial culminado con los Estatutos de autonomía aprobados sería a través de la reforma de la Constitución o Estatutos. El autor precisa que esa reforma ha de ser explícita por los cauces jurídicos previstos. Sin embargo, el perfeccionamiento del Estado autonómico se produce también a través de las reformas implícitas propiciadas por los mecanismos destacados en el párrafo ahora comentado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.21-22). Y deberá realizarse de un modo interconectado, es decir, no tiene sentido la reforma estatutaria sin considerar un proceso conectado a la reforma constitucional, como destaca a lo largo de su obra ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, a la que me remito.

<sup>430</sup> Sobre esta cuestión resulta imprescindible la remisión a un estudio de los principales debates doctrinales suscitados en la materia, de un modo claro aparecen expuestos en DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, "Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales", *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 219-246

<sup>431</sup> Es decir, si el Estatuto de autonomía es una norma derivada de la concurrencia de la voluntad estatal y autonómica. Así, destacan entre los autores a favor de esta idea, sobretodo refiriéndose a los elaborados por la vía del 151 de la CE, ÁLVAREZ CONDE que señalan que se produce una concurrencia de voluntades en forma de pacto, otros como TRUJILLO lo califican como un acto complejo, otros como TORNOS MAS destacan su carácter paccionado. Frente a ellos, otros autores son contrarios a la idea de pacto y simplemente nos encontramos ante la existencia de singularidades en la ley orgánica que aprueba el Estatuto, la falta de representación territorial de la asamblea de la comunidad autónoma ya que la última palabra es de las Cortes Generales. Incluso existe otro grupo de autores que contrarios a la idea de pacto si destacan aspectos de bilateralidad o previo acuerdo de voluntades, como AGUADO RENEDO. (Cfr. AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 1997)

<sup>432</sup> En este sentido podemos hablar de la existencia de cierta paradoja en la postura doctrinal, pues si la mayoría está a favor del carácter pacticio de la elaboración de todos los Estatutos, en cambio, respecto a su reforma nos encontramos que se considera que en el momento de la reforma respecto de los Estatutos del 151 de la CE se establece formas de negociación que requiere la aprobación de las Cortes y el consentimiento del parlamento autonómico y otros en cambio no prevén la negociación *stricto sensu* pero sí la posibilidad de su retirada. De esta manera, parece imposible la modificación unilateral del Estado como destaca ARAGÓN REYES, Manuel, "La iniciativa de las Cortes en la Reforma de los Estatutos de autonomía", *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario*, Madrid, 1990, p. 42; por lo que se podría hablar de un especie de derecho de veto de la comunidad autónoma que podría retirar el proyecto de reforma en cualquier momento de la tramitación. (Cfr. DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, "Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales", *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 221 y ss).

modelo único o de una variedad de modelos estatutarios<sup>433</sup>, sobre su relevancia constitucional<sup>434</sup>, sobre su contenido<sup>435</sup>, sobre su apelación a los derechos históricos, etc.

Y es que mucho ese ha discutido doctrinalmente<sup>436</sup> sobre la naturaleza y posición constitucional de este tipo particular de normas jurídicas que nos recuerdan por su contenido y función a lo que correspondería a las constituciones de los estados miembros de un modelo federal. Pero no existe una identidad plena entre el estatuto y la norma constitucional de un estado federal<sup>437</sup>. De manera que, la doctrina parte de su carácter de ley orgánica especial para intentar aclarar su posición jurídico-constitucional dentro del Estado de las autonomías, bien como ley estatal-autonómica o sólo estatal. El estatuto se comprende como una norma institucional básica de la comunidad autónoma lo que plantea su carácter digamos de superior al de la ley orgánica, o bien podemos señalar que se trata de un tipo especial de leyes orgánicas con una función constitucional supeditada a la Carta magna española<sup>438</sup>.

Se trata de una norma integrada dentro del bloque de constitucionalidad, como ha sostenido el Tribunal Constitucional<sup>439</sup> que goza de superioridad jerárquica respecto a las demás leyes de la comunidad autónoma. El problema se hallaría en los supuestos de colisión con las normas estatales en concreto<sup>440</sup> sobre la aplicación de los principios de competencia o de jerarquía o una posible combinación de ambos principios. Es aquí, tras dar unas pequeñas referencias a la importancia del Estatuto en la delimitación competencial, donde nos situamos a la hora de comprender cómo se configura la delimitación competencial gallega fijada por su Estatuto, su relevancia jurídico constitucional y su integración dentro del parámetro competencial definido por la Constitución.

Desde el punto de vista del Estatuto de autonomía de Galicia debemos indicar que, en materia de su naturaleza jurídica, el título preliminar del Estatuto sostiene que nos encontramos ante una norma institucional básica<sup>441</sup>. Es decir, el propio Estatuto gallego destaca su naturaleza funcional<sup>442</sup> pero enmarcado en el ordenamiento jurídico estatal como establece la previsión constitucional del artícu-

<sup>433</sup> Esta polémica estará relacionada con el carácter pactado de los Estatutos tanto en su elaboración como en la reforma. De esta manera, si el estatuto tiene un origen pactado cabría, en función del techo competencial alcanzado, distinguir varios modelos estatutos entre los otorgados o pactados. Pero si el estatuto no es pactado existe un único tipo de estatuto.

<sup>434</sup> La doctrina ha discutido sobre la relevancia constitucional de los Estatutos de autonomía, así existen diversas posturas: por un lado, se considera que su labor constitucional fue la de concretar el proceso autonómico creando las Comunidades Autónomas, determinando las competencias e instituciones, etc; por otro lado, se conciben que desempeñan una función constitucional de garantía de la autonomía; por otro lado, se entiende que el Estatuto desempeña la función de completar la forma de Estado prefijada en someramente en la Constitución prolongando el marco competencial o cerrando el Estado autonómico.

<sup>435</sup> En este sentido se distingue el contenido obligatorio y no obligatorio. Ahora bien, se discute los elementos que formarían parte de uno u otro tipo. Así, para la doctrina los procedimientos de reforma del Estatuto pueden ser contenido no obligatorio, necesario de regulación o simplemente necesario en función el tipo de Estatuto; para un sector doctrinal cabría la posibilidad de un número abierto de materias que puede regular el Estatuto ya que el 147. 2 de la CE sólo fija un mínimo común a todos, otro sector señala que el 147.2 se refiere al contenido esencial ampliable y otro sector limita el contenido a lo fijado al citado artículo.

<sup>436</sup> De este forma se habla de la existencia de un poder estatuyente.

<sup>437</sup> Aunque existan autores que reducen la problemática discusión a una simple cuestión nominalista, es el caso de SANTAMARÍA PASTOR.

<sup>438</sup> En este sentido, ÁLVAREZ CONDE señala que posiblemente los más conveniente hubiese sido seguir el modelo italiano y considerar los estatutos de autonomía como leyes constitucionales, pero en la práctica esto se hace imposible pues la Constitución española no admite tal categoría de normas. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1997, p. 404).

<sup>439</sup> Sobre esta cuestión nos referiremos unas páginas más adelante.

<sup>440</sup> Si se aplican estos principios, cabe observar las posiciones doctrinales sostenidas por MUÑOZ MACHADO a favor del principio de competencia, TORNOS MAS, AJA o GARCÍA DE ENTERRÍA a favor del principio de jerarquía o la combinación de ambos ALZAGA VILLAMIL.

<sup>441</sup> Vid. Artículo 1.1 *in fine* del Estatuto de autonomía gallego y, en concreto, sobre la naturaleza jurídica del estatuto gallego lo indicado por RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, "El principio dispositivo, distribución de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias", en *Estudios sobre el Estatuto gallego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago, 1991, pp. 480 y ss.

<sup>442</sup> En concreto, nos referimos de un modo especial al reparto de materias de los artículos 148 y 149 de la Constitución.

lo 147 de la CE. Su forma es la de una ley orgánica pero con un carácter especial pues integra el bloque de constitucionalidad y presenta características especiales en su aprobación. Por todo ello, se le aplicaría lo destacado hasta aquí en este ámbito.

A partir de esa naturaleza funcional y de su encaje en el ordenamiento jurídico estatal se puede deducir que el Estatuto gallego va a permitir el desarrollo de un ordenamiento jurídico propio de la comunidad autónoma y caracterizado por:

- su singularidad en función de la distribución competencial constitucional, extraestatutaria, y desarrollo infraestatutario.
- Su carácter integrador, ya que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado<sup>443</sup>.
- Al ser un ordenamiento perfilador de la competencia legislativa del Estado ya que la comunidad autónoma puede ejecutar esas disposiciones, o legislar ámbitos concretos de las mismas en función de la materia. A su vez, el Estado puede armonizar las disposiciones de las distintas comunidades autónomas lo que reafirma el carácter funcional del Estatuto gallego<sup>444</sup>.
- Su participación en el bloque de constitucionalidad de las normas ya que el estatuto forma parte del bloque constitucionalidad según la doctrina del Tribunal constitucional<sup>445</sup>. Esto supone que el estatuto gallego será un parámetro de control constitucional no sólo de las demás normas gallegas si no también de las normas estatales en la medida en que vulneren en el ámbito gallego lo dispuesto en el Estatuto.

Dentro del ordenamiento jurídico de Galicia y en la materia competencial, el Estatuto gallego supuso un ensayo del modelo de racionalización de las autonomías<sup>446</sup> por el que se traslada el centro de gravedad de la construcción del Estado de las autonomías a los órganos legislativos y ejecutivos centrales del Estado y se reemplaza la anterior técnica cooperativa y de negociación estatutarias por la de conflicto competencial sistemático. Para autores como MEILÁN GIL el Estatuto gallego marcó un punto de inflexión en el proceso de elaboración y aprobación de los estatutos autonómicos<sup>447</sup>.

<sup>443</sup> Recordemos lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución española. En este sentido, cabe destacar que el protagonismo de Estatuto en la fijación de las competencias autonómicas no excluye que en la delimitación competencial entren en juego no sólo la carta magna o la norma institucional básica autonómica sino también otras leyes estatales o autonómicas por la determinación de las primeras. MEILÁN GIL sólo se refiere a las normas estatales pero por extensión nosotros también incluimos la normativa autonómica que en desarrollo de una disposición estatal, constitucional o estatutaria perfila las facultades autonómicas en una materia. (Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, p. 46)

<sup>444</sup> Sobre esta cuestión se pronuncia MUÑOZ MACHADO en los primeros años del desarrollo del estado autonómico, (Cfr. MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El Derecho Público de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1982). Y que fue aplicado por otros autores a la hora de referirse a otras comunidades autónomas cuyos estatutos también destacan su naturaleza funcional, es el caso de la comunidad de Murcia. Sobre el análisis de la naturaleza funcional del Estatuto murciano, ya que podría ser aplicado al Estatuto gallego, puede consultarse LÓPEZ PINA, Antonio, *La Constitución territorial de España. El orden jurídico como garantía de la igual libertad*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 47 y ss.

<sup>445</sup> Así, destacan las sentencias del tribunal de 23 de marzo de 1982 o la de 24 de mayo 1982.

<sup>446</sup> Esta sería la técnica posteriormente desarrollada y mejorada que se plasma en la LOAPA. El Estatuto buscaba el máximo techo competencial permitido por la Constitución. En materia de competencias exclusivas, en el EAG se materializaba en la generalización de las mismas en los aspectos legislativos y ejecutivos de la legislación estatal en los términos que ésta fijase. En el ámbito de las competencias concurrentes, la disposición transitoria determinaba que su delimitación se fijarán entorno a lo que hiciesen las Cortes mediante ley. (Cfr. MÁIZ SUÁREZ, Ramón, "Comentario al título preliminar del Estatuto de autonomía" y "Comentario al artículo primero" en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR et alii, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 15-18 y 28 y ss).

<sup>447</sup> El autor señala como dato significativo en este ámbito el hecho de que la convocatoria del referéndum para la aprobación del Estatuto gallego no se hiciese por decreto-ley como había ocurrido en los casos del Estatuto vasco y catalán, además se carecía de un consenso político efectivo que retrasaron su aprobación y se produce una marcha atrás en el procedimiento para que la Comisión constitucional examinase un nuevo texto, todo ello supuso una modificación de la programación autonómica. (Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp. 35 y ss).

La función del Estatuto en el ámbito de la distribución competencial es crucial para la asunción de facultades<sup>448</sup> y esta afirmación se ve aumentada en los casos de los estatutos aprobados por el procedimiento de artículo 151 dados los requisitos de rigidez establecidos para su reforma<sup>449</sup>.

Nos encontramos ante una de las cuestiones más difíciles de abordar dada su amplitud y la carencia de una metodología. El Estatuto aborda el ámbito de las competencias en el Título segundo, artículos 27 al 38, que se estructuran siguiendo el mismo esquema que habíamos establecido para la delimitación competencial estatal<sup>450</sup>, es decir, se refiere a las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, a demás de mencionar la posible delegación de competencias estatales solicitadas por la comunidad gallega a tenor del artículo 36 del Estatuto y el artículo 27 in fine en el ámbito de las competencias exclusivas gallegas sobre las materias transferidas por el Estado.

Ante el casi inexistente número de competencias verdaderamente exclusivas<sup>451</sup>, estatales y autonómicas, partiremos de un concepto funcional de las mismas que atenderá a su encaje en el nuestro modelo territorial. En nuestro estudio emplearemos una clasificación más simple a la hora de analizar las competencias atribuidas a la comunidad gallega a través del Estatuto, distinguiremos entre competencias exclusivas de Galicia y las no exclusivas. A tales efectos consideraremos como competencias exclusivas aquellas en las que las potestades legislativas y ejecutivas<sup>452</sup> corresponden totalmen-

<sup>448</sup> Recordemos a estos efectos lo previsto en el artículo 149.3 de la CE en relación con la cláusula residual.

<sup>449</sup> A esta cuestión nos referiremos más adelante al tratar las propuestas recientes de reforma estatutaria, simplemente ahora nos remitimos al tratamiento que sobre el tema se nos ofrece en MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, p. 52 nota la pie 7.

<sup>450</sup> Dada la dificultad metodológica que presenta el Estatuto, como ya destacábamos, autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO proponen una clasificación funcional de las competencias autonómicas fijadas en el EAG. Así, dentro de las competencias legislativas plenas podríamos incluir la organización de las instituciones de autogobierno; el ordenación del territorio y de litoral, urbanismo y vivienda; la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Gallego; la estadística; las obras públicas; los puertos y aeropuertos que no sean de interés general; etc. dentro de las competencias legislativas relativas montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, aguas minerales, termales y subterráneas; los centros de contratación de mercancías y valores; la publicidad, etc. Podrían considerarse competencias ejecutivas absolutas la ejecución de la legislación gallega que desarrolle legislación básica del Estado y la ejecución de la propia legislación básica. Finalmente, serían competencias autonómicas ejecutivas relativas la ejecución de cierta legislación del Estado aparece contemplada en el artículo 29 del Estatuto y es ampliada por la LO 16/1995 al ámbito de las asociaciones. (Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 195 y ss.). El problema de esta clasificación es que determinadas competencias estatales tales como las relaciones exteriores, el comercio exterior, o la actividad económica pueden desvirtuarla de manera que cabría cuestionarse los ámbitos relativos y absolutos de las potestades ejecutiva y legislativa autonómicas. Por otro lado, la delimitación de las potestades ejecutivas no es clara cabe que el Estado incida en la ejecución autonómica por razones de seguridad pública, urgencia y necesidad; atendiendo al interés general; o porque la ejecución va más allá del territorio de la Comunidad autónoma; porque la ejecución se articula en la práctica de un modo conjunto a través de instrumentos de colaboración.

<sup>451</sup> Si bien si partimos de una definición estricta de competencias autonómicas exclusivas, es decir, que no admitiesen ningún tipo de ingerencia de otras facultades del Estado, de la Unión Europea, o exteriores; no podríamos identificar de un modo claro cuáles serían esas materias. Como veremos, la noción de competencia exclusiva es una noción polémica hasta el punto de que una parte de la doctrina sostiene que las competencias autonómicas son en su totalidad concurrentes o compartidas, como han señalado RUBIO LLORENTE o GARCÍA ENTERRÍA, de esta manera, los Estatutos de autonomía harían un uso abusivo del término competencia exclusiva autonómica cuando no son tales. Pero de la competencia estatal podría destacarse casi la misma característica al haber ingerencia de la Unión Europea o de sus relaciones internacionales en el desarrollo de sus competencias. Sobre la cuestión del mito del legislador exclusivo JIMÉNEZ ASENSIO hace una reflexión en el sentido que hemos comentado hasta aquí y a la que debemos remitirnos (Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.179 y ss)

<sup>452</sup> No olvidemos, aunque resulte obvio no hacerlo, que las comunidades autónomas carecen de un poder judicial propio, rasgo específico que refuerza la unidad del Estado de las autonomías.

te a la comunidad gallega<sup>453</sup>. Y, por descarte, serán competencias no exclusivas<sup>454</sup> aquellas en las que las potestades legislativas o de ejecución o algún ámbito de las mismas corresponden no sólo a Galicia sino también al Estado.

a) *Las competencias exclusivas de la comunidad gallega*. Según lo dispuesto en el texto estatutario serían competencias gallegas exclusivas las contempladas en el artículo 27<sup>455</sup> en las que se enu-

<sup>453</sup> A efectos de simplificación, para evitar confusiones sobre el ejercicio de las facultades de una materia en exclusividad o bien bajo la concurrencia o colaboración, partiremos de un concepto estricto de competencias exclusivas. Somos conscientes de que, si bien, a la hora de identificar cuáles son las competencias exclusivas de las comunidades autónomas la doctrina ha destacado el carácter excluyente de las potestades legislativas y/o ejecutivas por razón de territorio y función. Sin embargo, la polémica doctrinal surge a la hora de entender el carácter de la exclusividad más amplio o más concreto. Si bien algunos autores han considerado que la competencia autonómica es exclusiva aunque no sea excluyente de la competencia estatal, así se comparten materias pero no competencias, de manera que serían competencias exclusivas aquellas atribuidas en bloque al Estado, o cuando se atribuye un sector concreto de la misma o un determinado tipo de potestades. Para otros, desde un punto de vista más estricto, la competencia deja de ser exclusiva en el momento en que se comparten potestades de la misma calidad. Finalmente, una posición intermedia sobre la exclusividad competencial entiende que pueden existir potestades compartidas pero con competencias exclusivas que no admitirían la ingerencia competencial de otro ente. Sobre las posiciones doctrinales en la materia de las competencias exclusivas conviene revisar MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp.86 y ss.

<sup>454</sup> Dentro de este tipo de competencias se puede establecer una subdivisión que distinguiría entre las llamadas competencias concurrentes y las compartidas. Por competencias compartidas entenderemos aquellas potestades de igual calidad repartidas entre Galicia y el Estado que recaen sobre las mismas materias. Mientras que las competencias concurrentes serían las potestades legislativas o ejecutivas gallegas o estatales que recaen en un mismo ámbito y en una misma materia. La diferencia entre uno u otro tipo de competencias es una cuestión de matiz por lo que a efectos prácticos a la hora de analizar el desarrollo competencial gallego pueden complicar aun más la tarea. Por este motivo, nos resulta más interesante el estudio de las competencias gallegas tanto por su exclusividad como por su no exclusividad a la hora de regular una materia y no tanto por su concurrencia o si son resultado de compartir la titularidad en éstos dos últimos casos, simplemente, el Estado como cotitular competencial incidirá en la regulación de la materia.

<sup>455</sup> El artículo veintisiete del Estatuto señala expresamente “en el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: organización de sus instituciones de autogobierno; organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo; ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del Derecho civil gallego; las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos; estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma gallega; obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincia; ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte llevado a cabo por estos medios o por cable; los puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos y aeropuertos deportivos; montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución; régimen jurídico de los montes vecinales en mano común; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 y 25 de la Constitución; las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución, y en el número siete del presente artículo; la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre; las ferias y mercados interiores; la artesanía; patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28 de la Constitución; archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma, y que no sean de titularidad estatal, conservatorios de música y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunidad; el fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución; la promoción y la enseñanza de la lengua gallega; la promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad; la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio; asistencia social; la promoción del desarrollo comunitario; la creación de una Policía Autónoma de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución; el régimen de las fundaciones de interés gallego; casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas; los centros de contratación de mercancías y valores de conformidad con las normas generales de Derecho mercantil; cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución; normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23; publicidad sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos; las restantes materias que con este carácter y mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado”.

meran hasta treinta y dos materias<sup>456</sup>. Como señalamos, la aprobación del Estatuto gallego supuso una inflexión en el proceso autonómico, por primera vez se busca racionalizarlo mediante la reducción de las competencias exclusivas autonómicas<sup>457</sup>. De esas treinta y dos materias exclusivas podemos a su vez establecer una clasificación en función de su similitud o no con los Estatutos que había sido aprobados hasta el momento. De esta manera, nos encontramos con una serie de competencias exclusivas que podríamos denominar propias del estatuto gallego y otras carentes en nuestro estatuto.

Dentro de las materias **propias** de **competencia exclusiva** en nuestro Estatuto de autonomía podemos destacar:

1. Las derivadas de la singularidad territorial gallega como son la “Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo”<sup>458</sup>; el régimen jurídico de los montes vecinales en mancomún<sup>459</sup>; la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre<sup>460</sup>.
2. Las derivadas de la peculiaridad cultural y lingüística gallega, entre esas competencias exclusivas derivadas de esta singularidad podríamos destacar: “El fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución” y “la promoción y la enseñanza de la lengua gallega”<sup>461</sup>.
3. Las competencias exclusivas gallegas derivadas de su especial interés para la Comunidad autónoma gallega: aquí de nuevo por su importancia económica podrían figurar las materias en el ámbito de la pesca y montes vecinales en mancomún ya señaladas, así como las con-

<sup>456</sup> Otros estatutos de autonomía vigentes ya cuando se aprobaba el estatuto gallego recogía un número distinto de materias. Así, el estatuto vasco, aprobado el 25 de octubre de 1979, en su artículo 10 recogía un total de treinta y nueve materias de competencia exclusiva, mientras el estatuto catalán, sancionado el 18 de diciembre de 1979, enumeraba un total de 34 materias en su noveno artículo. Esto fue un reflejo de los intentos de agrupación de materias que se realizaron en los distintos textos estatutarios y de las matizaciones o desgloses que experimentan algunos ámbitos materiales sobre todo cuando se pretende darle una mayor relevancia mediante su promoción o fomento, por ejemplo el artículo 27 del Estatuto gallego nos ofrece numerosas muestras de esta técnica que puede indicarnos aparentemente una competencia más amplia como son la promoción y la enseñanza de la lengua gallega, la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, la promoción del desarrollo comunitario, etc.

<sup>457</sup> Recordemos aquí las dificultades surgidas en el proceso de aprobación del Estatuto gallego, los pactos del Hostal y la aprobación del estatuto vigente, a los que nos hemos referido en la primera parte de este capítulo tercero.

<sup>458</sup> Cfr. artículo 27.2 del Estatuto de autonomía de Galicia, y en concreto entre otras su plasmación normativa en la ley 7/1996 de 10 de julio de desenvolvimiento comarcal, la ley 10/1995 de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia o el decreto 295/2000, de 21 de diciembre, por el que se desenvuelve esta última ley 1/1995.

<sup>459</sup> Cfr., artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia.

<sup>460</sup> Cfr., artículo 27.11 del Estatuto de autonomía de Galicia. Dada la peculiaridad geográfica de las rías se les considera aguas interiores por lo que se establece esta competencia en pesca como exclusiva de la comunidad autónoma. Así, se han dictado en la comunidad gallega importantes normas en materia pesquera desarrollando cuestiones como la ordenación de la pesca marítima, pesca fluvial, o cofradías de pescadores. Sirvan como ejemplo de ello, entre otras, la ley 2/1985, de 26 de febrero, de ordenación de la pesca marítima en aguas de la Comunidad Autónoma de Galicia, y 15/1985, de 23 de octubre, de ordenación marisquera y cultivos marinos —referidas a la actividad extractiva pesquera y las actividades marisqueras y de cultivos marinos pero que debe ser complementada por la legislación subsidiaria del Estado y que, por ello, sigue padeciendo una considerable dispersión y falta de coherencia.—; la ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia —que reorganizaría y actualizaría el sector pesquero considerando la integración europea y su importante repercusión en este ámbito—; ley 7/1992 de 24 de julio, ley de pesca fluvial; ley 9/1993, de 8 de julio, de cofradías de pescadores de Galicia, etc.

<sup>461</sup> Cfr. artículo 27.3 y los artículos 27.19 y 27.20 del Estatuto de autonomía de Galicia. Lo curioso sobre esta competencia exclusiva gallega es su reconocimiento expreso en el Estatuto cuando los estatutos catalán o vasco no hacían lo mismo respecto a sus respectivas lenguas.

templadas en relación con el artículo 27.30 del Estatuto relativas a las normas adicionales de protección del medio y del paisaje gallego en los términos delimitados por la Constitución<sup>462</sup>.

Del mismo modo nos vamos a encontrar en los Estatutos vasco y catalán con una serie de competencias exclusivas que **no aparecen** en el estatuto gallego como competencias exclusivas. Entre ellas podemos establecer una pequeña clasificación así su omisión puede ser:

4. bien porque expresamente el Estatuto gallego no las recoge —el servicio meteorológico de la comunidad autónoma, centros de contratación o las terminales de carga en materia de transporte— que sí recoge el Estatuto catalán.
5. bien porque no figuraba como competencia autonómica en el momento de entrar en vigor el estatuto y luego se le transfiere, como es el caso de la promoción a la mujer que recoge el estatuto catalán como competencia exclusiva<sup>463</sup>;
6. porque se limita la competencia autonómica gallega a los dispuesto en la Constitución, como ocurre con los colegios profesionales<sup>464</sup>
7. o por comprenderse dentro de otras competencias mencionadas en otros apartados de la delimitación competencial estatutaria exclusiva o no gallega, como ocurre, con las academias, espacios naturales protegidos, higiene, ordenación farmacéutica, cooperativas, instituciones públicas de tutela de menores, espectáculos, agricultura y ganadería, nombramiento de notarios, etc. Dentro de este apartado hay que señalar que aunque algunos estatutos expresamente fije otras materias como de su competencia —es el caso del Estatuto vasco que reconoce algunas competencias específicas como la legislación electoral interior que afecte a su parlamento, o el catalán en materia de espectáculos— el gallego no lo recoja expresamente. Aunque no lo exprese de un modo tan claro el Estatuto de Galicia, sin embargo, la remisión que en EAG hace a una ley del parlamento gallego o a la comprensión de algunas de esas materias dentro de la competencia en el ámbito de la cultura o defensa consumidor puede entenderse implícitamente como una competencia gallega.

b) *Las competencias no exclusivas de la comunidad gallega.* Además de las competencias exclusivas de la Comunidad autónoma a estudiar, nos vamos a encontrar más ámbitos competenciales en los que podrá actuar en conjunto con la acción y competencia estatal. En el ámbito de que llamaremos, simplemente, **competencias no exclusivas** la labor de la Galicia será bien de ejecución, legislación o ambas, en el marco del desarrollo de la concurrencia competencial o a efectos de compartir sus potestades. Sobre la sistematización de las mismas, lo más oportuno será señalar las distintas facultades que se le encomiendan a Galicia. Dentro de estas competencias no exclusivas de la

<sup>462</sup> Cfr. Artículo 149.1.23 de la Constitución. Los otros estatutos señalados, vasco y catalán, recogen esta competencia fuera de la enumeración de las competencias exclusivas, dentro de grupo de competencias de desenvolvimiento legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado. La razón de ello parecería encontrarse en la importante labor política, jurídica y económica desempeñada por la comunidad autónoma en la materia de incendios forestales. Sirva como ejemplo de su importancia la numerosa normativa autonómica gallega dictada en este ámbito estos últimos años decreto 105/2006, de 22 de junio, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural y la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales, decreto 21/2005 de 20 enero, de prevención de incendios y de aprovechamientos forestales; decreto 306/2004 de 2 de diciembre por el que se crea el consejo forestal; el decreto 295/2000, de 21 de diciembre, por el que se desenvuelve la ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental protección ambiental de Galicia, en relación con el pacto ambiental en la comunidad autónoma de Galicia; la ley 43/2003, del 21 de noviembre, de montes, la ley 10/1995 de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia.

<sup>463</sup> Será el Real-decreto 2834/1983 de 5 de octubre el que traspase a la Xunta de Galicia las funciones y servicios en materia de protección a la mujer y ampliado por el Real-decreto 91/1996, de 26 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>464</sup> Limitado a lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución, pero que sí recoge como competencia exclusiva el estatuto catalán.

Comunidad autónoma y que amplían su marco competencial más allá de las competencias exclusivas, podemos distinguir.

1. Las *competencias compartidas* aparecen recogidas en los artículos 28, 29, 31, 33 y siguientes, del Estatuto. Dentro de ellas se puede hacer una pequeña subdivisión según las potestades que se le encomiendan a la comunidad autónoma gallega en función de si se trata de facultades legislativas, ejecutivas<sup>465</sup> o meramente de desarrollo reglamentario.

Así, podemos establecer un primer subgrupo referido a las *competencias gallegas de desarrollo legislativo y ejecución de lo establecido por el Estado*. Este tipo de competencia se ejerce sobre materias tan diversas<sup>466</sup> como el régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia, y régimen estatutario de sus funcionarios; expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad autónoma; régimen minero y energético; reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio e intervención de empresas cuando lo exija el interés general; ordenación del sector pesquero, puertos pesqueros, entidades cooperativas, establecimientos farmacéuticos. De manera que, observamos que sobre cuestiones de gran importancia económica para Galicia como es el sector pesquero —en concreto, en la ordenación del sector y sobre los puertos pesqueros recogidos en los apartados cinco y seis de este artículo—, le corresponderá al Estado competencias legislativas importantes<sup>467</sup> mientras que a la Comunidad gallega el desarrollo legislativo y la ejecución. Dentro de este primer subgrupo también se incluirían las competencias en materia de sanidad y medios de comunicación<sup>468</sup> en los que se prevé que los poderes autonómicos de Galicia desarrollen competencias legislativas y ejecutivas compartidas y, expresamente se contempla, la alta supervisión e inspección estatal sobre estos ámbitos<sup>469</sup>.

Un segundo subgrupo reduce aún más las facultades autonómicas ya que se refiere sólo a la *potestad ejecutiva gallega sobre las cuestiones legisladas por el Estado*, en materia laboral<sup>470</sup> sin perjuicio de la alta inspección del Estado, propiedad industrial e intelectual, salvamento marítimo, vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego. En este artículo se establece claramente que la facultad atribuida a la autonomía es la de la mera ejecución, por lo que su competencia es menor sobre estas materias al no haber el desarrollo legislativo autonómico de las mismas y al someterse su actividad a la inspección estatal. El problema que plantea este grupo de materias es el de su heterogeneidad y la falta de precisión estatutaria a la hora de fijar los ámbitos de la

<sup>465</sup> Debemos recordar aquí que, sobre las potestades ejecutivas de las comunidades autónomas, la Carta magna no se había pronunciado. El Estatuto gallego sería el que perfilase los contornos de esta potestad autonómica aunque de una manera un tanto difusa como veremos y que se puede circunscribir al ámbito de la mera administración al entenderse las potestades reglamentarias como competencia normativa y a la inspección como un instrumento de la potestad de administración.

<sup>466</sup> Vid. el artículo 28 del Estatuto de autonomía de Galicia. Aunque en su parte final se prevé una cláusula abierta de la enumeración ya que subraya que se aplicará a las demás materias que prevé el Estatuto bajo este ámbito y a las que posteriormente transfiera el Estado en estos términos.

<sup>467</sup> Con esta afirmación queremos destacar que sobre estos ámbitos el Estado establecería la normativa básica y a partir de aquí la comunidad gallega desarrollaría esa normativa y se encargaría de la ejecución. Comprobamos, así, que existe una competencia compartida ya que sobre esas materias ciertas facultades corresponden al Estado, la legislación básica formal, y ciertas de desarrollo a la comunidad autónoma en los términos destacado por DEL GUAYO CASTIELLA y que recogen las sentencias del Tribunal Constitucional (cfr. DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo, "Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas", en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, p. 445)

<sup>468</sup> Vid. Los artículos 33 y 34 del Estatuto de autonomía gallego.

<sup>469</sup> Vid. el artículo 33.4 del Estatuto lo establece así en la materia de sanidad y seguridad social.

<sup>470</sup> Vid. el artículo 29 del Estatuto de autonomía de Galicia



actuación estatal y autonómica, lo que hará que sea muy importante la acción interpretativa llevada a cabo por el Tribunal constitucional<sup>471</sup> sobre la naturaleza de la potestad reglamentaria autonómica<sup>472</sup>. En este subgrupo debemos incluir también la competencia autonómica sobre la enseñanza<sup>473</sup> sobre la que la comunidad gallega ve limitada sus facultades a la del desarrollo de lo dispuesto por el Estado y a su supervisión a través de la cláusula recurrente del “sin perjuicio de” por lo que se circunscribe las facultades autonómicas gallegas en materia de enseñanza a la de la ejecución. Y también incluiremos en este subgrupo la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos<sup>474</sup>.

Un tercer subgrupo de materias, lo conformarían las *materias autonómicas ejecutivas que circunscriben al ámbito de sujeción al propio desarrollo reglamentario del Estado*. En este ámbito la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad autónoma se complica aún más. Si era difícil determinar los ámbitos competenciales legislativo estatal y ejecutivo autonómico a sabiendas que la potestad legislativa se extendía sobre la regulación de determinados reglamentos, ahora nos encontramos con la necesidad de delimitar que ámbito competencial ejecutivo le queda a la Comunidad autónoma gallega cuando el Estado tiene potestades ejecutivas<sup>475</sup>. Esta cuestión aparece recogida en el artículo 37.3 *in*

<sup>471</sup> Sobre esta cuestión resulta interesante la consulta de la obra de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, en concreto de las pp. 221-237. En el que se analiza la problemática del deslinde de los conceptos de legislación y ejecución, en función de la distinción entre norma y acto, desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional sobre todo en materia laboral y que extendería el concepto legislación al ámbito de norma escrita con fuerza de ley formal. Para el autor la doctrina del Tribunal constitucional es muy clara a la hora de delimitar los conceptos de legislación y ejecución como se ve en las numerosas sentencias dictadas y que destacamos a continuación, sin embargo surgirán dificultades en la concreción del carácter normativo o no en supuestos concretos que originarán conflictos de competencias. Esto, a nuestro entender, lo que pone de relieve es que aunque la doctrina jurisprudencial sea clara y rígida que no permite alterar los contornos definidos, la delimitación material no parece que esté tan definida en este aspecto sino las cuestiones no se plantearían. Por lo que se plantea la necesidad de elaborar nuevos criterios de delimitación de las competencias ejecutivas autonómicas. En este sentido, sin que se confirmasen posteriormente las sentencias 86/1991 y 196/1997 introdujeron unos nuevos criterios que confieren al Estado en el ámbito de la competencia ejecutiva potestades legislativas, reglamentaria en los supuestos de reglamentos ejecutivos, y, sobre los actos aplicativos de directa incidencia para garantizar la unidad del modelo político. De manera que la competencia legislativa estatal también abarcaría determinados tipos de actos, lo que supone romper con la distinción norma-acto a la hora de fijar las competencias estatales y autonómicas.

<sup>472</sup> Por ejemplo, en la STC 18/1982 se establece una doctrina que confirmarían las sentencias 39/1982, 249/1988 y 223/2000. En esta sentencia el Tribunal constitucional entenderá que la potestad legislativa del Estado en materia de “registros de convenios” abarcaría no sólo a las leyes formales sino también a los reglamentos ejecutivos, de esta manera se reduce la potestad ejecutiva autonómica a los reglamentos meramente organizativos. Esta misma idea, la competencia legislativa del Estado laboral con un sentido material que abarcaría también a los reglamentos, se reitera en la sentencia 35/1982, lo cual se sustentaría en el fin de lograr una regulación laboral uniforme en todo el Estado como sostiene la STC 195/1996. Posteriormente, en la sentencia 57/1982, el Tribunal constitucional reitera la doctrina y añade que las Comunidades Autónomas que ostenten competencias de desarrollo legislativo en una materia determinada, pueden ejercerlas, aun cuando el Estado no haya dictado las bases correspondientes con posterioridad a la promulgación de la Constitución, el único requisito que se establece es el del respeto a las bases que racionalmente se deduzcan de la legislación estatal vigente, aunque ésta sea preconstitucional, salvo que no pueda interpretarse conforme a la Constitución

<sup>473</sup> Recogida en el artículo 31 del Estatuto gallego como competencia plena autonómica pero limitada por lo establecido y desarrollado por el Estado conforme a la Constitución.

<sup>474</sup> *Vid.* Art. 33.3 del EAG.

<sup>475</sup> Dicha delimitación puede realizarse, como señala PONS I PARERA, bien desde un punto de vista negativo o desde un punto de vista positivo. Desde un punto de vista negativo, que parte del concepto material de potestad legislativa que incluye la facultad de dictar leyes y reglamentos de desarrollo, se fija un concepto de potestad de ejecución autonómica restrictivo, esta es la doctrina seguida por el Tribunal constitucional y recogida en algunos estatutos de autonomía. La consecuencia de un concepto restrictivo de ejecución es, como señala la autora, la de impedir la posible habilitación por leyes estatales al desarrollo reglamentario de las Comunidades autónomas. Por ello, es necesario completar la delimitación negativa con una delimitación positiva del concepto de ejecución, entendida como potestad de la aplicación del ordenamiento lo que supondría una potestad de administración y, en su caso, una potestad de dictar reglamentos internos de organización de servicios. Así, desde este punto de vista, la principal nota que diferencia entre la potestad legislativa y ejecutiva se halla en la innovación como principal elemento diferenciador de dichas funciones. (Cfr. PONS I PARERA, Eva, *La conflictivitat competencial. Competències executives*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1995, pp. 77 y ss).

*fine*<sup>476</sup> en que se fija por un lado, las potestades reglamentarias, administrativas y de inspección típicas de la potestad ejecutiva<sup>477</sup> sobre materias no sólo de los artículos 28 y 29 sino también de otros preceptos análogos; y, por otro lado, se establece la sujeción del ejercicio de esas potestades autonómicas a las normas reglamentarias de carácter general dictadas por el Estado<sup>478</sup>.

Los estatutos han ofrecido un alcance distinto a la hora de condicionar o no el desarrollo autonómico de la potestad reglamentaria estatal y a la hora de entender qué comprendería la potestad ejecutiva autonómica. El Estatuto gallego en su regulación prevé un condicionante reglamentario autonómico, su conformidad nos sólo con la legislación estatal si no también con las normas reglamentarias generales dictadas por el Estado en desarrollo de su legislación<sup>479</sup>. En cuanto al contenido de la potestad reglamentaria autonómica, cabe subrayar que el artículo 37.3 es un caso atípico como resalta JIMÉNEZ ASENSIO ya que establecería que en el caso de que existiese una competencia de ejecución autonómica, la comunidad podría dictar reglamentos aunque estos han de ser conformes con la legislación y reglamentación general estatal. El problema se halla en que el reconocimiento de esa potestad reglamentaria autonómica gallega<sup>480</sup> se realiza bajo una redacción confusa y llena

<sup>476</sup> El artículo 37 establece el régimen jurídico del ejercicio de las competencias autonómicas y fija, entre otros, los principios generales de articulación entre las facultades del Estado y de Galicia. En el artículo distingue sólo entre las facultades exclusivas y compartidas de ejecución, eludiendo las compartidas con facultades legislativas gallegas. En el apartado tercero del artículo se establecen los componentes fundamentales de la competencia compartida ejecutiva autonómica y su deber de conformidad con lo establecido por el Estado, al que se le reserva la facultad de supervisión e inspección de las mismas. Sobre la problemática doctrinal que esto suscita en el caso gallego resulta pertinente la consulta de GARCÍA LLOVET, Enrique, "Comentario al artículo 37 del Estatuto de autonomía de Galicia" en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 709-710.

<sup>477</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO, subrayan la incorrecta redacción del artículo 37.3 del Estatuto ya que incluye la potestad reglamentaria como una potestad ejecutiva. Recordemos que la potestad de dictar reglamentos supone una potestad legislativa al implicar el dictado de normas generales y la inspección es una actividad instrumental de la administración. (Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p. 199). Ahora bien, la doctrina distingue dentro de los reglamentos los reglamentos de organización que son independientes y corresponden a la potestad legislativa frente los reglamentos de organización administrativa que entrarían dentro de la categoría de competencias ejecutivas. Pero, siguiendo la postura de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO, los reglamentos se hallan vinculados al principio de legalidad y constitucionalidad por lo que puede entenderse que todo reglamento se incluye dentro de la potestad legislativa al no existir reglamentos independientes desligados de las normas jurídicas o de la Constitución.

<sup>478</sup> De esta manera observamos que la Comunidad autónoma ejercita estas potestades bajo una limitación adicional, la de la conformidad con la normativa estatal. La redacción de otros estatutos no condicionan el ejercicio de esta potestad reglamentaria autonómica a los términos que si lo hace el Estatuto gallego. El artículo 20.4 del Estatuto vasco o el artículo 33 del Estatuto valenciano son un ejemplo de ello.

<sup>479</sup> Estatuto gallego frente al art. 12 del Estatuto Asturiano o el art. 24 del cántabro, entre otros, destaca como límite de su potestad reglamentaria su conformidad con la normativa estatal reglamentaria general de desarrollo y no lo limite a los términos que fije las leyes y normas reglamentarias estatales sin más. En este sentido, JIMÉNEZ ASENSIO destaca que la normativa que dicte el Estado debería diferenciar el grado de sujeción que la misma tendría para cada comunidad autónoma en función de las atribuciones específicas de cada comunidad según lo derivado de las previsiones de sus estatutos de autonomía. (Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP, Civitas, Madrid, 1993, pp. 130 y ss). De esta manera la sujeción a la normativa y reglamentación estatal sería distinta en unas autonomías frente a otras. Sin embargo, la plasmación práctica de esa distinción no es tan sencilla si no que será en cada comunidad autónoma y en función del caso concreto como se interpretará la sujeción a la reglamentación estatal, de ahí la importante labor del Tribunal constitucional fijando los perfiles competenciales.

<sup>480</sup> Por la especificidad del tema, resulta interesante la consulta del trabajo de CASAS BAAMONDE, María Emilia, "Comentario al artículo 29.1 del Estatuto de autonomía de Galicia" en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 546 y ss. En este trabajo al analizar la competencia compartida autonómica en materia laboral, la autora reflexiona sobre la potestad reglamentaria y demás potestades administrativas, inspectoras y sancionadoras en el territorio gallego, mediante un análisis pormenorizado de sentencias del Tribunal constitucional y de las leyes del parlamento gallego, de la *Xunta* y su presidente en ese ámbito.

de salvedades aunque se reconozcan la potestad reglamentaria, de inspección y administración<sup>481</sup>.

De esta manera, vemos que este artículo parece dejar una puerta abierta al número de materias sobre las que recaería una simple potestad reglamentaria ya que no se especifica cuáles son y, además, amplía aún más esa potencialidad material al indicar que serían aplicables tales potestades reglamentarias a otros preceptos análogos.

Lo que parece dejar una puerta abierta a la reducción todavía mayor de las competencias autonómicas a las meramente facultades de ejecución o de desarrollo reglamentario al no ponerse trabas, en principio, a la posible circunscripción reglamentario de las competencias contenidas en esos artículos.

2. Las *competencias concurrentes* supondrían que el mismo espacio físico, Galicia, recaen sobre la misma materia y los mismos ámbitos las potestades ejecutivas y legislativas, estatal y autonómica<sup>482</sup>. La materia que correspondería a este tipo de competencia sería la de cultura. El artículo 27.19 del Estatuto gallego establece la competencia exclusiva sobre esta materia pero reconoce la primacía del artículo 149.2 de la Constitución<sup>483</sup>. Por su parte la Carta magna de un modo específico define esta materia como un deber y atribución esencial del Estado que debe facilitar la comunicación cultural de las comunidades autónomas de acuerdo con ellas. De esta manera, el Estado regulará lo fundamental en materia cultural y los aspectos más concretos de la misma le corresponden a la comunidad gallega. Incluso de un modo más extenso podría analizarse cuál es la verdadera dimensión de las facultades estatales en el ámbito de la cultura si analizásemos las distintas previsiones de la Constitución y del Estatuto referidas a diversos aspectos de esta materia. Así, le corresponderían al Estado diversas facultades en cuestiones relacionadas con la cultura, como: el régimen de la propiedad intelectual e industrial que ejecutará la comunidad gallega conforme el art. 29.2 del Estatuto; la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español mientras que la comunidad gallega en el art. 27.18 del Estatuto también reconoce su competencia exclusiva dentro de los parámetros competenciales estatales; la reserva en ámbitos importantes en materia de educación que la comunidad autónoma tiene en virtud del artículo 27.20 del Estatuto en relación con la lengua gallega; y, también en materia de relaciones internacionales y celebración de tratados que pueden versar sobre cuestiones culturales y a los que el

<sup>481</sup> Sobre la determinación de esas potestades estatales de control del ejercicio de las competencias autonómicas, en concreto sobre la doctrina jurisprudencial elaborada que determina la posición de superioridad del Estado respecto a la comunidad autónoma y su compatibilidad con el principio de autonomía, los diferentes sistemas del control del Estado fijados por la Constitución estatutos y leyes orgánicas, la potestad estatal de vigilancia y supervisión del ejercicio autonómico de las competencias de ejecución de la legislación del Estado y del ejercicio de las competencias de otras comunidades autónomas, etc; resulta pertinente consultar FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp.370 y ss. Y en concreto sobre la doctrina constitucional de los poderes implícitos que extendería la competencia estatal en este ámbito, debe consultarse RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Estudios de Derecho Autonómico*, Colección Autonómica y Local, Editorial Montecorvo S.A, Madrid, 1997, pp 183 y ss.

<sup>482</sup> Recordemos que en teoría las competencias concurrentes exigirían que las facultades estatales y autonómicas incidiesen en los mismos ámbitos y materias pero en el caso de las comunidades autónomas como la gallega debemos destacar que esas facultades serán ejecutivas y legislativas, las judiciales serán exclusivamente estatales. Esto podría plantear la duda sobre la existencia de una verdadera concurrencia al limitarse las facultades autonómicas a los ámbitos señalados. Pero, partiendo del presupuesto de que la carencia de un potestad judicial autonómica como elemento característico del Estado autonómico podemos señalar que esto no es impedimento alguno para que el régimen competencial aplicable a este tipo de competencias sea diferente a las llamadas competencias compartidas o exclusivas ya que parten del mismo presupuesto para su identificación.

<sup>483</sup> Para estudiar con detenimiento esta cuestión resulta conveniente la consulta entre otros de VILAS NOGUEIRA, José, "Comentario al artículo 27.19 del Estatuto de autonomía de Galicia" en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 436-446.

artículo 35 del Estatuto también se refiere. Sobre estas materias prevalecería el derecho estatal, art 149.3dc de la CE.

3. Para complicar aún más la delimitación competencial gallega, el propio estatuto contempla *reservas estatutarias* a la competencia estatal en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo<sup>484</sup>. Este artículo veintinueve, en concreto el apartado quinto, funcionaría como una norma residual referida específicamente a las competencias de ejecución que fuesen transferidas por el Estado por lo que debe estudiarse en relación con el artículo 36 que prevé la solicitud de la transferencias de competencias por Galicia al Estado. El artículo 36 se trata de una norma de iniciativa procedimental<sup>485</sup> que, simplemente, reconoce la posible solicitud autonómica de transferencias estatales, a través de su Parlamento, sin que se trate de un imperativo, será el Estado el que decida si transfiere o no la competencia<sup>486</sup>.
4. Las *erróneamente llamadas competencias exclusivas del artículo 30*. Se trata de diferentes ámbitos en materia económica —que incluiría a la industria, comercio, sistema de crédito, el sector público y a la agricultura y ganadería— sobre los que la competencia de la comunidad autónoma se encontraría limitada a los dispuestos en los artículos de la Constitución y otras limitaciones provenientes de la legislación estatal<sup>487</sup>. De esta manera, el Estado podría establecer unas bases sobre estas materias que luego desarrollaría la comunidad autónoma.
5. Las *aparentes competencias exclusivas autonómicas*. Dentro de la enumeración contemplada en el artículo 27 nos vamos encontrar en la práctica con una serie de materias sobre las que se predica una exclusividad competencial autonómica que no se produce. Muestra de ello son las continuas referencias en este artículo a los límites estatales a la competencia gallega determinados por la existencia de competencias exclusivas estatales que delimitan la posible competencia exclusiva autonómica y que se expresan mediante cláusulas como la de “sin perjuicio de lo dispuesto en”, “de acuerdo con”, “en conformidad con las normas generales”, “en los términos del”, o más generales como, “incorporadas en”, o no calificados de interés general por el Estado<sup>488</sup>. En cierto modo, resulta paradójico el reconocer la existencia de una competencia exclusiva gallega en estos ámbitos cuando se le delimitan sus facultades a la competencia exclusiva estatal sobre las mismas. Pero lo que se pretende destacar es el hecho que en el ámbito territorial gallego, esas materias serán de competencia de la comunidad gallega sin que con ello se pretenda alterar el reparto competencial constitucional. Entre esas materias podemos destacar por su importancia: la organización de régimen local, aprovechamientos hidráulicos, patrimonio, normas adicionales de protección sobre el medioambiente, publicidad, etc.

<sup>484</sup> Vid. el artículo 29.1 *in fine* del Estatuto de autonomía de Galicia.

<sup>485</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 29.5 y 36 del Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 587 y 703-704.

<sup>486</sup> Sobre la cuestión de la transferencia y delegación de competencias nos detendremos más adelante allí nos remitimos.

<sup>487</sup> El propio artículo 30 del Estatuto reconoce que esas competencias se encuentran limitadas a lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11, y 149.1.13, de la Carta magna. A pesar de ello destaca que, dentro de la bases de la ordenación de la actuación económica general le corresponde a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en esos ámbitos y bajo las restricciones de políticas y legislaciones generales del Estado, o a las reservas estatales exclusivas en materias de autorizaciones de transferencias, o a los supuestos en que “procedan”.

<sup>488</sup> Estas cláusulas aparecen recogidas en casi la mitad de los treinta y dos apartados del artículo veintisiete de ahí la importancia que tiene el hecho de que nos encontramos con un gran número de competencias exclusivas autonómicas que frente a la denominación teórica de las mismas admitiría cierta ingerencia competencial estatal, aunque sea para delimitar los contornos de la competencia autonómica.

A tenor de lo dispuesto hasta aquí, cabe planearse cuáles son las verdaderas competencias de la Comunidad gallega en la práctica. Las clasificaciones que de las mismas nos ofrece el Estatuto gallego no semejan tan claras como de una simple lectura podrían entenderse. Muchas de las llamadas competencias exclusivas realmente no lo son, las llamadas competencias no exclusivas suponen reducir aún más las potestades autonómicas sobre muchas materias. La introducción de diversas cláusulas en la redacción parecen establecer muchos matices sin que sea fácil fijar el que significa el “sin perjuicio de”.

Esto nos indica que para comprender la verdadera dimensión de la autonomía competencial gallega el texto estatutario no ha de leerse desconectado de las previsiones constitucionales sobre la materia y tampoco que debemos limitarnos a la lectura del aspecto normativo de la delimitación competencial sino que hemos de consultar el desarrollo normativo, la interpretación jurisprudencial y otras cuestiones relevantes que inciden con distinta intensidad a la hora de configurar las competencias gallegas.

Una Comunidad autónoma como la gallega puede tener reconocidas muchas competencias que, sin embargo, en la práctica experimenten un desarrollo distinto del que podría deducirse en un primer momento. El Estado ha tenido que transferir medios materiales y personales para el ejercicio de competencias reconocidas estatutariamente como autonómicas mientras tanto en la práctica actúan como competencias estatales. Las competencias estatales pueden verse aumentadas por el abuso de la normativa básica o por la responsabilidad ante la inexecución de la normativa europea sobre materias comunitarias<sup>489</sup>, la ineficiencia de los sistemas de participación autonómica en la adopción de normas estatales que afecten competencias de la comunidad no contribuye al mantenimiento de un ámbito competencial gallego amplio.

En cambio, el establecimiento de mecanismos de cooperación, como los que analizaremos, la reforma eficaz y el establecimiento de garantías de los instrumentos de participación autonómica estatales y en la Unión Europea supondrán un impulso al desarrollo competencial gallego. Por todo ello estas cuestiones han de ser analizadas a continuación para comprender la verdadera dimensión competencial gallega en la práctica.

## 2.2. El desarrollo normativo

Como hemos destacado hasta aquí a la hora de determinar la configuración de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas no podemos limitarnos al estudio de las listas competenciales de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía<sup>490</sup>. Éstas han manifestado que adolecen de una serie de problemas de claridad expositiva pues de una lectura detenida y complementaria de las mismas no pueden fijarse con exactitud los contornos competenciales autonómicos. La complicada redacción en diversas enumeraciones de materias, la dificultad inclusión de las mismas en los distintos ámbitos competenciales autonómicos exclusivos nos muestran la necesidad de un estudio del desarrollo normativo y de la plasmación práctica que ha tenido la delimitación competencial autonómica gallega constitucional y estatutaria. Dado el concepto estricto de competencia exclusiva y no exclusiva<sup>491</sup> del que hemos partido, para comprender realmente cuáles son las competencias

<sup>489</sup> A pesar de que el Tribunal constitucional señale que no cabe una alteración del reparto competencial establecido por la ejecución estatal de las normas de la Unión Europea. *Vid.*, entre otras, las sentencias 252/1988, 64/1991, 112/1995, 146/1996.

<sup>490</sup> Recordemos aquí que las competencias autonómicas gallegas fijadas en la CE y el EAG se verían ampliadas por las leyes orgánicas de transferencias 16/1995 de 27 de diciembre y 6/1999 de 6 de abril. Sobre las mismas nos referiremos en los siguientes subapartados.

<sup>491</sup> Recordemos que, a efectos de simplificación sistemática, sólo consideraremos competencias autonómicas exclusivas aquellas materias sobre las que todas las facultades legislativas y ejecutivas corresponden a Galicia; y no exclusivas todas las demás en las que comparten o concurren facultades estatales o autonómicas sobre los diversos ámbitos materiales.

gallegas debemos proceder al análisis de aquellos ámbitos materiales sobre los que la Comunidad autónoma ha concretado sus facultades competenciales<sup>492</sup>. El mejor modo de comprobarlo será observando la práctica de la distribución competencial. Para calibrar el grado de autonomía de la Comunidad las competencias exclusivas gallegas serían un buen indicador ya que claramente nos indicaría aquellos ámbitos en los que ejerce plenas potestades autonómicas.

Una competencia exclusiva autonómica sobre una materia implicará en primer lugar la potestad legislativa y, posteriormente, su potestad ejecutiva. Identificando esta potestad legislativa autonómica — dado que no hay potestades legislativas autonómicas carentes de una potestad ejecutiva— podemos comprobar el grado de autogobierno gallego alcanzado. Por ello, debemos observar cuál es el desarrollo normativo específico alcanzado por las disposiciones normativas dictadas en Galicia. Éstas determinarán el ámbito legislativo material sobre el que la comunidad tiene competencias y concretarán la posibilidad de su desarrollo ejecutivo<sup>493</sup>.

La potestad ejecutiva autonómica derivada de sus competencias legislativas gallegas o de las facultades específicas definidas por la potestad legislativa estatal lo que hará es incrementar la autonomía gallega. Dadas las dificultades en la determinación de las facultades ejecutivas y puesto que éstas sólo aumentan el autogobierno regional, debemos delimitar el marco de autonomía alcanzado por el desarrollo normativo gallego en estos años. De este modo, tendremos una idea sobre la cota de autonomía de Galicia, que, en cualquier caso, se verá incrementada por el hecho de que existe una competencia ejecutiva añadida.

El Estado autonómico, como proceso que es, se ha ido desarrollando, lo que ha supuesto, desde el punto de vista competencial, una concreción, perfeccionamiento, e incluso alteración de la distribución de facultades entre los distintos entes territoriales<sup>494</sup>. El modelo constitucional español de reparto de competencias legislativas presenta una serie de singularidades<sup>495</sup> como son: la configuración de la ley autonómica como un tipo específico de ley, su aparente equiparación formal con la ley estatal y la acusada diferenciación material entre la ley autonómica y la ley estatal.

<sup>492</sup> Al respecto hay que precisar que la CE y el EAG no establecieron diferentes tipos de leyes autonómicas por lo que todas ellas son leyes ordinarias si bien en algunos supuestos se exige una mayoría absoluta para la aprobación de la ley gallega, es el caso del art. 8 del EAG relativo a la fijación de sedes de los órganos autonómicos. Para estudiar con más profundidad las leyes autonómicas y particularmente las leyes especiales de carácter institucional o de desarrollo básico del Estatuto gallego ha de consultarse RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 104 y ss.

<sup>493</sup> A efectos de enfocar nuestro estudio, dejamos de lado la potestad ejecutiva autonómica, a la que de un modo general ya nos hemos referido en el anterior apartado al mencionar las competencias concurrentes y compartidas, allí nos remitimos ahora.

<sup>494</sup> Sobre la cuestión concreta de los rasgos generales del desarrollo constitucional en materia de organización del modelo territorial español ha de consultarse APARICIO PÉREZ, Miguel A., "Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político", en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel et alii, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.50 y ss.). El autor expone un estudio concreto de las principales normas que han generado una evolución de las previsiones constitucionales del modelo territorial y cuál ha sido su contribución en el desarrollo del mismo. Finalmente, concluye que el desarrollo normativo, por un lado, ha reforzado la naturaleza política descentralizada del Estado y, por otro, ha desfigurado la naturaleza jurídica del pacto constituyente, por lo que aboga por la revisión de viejas categorías para explicar el actual Estado constitucional democrático. Esta idea refuerza nuestra tesis de la ulterior alteración del modelo territorial diseñado constitucionalmente y la necesidad de un estudio complejo de los factores de alteración del mismo.

<sup>495</sup> Estas singularidades generarían la necesidad de replantear metodológicamente el estudio de la ley autonómica en el sistema de fuentes del Derecho como apunta JIMÉNEZ ASENSIO. (Cfr., JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.27 y ss., 174 y ss.).

Estas singularidades configuran a la ley autonómica como una fuente de derecho limitada materialmente y que en muchas ocasiones aborda actividades en la que se entrecruzan títulos competenciales de intensidad variable que romperían con la idea de un legislador autonómico completo y con la plena identidad de ley autonómica-título competencial al existir leyes autonómicas materialmente complejas<sup>496</sup>. El legislador autonómico gallego ha acudido en muchas ocasiones a este tipo de normas lo que le ha facilitado el poder legislar sobre las materias de competencia exclusiva autonómica sino también no exclusiva. A partir de estas premisas debemos reconducir nuestro estudio.

De esta manera, se puede comprender que para determinar la configuración competencial autonómica gallega tengamos que acudir al desarrollo normativo y jurisprudencial competencial producido en estos casi treinta años de experiencia autonómica. En este apartado haremos referencia a las principales cuestiones referidas al desarrollo normativo de las disposiciones constitucionales estatutarias competenciales que han sido concretadas en diversas disposiciones normativas autonómicas y que reflejan el marco competencial autonómico establecido en la práctica a partir de la delimitación material fijada en la carta magna y el estatuto gallego. A efectos de sistematización de las diversas normas gallegas dictadas en los últimos años<sup>497</sup> podemos hacer una clasificación de las mismas a tenor de la materia sobre la que versen, así podemos distinguir entre:

**1. Las normas de desarrollo básico del Estatuto de autonomía** que constituyen un grupo de normas creadas y conceptuadas por el Reglamento del Parlamento de Galicia referidas a cuestiones básicas que desenvuelven el Estatuto gallego aunque éste no las defina expresamente. Su naturaleza jurídica ha sido identificada *grosso modo* con la equivalente a la de las leyes orgánicas del Estado<sup>498</sup>. El propio Reglamento del Parlamento gallego es consciente de la importancia que tienen las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”<sup>499</sup> por lo que fijará los requisitos de mayoría absoluta en la votación final de totalidad que corresponde a unas normas de gran relevancia jurídico-política.

— *Normas relativas a cuestiones institucionales* estas a su vez pueden subdividirse en dos subapartados, el primero referido a la creación de órganos, institutos, escuelas, etc; y el segundo relativo a la fijación de esas instituciones, de las sedes, la capitalidad, o los símbolos.

Dentro del subtipo de normas referidas a la creación de órganos, escuelas o institutos podemos destacar, entre otras: la ley 8/1983, la ley 10/1983, la ley 6/1984<sup>500</sup>, la ley 9/1984, la ley 6/1985<sup>501</sup>, la ley 4/1987<sup>502</sup>, ley 4/1992, la ley 5/1992, la ley 6/1995, la ley 9/1995, la ley 3/2004 o la ley 1/2005 que crean el *Consello da Cultura Galega*, el *Consello Asesor de Radio-Televisión de Galicia*, la figura del *Valedor do Pobo*, la Compañía de la Radio-Televisión de

<sup>496</sup> Se trata de normas jurídicas que entre cruzan diferentes títulos competenciales que justifican el que se dicten tales normas. Esta fue la definición aportada por el TC en la STC 155/1993 respecto a las leyes estatales cuya posibilidad de ser elaboradas por las Cortes es mayor que en los parlamentos autonómicos. Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.27 y ss, 174 y ss *ibidem* p. 177.

<sup>497</sup> Para profundizar sobre la clasificación de éstas normas y la labor legislativa desenvuelta por la comunidad gallega en la primera década de funcionamiento resulta necesaria la consulta del trabajo de BLANCO VALDÉS. El autor reflexiona a partir del rendimiento institucional la evolución dinámica y las principales características del proceso político legislativo, destacando que el Parlamento gallego fue el que menos leyes aprobó en este periodo frente las demás comunidades del artículo 151 de la Constitución. (Cfr. BLANCO VALDÉS Roberto L. “Un decenio de producción legislativa no Parlamento de Galicia (1981-1991)”. *Estudios sobre el Estatuto Galego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1991, pp. 183 y ss.).

<sup>498</sup> Esa identificación realizada por MÁIZ ha de ser matizada ya que las leyes de desenvolvimiento básico del Estatuto gallego carecen de una definición conceptual material. Sobre esta cuestión revisar. (Cfr. BLANCO VALDÉS Roberto L., *ibidem* p. 194.)

<sup>499</sup> Cfr. Los artículos 126 y 127 del Reglamento del Parlamento de Galicia, ley de 1 de septiembre de 1983.

<sup>500</sup> Que sería objeto de modificación por las leyes 3/1994 de 18 de julio y la 1/2002, de 26 de marzo.

<sup>501</sup> Modificada por la ley 4/1986.

<sup>502</sup> Modificada por la ley 10/1989.

Galicia, el *Consello de Contas de Galicia*, la *Escola Galega de Administración Pública*, la *Academia Gallega de Seguridad*, el *Instituto Gallego de Promoción Económica*, el *Consello Económico e Social de Galicia*, el *Consello Consultivo*, el *Instituto tecnológico para el control del Medio marino de Galicia* o el *Centro de Estudios Judiciales y Seguridad Pública de Galicia*.

Dentro del subtipo de normas relativas a la fijación de esas instituciones, de las sedes, la capitalidad, o los símbolos, subrayaremos por su importancia la ley 1/1982 que fija las sedes de las instituciones; la ley 1/1983 llamada de la *Xunta y de su Presidente* que establece la regulación básica del poder ejecutivo gallego<sup>503</sup>; la ley 5/1984 de símbolos de Galicia que se refiere a la bandera, el escudo y al himno gallegos, la ley 8/1985 de elecciones al Parlamento gallego, la ley 4/2002 referida al estatuto de capitalidad de Santiago de Compostela; o la ley 1/2007, de 15 de enero, de la Academia Galega de Seguridad Pública

— *Normas relativas a la galleguidad, al idioma, el territorio y la Administración local*, como son la ley 3/ 1983 de normalización lingüística, la ley 4/1983 de reconocimiento de la galleguidad, la ley 5/1983 de sanidad escolar, la ley 10/1995 de ordenación del territorio de Galicia, o la ley 5/1997 de la Administración local de Galicia.

— *Normas relativas al Derecho civil gallego*; como son: la ley relativa a la compilación de derecho civil gallego, ley 7/1987; sobre el recurso de casación en materia de derecho civil, ley 11/1993<sup>504</sup>; o sobre el derecho civil gallego, la ley 4/1995 recientemente modificada por la ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia reformada a través de la ley 10/2007, de 28 de junio, de reforma de la disposición adicional tercera de la ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia.

— *Normas sobre adecuación o reforma de otras leyes dictadas en este ámbito* como han sido la ley 3/1995 que modifica la ley 4/1988 en materia de la función pública de Galicia, la ley 6/2001 que adecua la normativa gallega a la ley 4/1999 modificadora de la ley 30/1992 en materia de régimen jurídico de la administración pública y procedimiento administrativo común, la ley 16/2004, de 29 de diciembre que modifica la Ley 9/1991 de medidas básicas para la inserción social, la ley 3/2005, de 7 de marzo que modifica a la Ley 3/2001 reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes, la 12/2007, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consello Consultivo de Galicia, y la Ley 1/1983, del 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, o la 13/2007, del 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, del 26 de mayo, de la función pública de Galicia, etc.

— Finalmente, existirían otras *leyes relativas a ámbitos distintos a los definidos pero que, por su importancia, pueden considerarse como leyes de desarrollo*, es el caso de la ley 1/1988 referida a la iniciativa legislativa gallega ante el Parlamento de la Comunidad autónoma.

**2. Las normas referidas al ámbito presupuestario** cabe destacar aquí que se enmarca principalmente las leyes que aprueban los presupuestos generales para la comunidad autónoma cada año<sup>505</sup> y otras normas legales autonómicas de contenido financiero y tributario como: la ley 5/2000, de 28 de diciembre sobre medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo de Galicia, o

<sup>503</sup> Modificada por la ley 11/1988.

<sup>504</sup> Modificada por la ley 5/2005, de 25 de abril, reguladora del recurso de casación en materia de derecho civil de Galicia.

<sup>505</sup> Como han sido, por ejemplo, en los últimos años las leyes de presupuestos generales: la ley 7/1999, para el año 2000, o la ley 4/2000 para el año 2001, la ley 2/2002 para el año 2002, la ley 6/2002 para el año 2003, la ley 8/2003 para el año 2004, la ley 13/2004 para el año 2005, la ley 7/2005 para el año 2006. Y éstas se complementan con una norma de igual rango y de tramitación paralela que recoge un conjunto de disposiciones destinadas con diferentes grados de implicación a facilitar la consecución de objetivos que forman parte de la política económica de la *Xunta*, como son, entre otras, las leyes 8/1999, 5/2000, 7/2002, o la ley 3/2002, supuestos de leyes de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo.



la ley 14/2004 de medidas tributarias y de régimen administrativo, la ley 9/2003 de medidas tributarias y administrativas, la ley 6/2003 de tasas, precios y exacciones reguladoras de la comunidad autónoma; o, incluso la reciente ley 9/2007, del 13 de julio, de subvenciones de Galicia. O las referidas a diferentes cuestiones de entidad presupuestaria y financiera concretas como en el ámbito de las cajas de ahorros la ley 1/2004, de 21 de abril<sup>506</sup>, la modificación de la posición neta deudora de la comunidad autónoma de 31 de diciembre del 2002, prevista en la ley 5/2002, o la ley 7/2007, del 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del *Banco de Terras de Galicia*.

**3. Normas dictadas por la comunidad autónoma en el marco concreto de sectores de su competencia.** Hasta aquí hemos abordado las normas desarrollo institucional básico y las materias financieras, en este apartado nos referiremos a otras normas que podríamos denominar ordinarias por oposición al primer grupo de materias señaladas y que se referiría a aspectos más concretos del ámbito competencial gallego. La Comunidad gallega en el marco de sus competencias ha desarrollado una importante labor legislativa, dado que hasta aquí hemos mencionado una parte de las normas emanadas de la Comunidad autónoma en las primeras décadas, ahora, podríamos agrupar en diferentes sectores materiales competenciales las dictadas en los últimos años sobre estas cuestiones. Así, podemos destacar:

- *la legislación ordinaria referida a cuestiones institucionales.* La ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia; la ley 2/2003, de 22 de mayo, del Consejo Gallego de Universidades; la ley 1/2003, de 9 de mayo, de los consejos sociales del sistema universitario de Galicia; la ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia; la ley 1/2001, de 22 de enero, de Creación del Colegio de Educadores Sociales de Galicia.
- *La legislación relativa a la organización administrativa* como son la ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población; la ley 5/2003, de 27 de octubre, por la que se declara la extinción de la escala específica creada por la disposición transitoria quinta de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia; la ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la ley 5/2001, de 28 de junio, de Régimen Jurídico de las Concesiones en la isla de Ons; o la ley 2/2000, de 21 de diciembre, por la que se crea la Escala de Agentes Medioambientales de la Xunta de Galicia, ley 5/1997 de la administración local de Galicia, ley 7/1996 de desarrollo comarcal, la ley 4/2007, del 20 de abril, de coordinación de policías locales; la ley 8/2007, del 13 de julio, de Policía de Galicia; etc. Incluso podemos incluir en este apartado la reciente ley 5/2007, del 7 de mayo, de emergencias de Galicia.
- *La legislación relativa a la lengua y cultura* sobre esta materia en los últimos años no encontramos normativas recientes por lo que hemos de remitirnos a los contemplado en la ley 5/1988 del uso del gallego como lengua oficial gallega por las entidades locales, y a las

<sup>506</sup> Esta ley 1/2004 modifica las leyes 7/1985, de 17 de julio, de cajas de ahorros gallegas, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, para adaptarlas a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

leyes dictadas en el ámbito cultural referidas a bibliotecas<sup>507</sup> —fundamentalmente la ley 14/1989 de 11 de octubre—, al plan general de investigación científica de Galicia<sup>508</sup> —básicamente a través de la ley 12/1993 de fomento de la investigación y desarrollo tecnológico de Galicia — y a la dotación artística en edificios y construcciones públicas de la comunidad gallega establecida en la ley 8/1988<sup>509</sup>.

— La legislación dictada en el ámbito de la educación, como son la ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia de creación y reconocimiento de universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma de Galicia; o la ley 11/1989, de 20 de julio, de ordenación del Sistema Universitario de Galicia.

— La *legislación dictada en materia de sanidad y política social* como son la ley 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social; la ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, o las leyes 2/2007 del 28 de marzo, del trabajo en igualdad de mujeres en Galicia y la 11/2007, del 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género; la ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia; la ley 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la Mediación Familiar; la ley 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes; o la ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia, o la ley 3/1997, de 9 de junio, de la Familia, la Infancia y la Adolescencia, etc.

— *Las leyes referidas al sector de la economía y finanzas* como son la ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia; la ley 5/2004, de 8 de julio, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Galicia; la ley 1/2000, de 10 de julio, por la que se refunde la normativa en materia de Cámaras Agrarias.

— *Las leyes dictadas en materia de agricultura, pesca, caza y medioambiente* como son la ley 8/2004, de 30 de julio, de protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera de Galicia; la ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia; la ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza, o la ley 4/1997, de 25 de junio, de Caza de Galicia, la ley de pesca fluvial 7/1992, la ley 6/1993 ley de pesca de Galicia<sup>510</sup>, etc. En este ámbito hemos de incluir la normativa específica dicta-

<sup>507</sup> Aunque, también, se dictan en este ámbito: el decreto 36/1991 por el que se establecen las normas que regulan el funcionamiento del Depósito Legal, el decreto 38/1991 por el que se regula el funcionamiento de las bibliotecas itinerantes de préstamo, el decreto 24/1995 por el que se regulan los centros bibliotecarios fijos y las órdenes de 13 de febrero de 1992 de desarrollo del Decreto 36/1991, de 14 de febrero de 1992 por la que se desarrolla el Decreto 38/1991 y de 21 de noviembre de 1995 por el que se desarrolla el Decreto 24/1995, en lo referente a creación de bibliotecas municipales en colaboración con la *Consellería de Cultura* y por la que se regula la integración en la Red de Bibliotecas de Galicia.

<sup>508</sup> Otras normas dictadas en esta materia son, por ejemplo, la ley 2/2001 que crea la escala de personal investigador en los centros de investigación y desarrollo tecnológico de la *Xunta* y establece las normas para la provisión de supuestos. En este ámbito también se han celebrado convenios de cooperación entre el Estado y la comunidad autónoma, es el caso que contempla la Resolución de 28 de junio de 2001, de la Secretaría de Estado de Política científica y Tecnológica, por la que se dispone la publicación del protocolo general por el que se establece el Acuerdo marco entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la *Xunta* de Galicia, para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica.

<sup>509</sup> Sobre este ámbito perteneciente a la materia del patrimonio cultural gallego se han dictado otras normas como la ley 12/1991 sobre el Porcentaje para trabajos de dotación artística en proyectos de obras de la *Xunta* o en Entidades Públicas, o, desde un punto de vista más genérico, la ley 8/1995 del Patrimonio Cultural de Galicia.

<sup>510</sup> Hasta 1993 las leyes 2/1985, de 26 de febrero, de ordenación de la pesca marítima en aguas de la Comunidad Autónoma, y 15/1985, de 23 de octubre, de ordenación marisquera y cultivos marinos, eran las que regulaban la actividad extractiva pesquera y las actividades marisqueras pero no se refería a la repercusión que sobre este sector tendría la Unión Europea. Era necesaria una reforma en esta materia, la ley de 1993 ya contempla este ámbito comunitario. Posteriormente, se dictan otras normas referidas a aspectos más concretos de regulación derivados de los traspasos efectuados por el Estado, así el Decreto 211/1999, regula la pesca marítima de recreo a partir del traspaso estatal efectuado por el real decreto 3318/1982.

da a raíz de los incendios forestales del 2007 entre la que se se debe destacar la ley 3/2007, do 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

— *En materia de derecho civil*, podemos subrayar la ley 5/2005, de 25 de abril, reguladora del recurso de casación en materia de derecho civil de Galicia; la ley 6/2005 que modifica la ley 3/1993, de 16 de abril de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia.

— *En materia de obras públicas y urbanismo* destacaremos la ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; la ley 4/2003, de 29 de julio, de Vivienda de Galicia; la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio rural de Galicia.; o la la ley 6/2007, del 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.

— *La legislación dictada en materia de juego*<sup>511</sup> como son las leyes 14/1985 que regula el juego y las apuestas en Galicia, la ley 3/2002 en materia de régimen fiscal y administrativo, y sobre su tributación la ley 7/1991.

— *En materia de turismo* indicaremos la ley 10/2004, de 2 de noviembre, de modificación de la ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.

Observamos con esta limitada clasificación, por un lado, que muchas de las normas dictadas afectan a varios de sus ámbitos competenciales, por otro comprobamos que a lo largo de estos años han sido numerosas las disposiciones normativas autonómicas que han ido desarrollando la delimitación competencial fijada en la carta magna y en el Estatuto de autonomía. Las normas autonómicas han sido objeto de reforma y modificación lo que nos indica que se va produciendo un desarrollo competencial acorde con la evolución del proceso autonómico y comunitario con el que se interrelaciona.

El proceso autonómico gallego es un proceso dinámico y vivo en el que se aprecia un incremento de las normas gallegas en ámbitos competenciales que, en principio, no le correspondían y, como hemos visto, tras los traspasos de competencias estatales se ha producido una regulación regional. La autonomía gallega parece avanzar en autogobierno a tenor de ese incremento competencial por transferencia y su posterior regulación mediante normas autonómicas. Posteriormente veremos que la técnica de la delegación y cesión de competencias ha operado en este sentido y en qué medida. Basta ahora adelantar la necesidad de que se fuesen produciendo ajustes entre las autonomías, especialmente la gallega, con la delegación de competencias par lograr una homogeneización competencial.

La pérdida de competencias autonómicas se producirá por otras vías no por la falta del desarrollo normativo gallego. La falta de representación y participación autonómica contrarrestarán los avances competenciales. Por ello, se buscan mecanismos de solución bien de colaboración, participación, interpretación jurisprudencial, reformas estatutarias o constitucionales. Sobre estas cuestiones dirigiremos ahora nuestro estudio.

<sup>511</sup> Tras el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado, a la comunidad autónoma en materia de casinos, juegos y apuestas por el real decreto 228/1985, la normativa autonómica de la materia se ha desarrollado no sólo mediante las leyes descritas sino también a través de decretos y reales decretos como, decreto 112/2005, de 14 de abril, decreto 523/1990, de 29 de noviembre decreto 192/1988, que aprueban reglamentos en materias de juegos, o prohíben la instalación de cajeros en salas de juego, o regulan la creación de la Comisión de juego en Galicia.

### 2.2.1 Cuestiones alteración de la delimitación competencial. La problemática suscitada por el empleo de las Leyes de bases, de transferencia y delegación y la cláusula residual

En concreto, podemos señalar que existe casi un total acuerdo doctrinal sobre la existencia en nuestro ordenamiento de una serie de mecanismos normativos previstos en la propia Constitución que han sido empleados como vías para la alteración de la delimitación competencial.

Su empleo ha podido realizarse en un doble sentido:

- Positivo, ya que estos mecanismos normativos establecidos han permitido incrementar el grado de descentralización competencial tanto con el fin de establecer elementos competenciales diferenciadores como homogenizadores de competencias entre las comunidades. En este ámbito nos encontramos con los supuestos de delegación y transferencias de competencias contemplados en los artículos 150.1 y 150.2 de la Constitución.
- Negativo, pues han permitido la centralización de las competencias en la medida en que determinados aspectos de la regulación de una materia se le encomienda al Estado o se le encomiendan supletoriamente a él. En este caso nos referimos a los supuestos de las leyes de armonización, la cláusula residual y de supletoriedad previstos en los artículos 150.3 y 149.3.

Lejos de hacer un análisis pormenorizado de estas técnicas de redistribución competencial sobre las que se ha escrito en abundancia<sup>512</sup>, en las próximas líneas simplemente nos referiremos a los principales problemas que ha destacado la doctrina o que han surgido en la práctica así como los supuestos que han afectado a la comunidad autónoma gallega.

Entre los diversos problemas que surgen en relación con el empleo de estas técnicas de alteración de la delimitación competencial, podemos destacar tanto aquellos que han sido resueltos por la propia labor interpretativa del Tribunal constitucional como los que ha señalado la doctrina y que se pueden suscitar. Así, esta enumeración incluiría:

1. La previsión constitucional de la técnica dual o unívoca en la atribución de competencia extratutarias del artículo 150.2 de la Constitución es confusa. La delegación y la transferencia de competencias aparecen instrumentos de cesión competencial a los que se les establece el mismo régimen jurídico —el control estatal, la transferencia financiera y de medios, y la posible revocación de la facultad— y el mismo objeto —las facultades que le corresponden a una materia de competencia estatal— aun cuando desde un punto de vista iuspublicista la transferencia carecería del control estatal. Por este motivo, autores como MONTILLA

<sup>512</sup> Simplemente, y a modo de ejemplo, podemos señalar a efectos de su posible consulta la siguiente bibliografía específica sobre el tema: MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico" en *Revista de Administración Pública* 116, 1988 pp. 7-29; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de Transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988; etc. Y en concreto, referido al supuesto de Galicia es conveniente la consulta de los comentarios de los artículos 36, y 38 del Estatuto de autonomía realizados por Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ y Antonio HERNÁNDEZ-GIL A. CIENFUEGOS contenidos en el libro *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 703-704 y 729-743 ss.

MARTOS proponen que no se distinguan<sup>513</sup> entre esas técnicas aunque la transferencia se refiriese a la descentralización al atribuir la titularidad y la delegación a la desconcentración al constituir una cesión de competencias. De tal modo que, delegación y transferencia son un género distinto de atribución competencial aunque no diferenciado en cuanto a su regulación constitucional específica si bien en la práctica el legislador a la hora de aplicar éstos instrumentos difiere en las formas de control que se reserva el Estado, las facultades legislativas o ejecutivas que atribuye y en la materias que son objeto de esa modificación competencial extraestatutaria.

2. El empleo de la legislación básica del Estado como parámetro de control de una ley autonómica de desarrollo de la ley estatal. En este sentido el Tribunal constitucional ha manifestado<sup>514</sup> que los jueces no podrán acogerse a la cláusula de prevalencia para dejar de aplicar por sí una ley autonómica si entendiéndose que no respeta la legislación básica del Estado. Frente a ello, el Tribunal constitucional indica que ese control ha de realizarlo el mismo, es decir, se reserva para sí el control del parámetro de conformidad de la legislación autonómica con la legislación básica estatal.
3. El uso del artículo 150.2 de la CE como mecanismo extraestatutario de apelación y atribución de competencias. De manera que, se emplea este instrumento como vía de reforma de los Estatutos de autonomía, en concreto de su delimitación competencial ampliándola. Así, ha ocurrido en un primer momento con la LOTRAVA o LOTRACA y posteriormente para el implemento del Pacto autonómico de 1992. En este sentido, parte de la doctrina<sup>515</sup> ha reclamado que las modificaciones competenciales realizadas por esta vía requieren el empleo de la reforma constitucional.
4. El problema de la delimitación negativa y positiva de lo básico. Así el Tribunal constitucional señala<sup>516</sup> que por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Esta idea posee un sentido positivo y otro negativo; el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigido por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sen-

<sup>513</sup> MONTILLA MARTOS destaca tres elementos que impediría tal distinción y la equiparación de estas técnicas con las conocidas en sentido estricto en Derecho Público: el primero se refiere al régimen de control ya que también es posible en la transferencia aunque en un sentido jurídico estricto no cupiese; el segundo, sería la posible revocación unilateral estatal de la atribución y ejercicio de la competencia que aproxima la transferencia a la delegación al realizarse mediante ley orgánica expresamente dirigida a ese propósito; y en tercer lugar, el autor destaca que la delegación entre sujetos como se conoce en Derecho público no permitiría la delegación extraestatutaria de facultades legislativas mediante ley orgánica como lo establece la Constitución en el art. 150.2. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 135 y ss).

<sup>514</sup> Vid. *Sentencias 136/1986, 27/1987, 151/1992, 61/1993, 62/1993 y 163/1995* en su f.j. 4. El Tribunal señala que el artículo 163 y 153.a) de la Constitución española claramente indican que el control de constitucionalidad de las normas con rango o fuerza de ley recae sobre el Tribunal constitucional. (Cfr. LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 623 y ss.). y en concreto sobre los problemas que plantea el escaso control del Tribunal constitucional respecto a la acción estatal cfr. QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, "¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 139 y ss.

<sup>515</sup> Como destaca RUBIO LLORENTE frente a la postura de GARCÍA DE ENTERRÍA a favor de este mecanismo de ampliación competencial para los estatutos de las CC.AA de vía lenta. Al respecto, cabe remitirse al estudio pormenorizado de esta cuestión que se realiza en DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, "Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales", *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 230 y ss.

<sup>516</sup> Vid. *Ibidem*, Sentencia Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de Abril de 1983.

tido negativo, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estado las dejan así limitadas. Para el Tribunal debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión, todo aquello que sea necesario para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica.

5. La posible transferencia de las competencias que corresponden a la Comunidad autónoma en virtud del Estatuto de autonomía. En este sentido el Tribunal constitucional ha manifestado<sup>517</sup> que las competencias se adquirieron por medio de trasposos en las denominadas «preautonomías»<sup>518</sup>. Esta modalidad puede funcionar respecto de aquellas competencias que no se mencionen en el Estatuto ya que la atribución estatutaria de competencias implica la posibilidad de su ejercicio inmediato si para ello no se requieren especiales medios personales o materiales, por lo que tampoco es posible hablar de transferencia del ejercicio de las competencias. De esta manera, sería lícito que el Estado ejerza esas competencias, en las que el trasposo de servicios es necesario e imprescindible para el pleno ejercicio de las mismas, mientras los servicios no han sido traspasados.
6. La posible existencia de una ley básica estatal en ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad autónoma. El Tribunal reconoce<sup>519</sup> que sí es posible que el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico sin que se excluya con ello la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector. Así, el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias pero se requiere que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica.
7. El problema del empleo de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal contemplada en el artículo 149. 3 como mecanismo de atribución competencial estatal sobre cualquier materia. En este ámbito, el Tribunal constitucional rechazó cualquier empleo de este mecanismo en el sentido de atribución competencial en sus sentencias 15/1989, 118/1996, o 61/1997<sup>520</sup> entre otras.
8. La razonabilidad, conveniencia e interés general de la medida como causas de atribución competencial estatal. En este ámbito el Tribunal constitucional<sup>521</sup> ha tenido que hilar fino y ha señalado que la competencia estatal «se ha de materializar "a través de" y no "a pesar de" los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución». De esta manera, se excluye que: el ámbito de competencias autonómicas pueda ser extendido por meras consideraciones finalistas y que exista una «competencia subvencional», «diferenciada», resultante de la autonomía financiera del Estado pues la subvención no es concepto delimitador competencial. El problema surge cuando el Tribunal constitucional renuncia<sup>522</sup> al con-

<sup>517</sup> Vid. Sentencia Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de Abril de 1983.

<sup>518</sup> Cfr. *Regímenes preautonómicos*, colección informe, nº 20, servicio central, Publicaciones secretaría general técnica de la presidencia del gobierno, 1978, pp. 175 y ss, en las que se recogen los decretos de trasposos a Cataluña y País Vasco en materia de interior, industria, transporte, turismo etc.

<sup>519</sup> Vid., entre otras, las SSTC 152/1988 y 75/1989.

<sup>520</sup> Vid. El f.j 1 de la STC15/1989, el ff.jj 5-6 de la STC 118/1996, o el f.j. 12 de la STC 61/1997.

<sup>521</sup> STC 174/1985, STC 95/1986, STC 146 /1986, STC 75/1989, etc.

<sup>522</sup> Sin embargo no podemos negar la función del Tribunal constitucional como garante de la Constitución pues no todo lo que el Estado señale como básico lo será, el control de constitucionalidad lo ejercerá el Tribunal constitucional

trol práctico de lo básico y deja en manos del Estado su determinación<sup>523</sup>. De este modo, aunque lo básico se delimite por la razón de la materia<sup>524</sup>, al ser el Estado el que en la práctica dicte una normativa sobre lo que entiende por básico, se está produciendo una reforma de la delimitación competencial.

A pesar de la importante labor interpretativa realizada por el Tribunal constitucional en este ámbito, han sido numerosas las cuestiones problemáticas enunciadas por la doctrina relativas al empleo usual de este mecanismo de alteración competencial y que afectan a su encaje dentro del proceso autonómico. Así, como mero ejemplo de esas cuestiones doctrinales suscitadas en el empleo de las leyes de bases, delegación y transferencia y cláusula residual podemos destacar las siguientes:

1. La mutabilidad de lo básico<sup>525</sup>. El sistema de articulación de competencias sustentado en la determinación de lo básico es un sistema complejo. La Constitución ofrece un concepto variable de lo básico que comprende un ámbito formal —correspondiente a las normas básicas del artículo 149.1.27 y a la legislación básica del artículo 149.1.17 y 18 de la CE— y otro material —relativo a las condiciones básicas del artículo 149.1.1 y las bases del artículo 149.1.13, 18 y 25—. La dificultad se halla en la delimitación competencial de lo básico en función del concepto de bases del que se trate<sup>526</sup>. El Tribunal constitucional parte desde la sentencia 32/1981 de 28 de julio de un concepto material de lo básico, serán las Cortes generales las que lo determinen y el Tribunal constitucional lo revisará, limitará y perfilará.
2. El problema de la atribución competencial que supone la delegación de competencias. *Stricto sensu*, la delegación no implica el traslado de la titularidad competencial sino del ejercicio de una facultad de manera que el Estado seguiría siendo el titular de la competencia sobre la que además se reserva las facultades de control y supervisión. Esto genera dos posibles inconvenientes, por un lado, el de la posible reversión de la potestad a su titular y el control y supervisión que ejerce sobre la misma<sup>527</sup>, y por otro lado, la consecuencia inmediata que se deriva de ello, el que la homogeneidad competencial entre las autonomías sea aparente. Frente a estos posibles inconvenientes el hecho de que el avance del modelo autonó-

<sup>523</sup> Sirvan como ejemplos de esta afirmación las sentencias 37/1981, 37/1981, 32/1983, 147/1991 etc. en las que se dispone que la definición y determinación del alcance de lo básico es una tarea del legislador estatal que ejercerá con plena libertad dentro de los intereses determinados por la Constitución. La razón que lo justificaría se encuentra en la vigencia de ciertos intereses generales en toda la nación que son superiores a los de una Comunidad autónoma, y el establecimiento de un marco normativo unitario aunque, posteriormente, se pueden establecer peculiaridades que convenga a la comunidad autónoma.

<sup>524</sup> *Vid.* entre otras la sentencia del Tribunal constitucional 68/1984 de 11 de junio.

<sup>525</sup> *Cfr.* al respecto, BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> Luísa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 112 y ss.; y *Cfr.* MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp. 88 y ss.

<sup>526</sup> La doctrina constitucional en materia de legislación de las bases ha ido configurando elementos, como son: la competencia estatal exclusiva a la hora de determinar lo básico o las bases determinadas por materias, la posibilidad de intervención de las comunidades autónomas en los aspectos no básicos de la materia y la necesidad de una previsión estatutaria, el no agotamiento estatal de la materia por la regulación de las bases, la posibilidad de un desarrollo de opciones autonómicas diversas a partir de las normas básicas estatales, la noción de bases, la posibilidad de dictar legislación estatal en materia de bases así como ejercer potestades de simple ejecución, sobre el instrumento normativo necesario para dictar normas de bases, su relación con la ordenación autonómica complementaria, etc. Un estudio más concreto de estos elementos hacen imprescindible la consulta del libro de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 237 y ss, en el que de un modo ordenado y exhaustivo se analiza las principales sentencias que configuran la doctrina constitucional en este ámbito.

<sup>527</sup> Como indicamos en páginas anteriores, MONTILLA MARTOS subraya que la previsión que la Constitución hace de estas técnicas y el régimen jurídico establecido desvirtúa el significado tradicional iuspublicista de las mismas. Por lo que se configuran como instrumentos de cesión del ejercicio competencial de la materia pero no de su titularidad lo que permite que el Estado mantenga el control material. (*Cfr.* MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 141 y ss).

mico suponga su ampliación competencial y no una reversión de las facultades delegadas o transferidas y se emplee esta técnica con carácter general para la ampliación competencial y equiparación autonómica nos muestra la existencia de un nuevo modelo de delegación con una finalidad de atribución competencial extraestatutaria.

3. El problema que se plantea cuando alguno de estos mecanismos se utiliza con un fin ambivalente en este sentido podríamos incluir los supuestos de mimetismo competencial que subrayaba HERRERO DE MIÑÓN<sup>528</sup> a los que ya nos hemos referido al comienzo de este capítulo. En concreto, el autor se refiere al problema que se plantea ante el empleo de la técnica de transferencia competencial para atender las demandas de las diferencias identitarias de las comunidades autónomas nacionales y su carencia de virtualidad cuando se generaliza esa transferencia de competencia al resto de comunidades autónomas.
4. La llamada paradoja de las leyes orgánicas de transferencia<sup>529</sup>. Para MONTILLA MARTOS resulta paradójico que el avance de la homogeneización competencial de las Comunidades autónomas se hubiera realizado a través de una técnica constitucional que a su vez permite la heterogeneidad en el ejercicio de las competencias. Así, la homogeneidad se produce al emplear la técnica de 150.2 de la CE como instrumento de aplicación de los pactos autonómicos alcanzados en 1981 y 1992 y materializados posteriormente en las leyes de transferencias dictadas.
5. La potencialidad del Estatuto de autonomía como modulador del alcance de la legislación básica del Estado. La interpretación amplia de lo básico ha generado una vía libre para el legislador a la hora de configurar la delimitación competencial. Ante esta situación en el Informe del Institut d'Estudis Autònoms sobre la reforma del *Estatut* se presenta la propuesta que sean los Estatutos los que fijen el alcance mínimo de lo básico y no lo realice el Estado como ocurría hasta ahora. El empleo de esta técnica invertida de determinación de lo básico ha sido cuestionado por la doctrina<sup>530</sup> y chocaría con lo determinado por el Tribunal constitucional<sup>531</sup>. Las razones por las que el TC se negaría a un control estricto de la fijación de las bases se deben a la dificultad de su acotación dado el carácter de su mutabilidad. El empleo del Estatuto como norma de fijación de las bases supondría la desvirtuación del mismo dentro del esquema de distribución de competencias diseñado por el modelo de

<sup>528</sup> Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, n° 39/40, Valencia, 2003, pp.116-121

<sup>529</sup> Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.276 y ss.

<sup>530</sup> La doctrina señala los inconvenientes que plantea este mecanismo, como son: el determinar el concepto mínimo común que implica la legislación básica, la posible generación de asimetrías entre las comunidades autónomas, la mutabilidad de lo básico chocaría con la rigidez de los estatutos, la inconstitucionalidad de las normas interpretativas contenidas en los estatutos según lo previsto, entre otras, por la STC 76/1983 de 5 de agosto. Por ello, algunos autores han presentado algunas propuestas alternativas al empleo de este sistema de ampliación competencial por vía estatutaria, entre ellas se señala que se reforme el Senado de manera que desempeñe un papel fundamental en la determinación de la normativa básica o que se le atribuya expresamente esta función, o que se cree una comisión bilateral mixta Estado-Comunidades autónomas, o que se amplíen las garantías mínimas de descentralización existentes, o que se detalle todavía más la delimitación competencial. (Cfr. QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, "¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 158 y ss).

<sup>531</sup> Pues es el Tribunal constitucional el que ha perfilado el concepto de bases y su determinación estatal, lo que generaría la práctica posible de que indirectamente sea el Estado el que al configurar la normativa de lo básico reforme la delimitación competencial (vid. así, entre otras las sstc 68/1984, 136/1986, 27/1987, 163/1995) es ahí en dónde se apoya esta propuesta de reformar la determinación de lo básico desde el otro parámetro afectado, el estatuto de autonomía



federalismo al revés en el que el protagonismo descentralizador se realiza de arriba hacia abajo y no al revés de ahí el protagonismo del Estado en la reforma constitucional<sup>532</sup>.

6. La recurrida cláusula “sin perjuicio de” recogida en muchas ocasiones en los estatutos de autonomía plantea el problema de determinar el ámbito competencial autonómico si la competencia estatal a la que afecta el “sin perjuicio” no aparece definida<sup>533</sup>. Las leyes de bases ofrecen una amplia posibilidad competencial estatal aún no definida lo que implica que las cláusulas indicadas dejan la configuración competencial de la comunidad autónoma aún más indefinida de lo que pudiera parecer pues las competencias estatales que las delimitan no están perfiladas y pueden ser amplias amparándose en lo básico.
7. La mediación de las leyes orgánica de transferencia para el encauzamiento del Estado autonómico hacia la llamada “diversidad en la homogeneidad”<sup>534</sup>. Es decir, el empleo de las leyes de transferencia y delegación para lograr la homogenización del sistema competencial no supone la desaparición de la diversidad. A pesar de la homogeneización<sup>535</sup> aun existen diferencias derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales o histórico jurídicas garantizadas por el bloque de constitucionalidad; o previstas constitucionalmente en la disposición adicional primera de la Constitución; existirían aún diferencias derivadas de los distintos ritmos de trasposos; y, finalmente, cabe que ese produzcan diferencias no jurídicas-competenciales según la importancia que la voluntad política dé al ejercicio competencial en cada territorio.
8. El empleo de las leyes de transferencia y delegación como instrumento configurador de un nuevo modelo de Estado autonómico: La propuesta de FRAGA DE crear la Administración única. Se pretendía establecer un modelo competencial semejante al alemán a través del artículo 150.2 de la CE se modifica el ámbito competencial de las comunidades autónomas

<sup>532</sup> Recordar aquí, las ideas señaladas por BLANCO VALDÉS y GROUPI. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005 y Cfr. GROUPI, Tania, “La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial”, en *Revista de Derecho político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113-127).

<sup>533</sup> Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, p. 147. En el que el autor se refiere con carácter general al problema de delimitación competencial que sugiere esta cláusula y que vemos que puede incrementarse si la determinación de la competencia estatal está abierta como ocurre en el supuesto de las leyes de bases. Mas el Tribunal constitucional no renuncia totalmente a su fiscalización sobre lo básico sino que fija los límites de común denominador, preferencia de ley, favorecimiento sustantivo al desarrollo por la C.A, la no constitución de una competencia de competencias y la no obligatoriedad del Estado al fijar los contenidos mínimos.

<sup>534</sup> MONTILLA MARTOS destaca que el proceso de la ampliación competencial tendente a la homogenización de las competencias a pareció mediado por la aplicación de la ley orgánica de transferencia y la reforma estatutaria posterior. Y parecía por entonces, fines de la década de los noventa, configurarse como el sentido homogeneizador que tomaba el Estado de las autonomías. Pero el autor ya era consciente de la existencia de algunos problemas si el proceso de ampliación no era consensuado con un acuerdo político previo ni ley orgánica de transferencia, y se empleaba este mecanismo desvirtuado para transferir materias de competencia exclusiva del Estado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 281 y ss). El autor se refiere en estos supuestos a la LO 5/1996 relativa a la reforma del Estatuto de Aragón que se anticipa al acuerdo aunque no imposibilita el consenso y a la LO 6/1997 de transferencia de competencias ejecutivas de tráfico a Cataluña en el que por primera vez se emplea la técnica del 150.2 para diferenciar competencias y no para homogenizar. Sin embargo, esos mismos elementos se cuestionan ahora ante las demandas de incremento diferenciador de autogobierno de algunas comunidades para lo que se presentan propuestas de reformas estatutarias en la que no se había alcanzado el consenso, es el caso de la propuesta de reforma de estatuto vasco conocida como *Plan Ibarretxe*.

<sup>535</sup> Sobre esta cuestión señalan a propósito de la reforma de competencias en la Constitución y el Estatuto que sería útil que desapareciesen las delegaciones y transferencias del art. 150.2 de la CE. Para que esto fuese así debe establecerse una única lista de mínimos de competencias. (Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudios sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p. 207). Por otro lado, cabe plantearse que una vez producida la homogeneidad de competencias y ampliado el techo competencial autonómico la utilidad de este instrumento parecería disminuir.

extendiéndolo a la ejecución de las facultades del 149.1 de la CE. Esto supondría la desvirtuación de la función en principio encomendada al artículo 150.2 amparándose en la aplicación del principio de subsidiariedad. De esta manera, se producía una reestructuración de la organización territorial al ampliar las competencias a través de una técnica competencial que no estaba prevista para este fin<sup>536</sup>.

A pesar de las posibles críticas que haya experimentado estas fórmulas de modificación competencial, lo cierto es que han demostrado su eficacia como instrumento de ampliación competencial tanto en unos casos, estatal como, en otros, extraestatutaria. Lo importante en cualquier sentido, a efectos de la existencia de un modelo federal, no es el instrumento que se emplee en la configuración de esas competencias, sino el mantenimiento de instrumentos de equilibrio y contrapeso que garanticen el autogobierno y la unidad. El uso de mecanismos como las leyes de bases y la aplicación extraestatutaria por la vía del 150.2 de la CE —aún con tendencias distintas, centrípetas y centrífugas—, han sido capaces, en gran medida gracias a la interpretación elaborada por el Tribunal Constitucional, de equilibrar esas tendencias y lograr el avance del proceso autonómico por las sendas del federalismo.

Como ejemplo de ello podemos apuntar lo que ha ocurrido con la comunidad gallega y el empleo de los artículos 150.2 de la Constitución y 36 del Estatuto de autonomía<sup>537</sup>. Así, desde el punto de vista de las materias objeto de traspasos destacaremos que han sido objeto de traspaso a la Comunidad autónoma de Galicia<sup>538</sup>: la Formación profesional y ocupacional, Políticas activas del INEM, Medios administración de justicia, ISM-Asistencia Sanitaria, ISM-Servicios sociales, Profesores de religión, Maestros de instituciones penitenciarias, Encomienda FEGA, Buceo profesional, Enseñanzas náuticopesqueras, Titulaciones mayores de pesca, instalaciones radiactivas 2º y 3º categoría, Ejecución productos farmacéuticos, Transporte marítimo, Mediadores de seguros.

Pero el traspaso de competencias a Galicia no se ha completado, queda pendiente el traspaso de la competencia de ISM-Empleo y formación, sobre la que tienen facultades otras comunidades autónomas como son Cataluña o Valencia. Además, existen otro tipo de competencias sobre las que no pro-

<sup>536</sup> Al respecto, conviene revisar el análisis que hace sobre esta cuestión MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 299 y ss. En él se señalan las ineficiencias que presenta el empleo de esta técnica de reforma extraestatutaria de competencias para implantar la administración única en España. El autor subraya que aunque la delegación y transferencia puede ampliar el marco competencial autonómico no permite modificar sustancialmente el diseño constitucional del Estado autonómico pues no se establecieron para tal fin de reorganizador total del sistema competencial, además, el artículo 150.2 prevé el control estatal de las competencias delegadas o transferidas por lo que las competencias autonómicas aparecerían limitadas a esa supervisión, y, finalmente, no todas las competencias son susceptibles de una transferencia o delegación de su ejecución por lo que no de perfilarían tan claramente las competencias ejecutivas autonómicas en la totalidad de los ámbitos materiales.

<sup>537</sup> El artículo 36 del Estatuto gallego prevé que la Comunidad autónoma, en concreto su parlamento, puede solicitar al Estado la transferencia o delegación de competencias no asumidas en el Estatuto, así como fijar cuál es el organismo al que se le atribuirá dicha competencia. Este artículo se refiere al carácter abierto de la previsión competencial constitucional y la homogeneización jurídica que se produce por los estatutos de autonomía y la aplicación del bloque de constitucionalidad como parámetros jurídicos en la delimitación competencial. Pero los artículos 27.32 y 36 del Estatuto no pueden entenderse como cláusula de recepción de materias a las que se le confieren un carácter estatutario a normas que no lo son aunque se deleguen o transfieran por la vía del artículo 150 de la CE, pues cabría la posibilidad de su recuperación por el Estado, como ya hemos destacado. Simplemente, el artículo 36 del Estatuto gallego se limita a reconocer de un modo expreso la posible solicitud autonómica de materias delegadas o transferidas que se hará siguiendo el procedimiento de los artículos 161-162 del Reglamento del Parlamento de Galicia. (Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco “Comentario al artículo 36 del Estatuto”, contenido en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 703-704)

<sup>538</sup> Sobre esta cuestión resulta brillantemente explicativo el cuadro —figura 10— diseñado por AJA en el que se recogen las materias pendientes de traspaso de todas las comunidades autónomas y en el que se observa con claridad el avance que se va produciendo en la homogeneidad competencial autonómica al distinguirse las competencias que corresponderían a las comunidades del artículo 151, y las del 143 de la Constitución. (Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, p. 327).

cedería el traspaso así ocurre con el caso de la materia de Instalaciones penitenciarias, pero esto se refiere no sólo a la Comunidad gallega si no que afecta a todas las comunidades autónomas.

Respecto a la delegación de competencias efectuadas por el Estado a la Comunidad gallega debemos señalar una vez más a los instrumentos que han facilitado el incremento de su techo competencial y la posibilidad de su ejercicio<sup>539</sup>, aunque no suponga la titularidad de esas facultades. Así podemos destacar:

- la ley 16/1995 de 27 de diciembre que transfiere a la Comunidad gallega la competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, espectáculos públicos y transporte marítimo entre puertos de la Comunidad autónoma. El fin de esta norma era el de homogeneizar las competencias que habían incorporado el resto de Estatutos de las CC.AA a través de los pactos autonómicos del 1992;
- el Real Decreto 1639/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios<sup>540</sup>;
- y de la ley orgánica 16/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad autónoma de Galicia en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

Estas normas jurídicas estatales amplían el marco competencial gallego por la técnica del 150.2 de reforma competencial extraestatutaria, lo que hace que el Estado actúa como intermediario en el proceso de ampliación competencial cuando las CC.AA no tengan esa competencia y se procede a la homogenización de las mismas. Así, el Estado interviene de un modo activo en la homogenización competencial gallega con los ventajas e inconvenientes que hemos indicado<sup>541</sup>.

En conclusión, vemos que las técnicas de transferencias y delegación de las competencias presentan en nuestro ordenamiento una serie de peculiaridades desde el punto de vista de su configuración, lo que ha permitido que la doctrina cuestionase muchas de los problemas que plantean. Sin embargo, su empleo se ha convertido en habitual a la hora de avanzar, propiciado posteriormente la reforma estatutaria en algunos caso aunque no ha sido el supuesto de Galicia, cara la homogeneización de competencias autonómicas.

La Comunidad autonómica gallega no ha sido ajena a ese proceso aunque quedan pendiente el traspaso de algunas materias estas técnicas han demostrado su efectividad a la hora de ampliar el techo competencial gallego, dentro de los límites señalados. El desarrollo e interpretación que el Tribunal constitucional será una pieza clave a la hora de entender el perfeccionamiento práctico de esa ampliación competencial y, en general de la configuración de la distribución de competencias.

<sup>539</sup> La importancia de este instrumento en la configuración del autogobierno regional llega al punto de que autores como RUIZ MIGUEL o FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO, constituyen un tipo de competencias gallegas como las asumidas extraestatutariamente por oposición a las asumidas por vía estatutaria, las previstas en el EAG. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 177 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 193 y ss).

<sup>540</sup> Sobre la importancia del traspaso de los servicios y funciones de las competencias asumidas por el Estatuto de autonomía de Galicia cabe remitirse a SANDE GARCÍA, Pablo "Transferencia de servicios correspondientes ás competencias asumidas no estatuto de autonomía: unha análise das súas disposicións transitoria cuarta e sétima" en *Estudios sobre el Estatuto gallego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago, 1991, pp 487-497.

<sup>541</sup> Entre las ventajas destaca la efectiva homogeneización competencial autonómica y entre los inconvenientes cabe subrayar la posible reversión de la titularidad estatal de las competencias transferidas frente las que ya poseían otras comunidades autónomas y la posible dependencia del interés estatal en que el traspaso sea efectivamente realizado, lo que en muchas ocasiones puede depender de criterios más políticos que jurídicos en búsqueda de alianzas de partidos políticos para asegurar el gobierno.

### 3. Funcionamiento práctico

Analizadas las disposiciones normativas competenciales previstas en nuestro modelo de Estado autonómico debemos subrayar que la cuestión de la determinación de las competencias no finaliza ahí. La articulación de los ordenamientos constituye una cuestión de primera magnitud dentro de los procesos de configuración territorial de un Estado tanto por su importancia real como por la dificultad que supone la delimitación competencial.

En la práctica, lo importante será determinar cuáles son las facultades que le corresponden a la Comunidad autónoma y el alcance de las mismas. En esa delimitación práctica van a intervenir dos elementos decisivos, un elemento interno, que será la labor interpretativa del Tribunal constitucional, y un elemento externo la labor reformuladora competencial llevada a cabo por la Unión Europea. Ambos elementos intervendrán sobre las mismas competencias, fijarán sus perfiles, modificarán sus parámetros y, en resumen, implicarán la necesidad de realizar una breve referencia a las mismas en cualquier ámbito referido a la delimitación competencial en el proceso autonómico.

Por una lado, la actividad jurisprudencial llevada a cabo por el Tribunal constitucional ha sido un elemento decisivo a la hora de determinar los perfiles competenciales, las facultades sobre una materia. Su labor es de suma importancia, a la hora de interpretar los parámetros de constitucionalidad en la delimitación del autogobierno y, opera como un actor trascendental en el desarrollo del proceso del Estado de las autonomías.

Por otro lado, el proceso de integración supranacional en el que se ve inmerso el Estado español a los pocos años del establecimiento del Estado de las autonomías ha supuesto que ambos procesos no puedan ser estudiados de un modo aislado. La configuración actual del Estado autonómico es resultado del desarrollo de un proceso interno de configuración territorial de autogobiernos regionales y su integración en el proceso supranacional europeo. El ámbito competencial ha sido uno de los aspectos en los que de un modo más claro se ha visto lo que ha supuesto el desarrollo de la Unión Europea. Por ello, si nuestro estudio se centra en la distribución competencial de la autonomía gallega no puede eludir el hacer una referencia a cómo se modifica el sistema de competencias con el ingreso en la Unión y en qué medida la Comunidad autónoma participa ante la alteración de sus facultades.

#### 3.1. La interpretación jurisprudencial

En el capítulo primero de nuestro trabajo habíamos subrayado como uno de los elementos necesarios de un modelo federal la existencia de un órgano independiente que garantice la delimitación competencial constitucional. No es extraño al desarrollo de la actividad de un Estado el hecho de que surjan conflictos entre sus órganos. En los Estados de corte federal, el problema se acentúa al existir entidades territoriales autónomas dotadas de autogobierno lo que supone el inevitable choque de competencias a la hora de ejercitarlas. En los federalismos modernos, el principal mecanismo de solución impuesto para estos casos ha sido el establecimiento de una jurisdicción concentrada que, en nuestro ordenamiento jurídico, se materializa en el Tribunal Constitucional<sup>542</sup>.

Vemos que, por el contrario en el Reino Unido el mecanismo que se prevé es difuso aunque la decisión final, a través de la apelación, correspondería al Comité judicial —el *Privy Council*—, y excepcio-

<sup>542</sup> Así, el Tribunal constitucional español responde al concepto de órgano federal sin lazos especiales con las colectividades de la federación que fue elaborado por JELLINEK y CARRÉ DE MALBERG.

nalmente, incluso al Gobierno central<sup>543</sup>. A pesar de ese control difuso de las competencias, la vía que ha prevalecido en estos casos ha sido el empleo de mecanismos de consulta y negociación para solucionar los conflictos.

En el caso de España ese órgano es el Tribunal Constitucional<sup>544</sup>. Al respecto, debemos destacar que, la falta de una plena concreción constitucional de la ordenación territorial supuso no sólo el desarrollo de un proceso autonómico de descentralización competencial sino la necesidad de poner en funcionamiento mecanismos de negociación y conflicto entre los distintos niveles de gobierno.

Como ya hemos avanzado, será el Tribunal constitucional, como órgano independiente de los demás órganos constitucionales y en virtud de lo dispuesto en la Constitución<sup>545</sup> y en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional<sup>546</sup>, es el en cargado de dirimir los conflictos jurídicos suscitados a la hora de interpretar nuestro ordenamiento jurídico dentro de los parámetros previstos por el texto constitucional<sup>547</sup> y de un modo amplio por el bloque de constitucionalidad<sup>548</sup>. De esta manera, puede entenderse su importancia como elemento de alteración de la delimitación competencial establecida en la Constitución al ser el intérprete de la misma y al configurarse como el garante de la autonomía en el derecho constitucional español<sup>549</sup>.

<sup>543</sup> Sólo avanzaremos que se trata de un poder abierto que operaría a través de la aprobación de una legislación subordinada en los términos previstos en el artículo 107 de la *Scottish Act 1998*.

<sup>544</sup> Sobre el Estudio del Tribunal Constitucional español y configuración no sólo en nuestro ordenamiento jurídico si no dentro del Estado democrático resulta necesaria la consulta de GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000 en el que se hace un estudio que va desde el origen y desarrollo de la Justicia constitucional hasta situarlo en el entramado institucional del Estado español sin olvidarse de su relación con el poder comunitario y local.

<sup>545</sup> Recordemos lo previsto en el artículo 161.1.d) y 161.2 de la Constitución sobre la jurisdicción del Tribunal Constitucional sobre los conflictos de competencias y el efecto de suspensión temporal de la disposición normativa autonómica recurrida por el Gobierno.

<sup>546</sup> Según prevé el artículo 2.1.c) y el capítulo II del título IV de la ley orgánica del Tribunal constitucional, ley 2/1979, de 3 de octubre. Si bien esta ley está siendo objeto de una profunda reforma mediante un Proyecto de Ley Orgánica presentado por el Gobierno, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 25 de noviembre del 2005. Este proyecto introduce como una de sus novedades la posibilidad de celebrar una vista por el tribunal tras haber recibido las informaciones, aclaraciones o precisiones, debiendo dictarse sentencia dentro de los 10 días desde el día señalado para la vista o deliberación, salvo que el tribunal estime necesario un plazo más amplio, que en tal caso nunca podrá exceder de treinta días. Estas mismas previsiones se recogen en los conflictos planteados entre los órganos constitucionales del Estado, estableciendo un plazo de un mes para plantear el conflicto por el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones, tras haber transcurrido anteriormente un mes sin que el órgano al que se dirige la notificación no rectifique su postura de asunción de una competencia determinada. Y las mismas posibilidades de celebrar la vista o, en su caso, la deliberación y votación, se extiende su aplicación también a los conflictos en defensa de la autonomía local, que había sido creado con la ley orgánica 7/1999, de 21 de abril.

<sup>547</sup> Sobre la cuestión de la jurisdicción del Tribunal Constitucional *vid.* Sentencia TC 9/1981, de 31 de marzo y la enumeración de sentencias sobre sede territorial de los órganos judiciales cuyas cuestiones de inconstitucionalidad han sido examinadas en las sentencias, contemplada en LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 93 y ss. en el que se establece un índice de sentencias del Tribunal referidas a esta materia, y al que nos remitimos para un estudio más profundo de este tema colateral a nuestro trabajo.

<sup>548</sup> Recordemos que es el propio Tribunal Constitucional quien elabora y perfila este concepto a partir de las sentencias 10/1982 de 23 de marzo y 26/1982 de 24 de marzo aunque esa definición sea variable en función del esquema normativo que se aplica y su ámbito material. Es decir, el concepto de bloque de constitucionalidad varía en materia de seguridad pública o en materia educación. (Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994, p. 83).

<sup>549</sup> Por este motivo, RUIPÉREZ ALAMILLO se detiene en el análisis de la compatibilidad del Tribunal constitucional con el Estado democrático, su autocontrol y autodisciplina, y su configuración como órgano federal independiente que garantiza la autonomía autonómica. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía, Temas clave de la Constitución española*, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 121 y ss.).

Es decir, se trata de un órgano dotado de facultades de suma importancia<sup>550</sup> como son las de resolver los recursos de amparo, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias<sup>551</sup>. Para PÉREZ ROYO<sup>552</sup> su justificación se debería a su escasa peligrosidad como instrumento de opresión y a la necesidad de que el Estado se limite la actividad del Estado sin que ello suponga constituir un monopolio de hecho, amparado en la interpretación de la Constitución, que le permitiese interferir indebidamente en la competencia de otros órganos.

### 3.1.1. Líneas jurisprudenciales. El desarrollo del Estado de las autonomías y la interpretación de términos oscuros

Desde el punto de vista de nuestro objeto de estudio, vemos que el Tribunal constitucional entre sus competencias desempeña una labor importante en el control de la división vertical del poder. Los mecanismos empleados por el Tribunal para la resolución de los casos planteados y el desarrollo de su doctrina en el ámbito de la configuración territorial del Estado son: los conflictos de competencias, la resolución de conflictos de constitucionalidad de las normas y el conflicto de la defensa de la autonomía local<sup>553</sup>.

Los artículos 161. 1.a) y c) y 161.2 de la Constitución<sup>554</sup> española habilita la intervención de este órgano en la delimitación competencial a través de: dos mecanismos específicos —la resolución de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas o entre ellas y la resolución de la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas interpuestas por el gobierno—; y, a través de una vía general —la resolución de los recursos de inconstitucionalidad en los casos en que los conflictos tengan su origen en normas con rango de ley<sup>555</sup>—

<sup>550</sup> Alguna de sus potestades han sido cuestionadas por la doctrina ya desde el comienzo de su actividad, sobretudo, por la politización y por su posible configuración como órgano judicial super supremo —al ser muchas de las sentencias dictadas por el TS recurridas ante el TC—. Incluso se ha llegado a hablar de “la cantidad de inconsecuencias de tipo jurídico a que puede dar lugar la combinación del recurso previo de inconstitucionalidad con un sistema represivo de control de constitucionalidad con un sistema represivo de control de constitucionalidad, así como la tendencia casi irresistible que comporta a la politización de la Justicia Constitucional, tendencia perfectamente ejemplificada por la experiencia española”. (Cfr. ROYO, Javier, *Tribunal Constitucional y la división de Poderes*, tecnos, Madrid, 1988, pp.74-75).

<sup>551</sup> Sobre la posición del Tribunal Constitucional resulta pertinente la consulta de la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988, pp.175 y ss, en la que se analiza la posición jurídica, los riesgos y las críticas a un órgano cuyas sentencias pueden ser consideradas respuestas a conflictos políticos pero sobre los que se decide jurídicamente.

<sup>552</sup> Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, *Tribunal Constitucional y la división de Poderes*, tecnos, Madrid.

<sup>553</sup> Sobre esta cuestión cfr. PORRAS RAMÍREZ, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001. En él se expresa las carencias que presenta el régimen legal y las aportaciones que realiza la Carta Europea de la Autonomía local en el Establecimiento de mecanismos operativos que se trasladarían al Pacto local que suscribe la determinada insuficiencia que presentan los mecanismos que tutelaban antes. Además, el autor describe las fases por las que atraviesa la reacción de este nuevo mecanismo que va desde el Consejo de ministros de 1997, pasando por el consenso de la Federación Española de Municipios y provincias hasta finalmente a la reforma de la LOTC con la aprobación y entrada en vigor de la ley orgánica 7/1999. Este nuevo tipo de recurso el llamado “conflicto en defensa de la autonomía local” lo plantearán los municipios y provincias frente el Estado o una Comunidad autónoma en el caso de que se vulnere su autonomía. Este procedimiento se tramita como un recurso de inconstitucionalidad en dos procesos. En el primero de ellos se declara la vulneración de la autonomía y en el segundo se declara la inconstitucionalidad. Cfr. también GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 236 y ss, en las que se centra en el estudio de la protección constitucional y la garantía institucional de los municipios como resultado de una formulación jurisprudencial que comenzaría con la STC 32/1981 de 28 de julio, también sobre las garantías constitucionales de la autonomía local, y su regulación de la ley orgánica. El autor destaca: el hecho de que este recurso concluya con dos sentencias una sobre el conflicto y otra sobre, si procede, la inconstitucionalidad; que su objeto sólo sena normas con rango de ley del Estado y las comunidades autónomas y el hecho que el recurso de inconstitucionalidad ya supondría una vía suficiente para tales supuestos.

<sup>554</sup> Vid. Artículos 27 y ss., 60 y ss, y 76-77 de la LOTC

<sup>555</sup> Cfr. SST 32/1983 de 28 de abril y 49/1984 de 5 de abril. Sobre el recurso de inconstitucionalidad, cfr. BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2001.

Dentro de esos mecanismos el conflicto de competencias ha sido el que mayormente se ha empleado a la hora de delimitar las competencias tanto si las Comunidades y el Estado se declaran competentes como ambos señalan que no —en estos casos nos encontraríamos ante conflictos positivos o negativos de competencias—. Dentro de este proceso no se incluirían aquellos cuya competencia se hubiera atribuido por ley o norma con rango de ley, ya que éstos desde su inicio han de tramitarse como recurso de inconstitucionalidad<sup>556</sup>. Sin embargo, la no interposición en su momento del recurso de inconstitucionalidad no impedirá posteriormente presentar el conflicto de competencias<sup>557</sup>.

A pesar de la distinción existente entre los procesos, en la práctica, el Tribunal acumula en un único procedimiento los conflictos de competencia y los recursos de inconstitucionalidad de manera simultánea<sup>558</sup>, lo que para GONZÁLEZ-TREVIJANO<sup>559</sup> no deja de ser curioso al ser de diferente naturaleza y sentido ambos procesos.

El Tribunal constitucional como máximo intérprete de la Constitución no se limita a determinar la constitucionalidad de una norma o la competencia de un órgano sobre una materia si no que aclara lo dispuesto en la carta magna y va elaborando una doctrina sobre aquellas cuestiones competenciales que se plantean. Lo cual de un modo mediato ha supuesto la alteración del techo competencial del Estado o de las autonomías de ahí la necesidad de que hagamos una breve referencia a su labor en este ámbito.

En este sentido, la doctrina del Tribunal constitucional<sup>560</sup> en materia de derecho competencial ha supuesto:

1. Precisar el concepto de autonomía. De tal modo que se fijan los contornos precisos que distinguen la soberanía del pueblo y que afecta a todo el territorio de la autonomía de las comunidades<sup>561</sup>. Es precisión será determinante a la hora de entender la configuración del principio de primacía competencial del Estado contemplado en la Constitución en el artículo 149.3. Así mismo, se establece la distinción de esta autonomía de la autonomía de los municipios y provincias que se le enmarcan dentro de la llamada administración local<sup>562</sup>

<sup>556</sup> Sobre esta cuestión se ha pronunciado en Tribunal constitucional, entre otras, en la SSTC 17/1991 de 31 de enero, 184/1996 de 14 de noviembre

<sup>557</sup> *Vid.* STC 26/1982 de 24 de mayo.

<sup>558</sup> *Vid.* Como ejemplo citaremos las STCC 49/1995 de 16 de febrero y 102/1995 de 26 de junio.

<sup>559</sup> *Cfr.* GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 226, nota al pie 124. Sobre el tema de la delimitación de éstos procesos también nos remitimos al análisis que hace el autor de la naturaleza, regulación, objeto, tipos de conflictos, proceso y efectos, en las páginas 224-236 del citado libro.

<sup>560</sup> Existe abundante literatura sobre el tema que se ha centrado en el estudio de las sentencias pronunciadas en las primeras décadas del funcionamiento del tribunal, tanto de un modo específico como en términos generales al referirse al Tribunal Constitucional y El Estado de las autonomías. Por ejemplo, LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999; LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994. O en concreto sobre la jurisprudencia y los procesos en materia territorial, *Cfr.* CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco *et alii*, *Jurisprudencia y procesos constitucionales*, Mc Graw Hill, Madrid, 2000 y TEROL BECERRA, Manuel J., *De la jurisprudencia constitucional relativa a la estructura territorial del Estado. Análisis del cuatrienio 1995-1998*, Tirant lo Blanch alternativa, Valencia, 2001.

<sup>561</sup> Sobre esta cuestión nos hemos referido anteriormente, simplemente aquí nos remitimos a lo ya expuesto, y, citaremos como ejemplo la STC 32/ 1981, de 28 de julio en concreto a su fundamento jurídico 3.

<sup>562</sup> Sobre su garantía constitucional *cfr.* los artículos 137 y ss. de la CE. Sobre los procesos de delimitación y caracterización de la autonomía local, conviene consultar las SSTC 32/1981 de 28 de julio, 84/1982 de 23 de diciembre, 38/1983 de 16 de mayo, 23/1987 de 23 de febrero, 170/1989 de 19 de octubre, 128/1991 de 4 de julio, 46/1992 de 2 de abril, 109/1998 de 21 de mayo, 11/1999 de 17 de enero, entre otras.

2. Dirimir tanto los conflictos negativos como positivos de competencias<sup>563</sup> entre el Estado y las comunidades autónomas o las comunidades autónomas entre sí<sup>564</sup>. Lo que implica determinar el objeto del conflicto de competencias<sup>565</sup>. Y supondrá establecer el ámbito de desarrollo práctico y eficaz de la delimitación competencial de cada uno de los entes territoriales dentro del parámetro de constitucionalidad<sup>566</sup>.
3. La fijación de los límites competenciales constitucionales<sup>567</sup> y la configuración del parámetro de constitucionalidad<sup>568</sup> y del bloque de constitucionalidad. Es decir, a la hora de interpretar cuál es el ámbito competencial de un ente territorial el Tribunal constitucional tomará como referente no sólo la Constitución sino todos los elementos que integran el bloque de constitucionalidad<sup>569</sup>, en las variables que el tribunal considere oportunas<sup>570</sup>. Pero no cabrá que el legislador estatal dicte normas que afecten a ese reparto ni para suplir lagunas ni en la interpretación de los criterios que sirven de base<sup>571</sup>.
4. El establecimiento de los derechos históricos y la foralidad<sup>572</sup> sobre todo esto resultará muy interesante desde el punto de vista de la garantía de las competencias autonómicas ya que configura los ámbitos en los que por razón de historia o foralidad corresponden a una determinada comunidad autónoma, es el caso de es el caso del régimen fiscal especial de Navarra.

<sup>563</sup> Sobre esta cuestión el Tribunal comienza a desarrollar su actuación en las sentencias 37/1981, 35/1982/, 39/1982, 67/1983 110/1983, 125/1984 y 80/1985. Además, sobre los conflictos negativos, *Vid.* la Sentencia TC 156/1990, de 18 de octubre, los autos AATC 142/1989 y 322/1989 sobre los requisitos que han de concurrir —que se haya obtenido de las Administraciones implicadas sendas resoluciones negativas o declinatorias de competencias, y de otro, que dicha negativa se funde en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que componen el bloque de la constitucionalidad—.

<sup>564</sup> *Vid.* Sentencia 94/1985, de 29 de julio.

<sup>565</sup> Si bien se distingue la posición del Estado al de las comunidades autónomas, *Vid.* STC 195/2001, de 4 de octubre en su fundamento jurídico 2º en la que el Tribunal ha dicho con reiteración respecto del objeto procesal de los conflictos constitucionales de competencia, y según se recuerda en la STC 243/1993, de 15 de julio, que en este tipo de procesos no es indispensable que quien los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro si no que basta con la alegación de que una disposición o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad. Aunque, en el caso de las Comunidades Autónomas, además se requiere, se vea afecta al ámbito de su autonomía condicionando o configurando sus competencias de forma que juzgue contraria a ese esquema

<sup>566</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA expresa que las comunidades son entidades políticas internalizadas en el seno del Estado y con el conflicto de constitucionalidad se cuestiona el sistema organizativo de la CE. Por ello, el único órgano con competencia para resolverlos presenta unas características especiales tanto en la técnica, pues se suspende la disposición o resolución recurrida, como en los conflictos que son judicializados desde el principio, como en la materia administrativa directamente impugnada que tiene trascendencia práctica a la hora de fijar los límites de la autonomía entran en juego los parámetros de constitucionalidad y para constitucionalidad. (*Cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 152 y ss.)

<sup>567</sup> Dada la gran lista de sentencias que podríamos señalar simplemente aquí indicaremos las dictadas en este año. Así, podemos citar la STC 133/2006, Sentencia 135/2006, de 27 de abril de 2006. Si se quiere ampliar el estudio resulta oportuna la remisión a LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp.623 y ss. que se centra sobre todo en el análisis de la STC 163/1995

<sup>568</sup> Sobre el parámetro de constitucionalidad debemos destacar que en muchas ocasiones la determinación de la constitucionalidad de las normas se soluciona por el concurso de varias normas en el control de constitucionalidad ya que tiene varios puntos de conexión con varios preceptos constitucionales es lo que el Tribunal constitucionalidad ha llamado canon de constitucionalidad de las normas constitucionales que determinarían su parámetro de validez, por ejemplo en su sentencia 71/1996 de 3 de marzo. (*Cfr.* BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 106 y ss.)

<sup>569</sup> Sobre su variabilidad *Vid.* Sentencia TC 66/1985, de 23 de mayo

<sup>570</sup> BALAGUER CALLEJÓN señala que no se ha clarificado cuáles son las normas que integran el canon de constitucionalidad y si se trata de un número abierto. Generalmente se ha entendido que lo integran los Estatutos de autonomía, las leyes de transferencia y delegación y algunas leyes orgánicas. (*Cfr.*, BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, p. 108, nota al pie 274).

<sup>571</sup> *Vid.* la STC 76/1983.

<sup>572</sup> *Vid.* Las SSTC 63/1986 y 62/2001.



5. La determinación del territorio como elemento delimitador de las competencias de la comunidad autónoma en relación con el Estado y las demás comunidades autónomas<sup>573</sup>. Ya desde los primeros años de su actividad el Tribunal ha ido perfilando cuestiones como la preferencia de aplicabilidad del derecho autonómico en las materias de competencias exclusivas autonómicas dentro del territorio de la región<sup>574</sup> frente lo que ocurre con las competencias de desarrollo o de ejecución; la posible concurrencia de competencias en un mismo territorio por razón de objeto o interés<sup>575</sup> jurídico tutelado; la posible utilización del territorio para definir la titularidad competencial de materias como ferrocarril, canales o regadíos, energía eléctrica, etc<sup>576</sup>. De esta manera el territorio es una condición necesaria pero no suficiente en la determinación competencial<sup>577</sup>.
6. El establecimiento de los requisitos necesarios para la impugnación competencial<sup>578</sup>. En concreto, el Tribunal constitucional se pronuncia sobre la legitimación de las partes y su representación, del objeto, de los plazos, del ámbito territorial de aplicación, y el carácter legal o infralegal de lo impugnado<sup>579</sup> etc.
7. La determinación de lo básico así definiendo el ámbito competencial del Estado y el margen disponible para la Comunidad autónoma siendo el límite el no agotamiento de un mínimo ámbito para la comunidad autónoma<sup>580</sup>. Para RUBIO LLORENTE éstas no forma parte del bloque de constitucionalidad pero para BALAGUER CALLEJÓN sí.
8. La fijación de la naturaleza jurídica del Estatuto al integrarlo dentro del bloque de constitucionalidad<sup>581</sup> por un lado y al considerarlo ley orgánica en otros casos<sup>582</sup>.
9. El delimitar el ámbito competencial del Estado a la hora de armonizar competencias y los límites a esa armonización<sup>583</sup>.

<sup>573</sup> Así lo establece el Tribunal en las sentencias 37/1981, 73/1983, de 29 julio, 44/1984 de 27 de marzo, 99/1986 de 11 de julio, 37/1987, 86/1989, 150/ 1990, 132/1996, entre otras. Ya desde las primeras sentencias el Tribunal fue consciente del empleo de este criterio delimitador por la dificultad que suponía racionalizar determinadas actividades desde un punto de vista competencial cuando se refiere a una misma realidad o a un mismo espacio físico.

<sup>574</sup> La STC 82/1986, de 26 de marzo. Así, las competencias exclusivas de la CC.AA discurren íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma si no se tomarán como actividades de ejecución, *Vid.* SSTC 53/1983 y 97/1983 de 16 de noviembre. Aunque cabe la posibilidad de traspasar las funciones y servicios de las competencias integradas dentro del interés general.

<sup>575</sup> La STC 113/1982, de 6 de diciembre o la sentencia 77/1984, de 3 de julio.

<sup>576</sup> La STC 86/1988, de 3 de mayo.

<sup>577</sup> Así, se pronunció el Tribunal al hablar de las competencias en autorizaciones de las instalaciones eléctricas, STC de 2 de febrero de 1984.

<sup>578</sup> La STC 44/1986, en su fundamento jurídico 1 determina que el Gobierno puede impugnar, las disposiciones autonómicas de rango infralegal por razones no competenciales siempre que las supuestas vulneraciones en que se base la impugnación versen sobre «materia constitucional y no meramente legales» (*Vid.* STC 16/1984, fundamento jurídico 4 en relación con la STC 54/1982, fundamento jurídico 7º).

<sup>579</sup> *Cfr.* BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 93-105.

<sup>580</sup> Resulta muy significativa aquí la sentencia sobre la LOAPA, STC 76/1983.

<sup>581</sup> Recordar de nuevo que, como hemos visto, esta idea ya fue formulada por el Tribunal desde sus primeras, así ya aparece recogida en las sentencias 10/1982, de 23 de marzo, 26/1982, de 24 de marzo. Posteriormente, fue desarrollada por la doctrina, fundamentalmente por RUBIO LLORENTE, y, en la actualidad, presentadas las propuestas de reformas estatutarias y constitucionales, se habla de una reforma del bloque de constitucionalidad.

<sup>582</sup> Como ocurre en la sentencia 99/1986 de 11 de julio por la que admite la legitimación de una Comunidad autónoma que impugna el Estatuto de otra aun cuando la norma no afectaba el ámbito de la autonomía de la otra comunidad demandante.

<sup>583</sup> *Cfr.* La sentencia sobre la LOAPA, STC 76/1983.

10. El perfilar ámbitos competenciales estatal y autonómicos en los casos de legislación concurrente y compartida<sup>584</sup>. En este sentido TEROL BECERRA destaca que las sentencias del Tribunal constitucional se pronuncian sobre la legitimidad de la Comunidad autónoma para ser parte del recurso, la admisibilidad del mismo, el cumplimiento de los requisitos y plazos para su presentación.
11. Los efectos jurídicos que tienen la declaración de inconstitucionalidad<sup>585</sup> de una norma o incompetencia de un órgano. Estos efectos tienen valor de cosa juzgada, fuerza de ley, valor de sentencia firme y efecto *erga omnes* vinculando a los poderes públicos, aunque limitado por el principio de conservación<sup>586</sup>. Estas sentencias pueden suponer tanto de suspensión<sup>587</sup> de lo impugnado como la determinación de su nulidad<sup>589</sup>.

Dentro de las sentencias dictadas por el Tribunal constitucional nos encontramos con las llamadas sentencias interpretativas<sup>590</sup> que determinan, como su nombre indica, el sentido adecuado que el Tribunal considera sobre la interpretación de la Constitución. Éstas han sido introducidas por la práctica jurisprudencial y suponen una manifestación de su autonomía con las que el Tribunal ha intentado solventar conflictos de competencias independientemente del autor que las cause. De esta manera se iba configurando el ámbito competencial de los actores del proceso autonómico. De ahí el gran protagonismo del máximo intérprete de la Constitución en el mismo.

<sup>584</sup> Sobre esta cuestión conviene revisar TEROL BECERRA, Manuel J. *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, STORINI, Claudia, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, colección Tirant Monografías nº 247, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002 y GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 223-235.

<sup>585</sup> Cabe indicar aquí un desequilibrio en la posición estatal y autonómica, en relación con el recurso previo de inconstitucionalidad, ya que, aunque en 1985 el Gobierno central se liberó de la suspensión preventiva las comunidades autónomas siguen sufriendola. Y ese desequilibrio podría potenciarse más porque como indica GARCÍA DE ENTERRÍA cabría extenderlo a los supuestos de los proyectos de Estatutos de autonomía y a las leyes orgánicas, ya que no se trata de unas competencias meramente consultivas sino preceptivas semejantes a las del Consejo Constitucional francés. (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 153 y ss).

<sup>586</sup> El artículo 164.1 de la Constitución determina esos efectos lo que supuso la configuración del Tribunal constitucional como un legislador negativo, ya que a través de su interpretación de la Constitución manifiesta en sus sentencias determina con fuerza de ley y efectos *erga omnes* aquello que es inconstitucional. Se podría entender que el principio de conservación previsto en el artículo 164.2 de la carta magna actúa como un límite de la capacidad legislativa del Tribunal dado que la ley subsistiría en las partes no declaradas no afectadas por la inconstitucionalidad salvo que el fallo indicase lo contrario. Sobre los efectos de la sentencia del Tribunal constitucional, (cfr. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 104 y ss).

<sup>587</sup> De un modo más específico resulta interesante la consulta del libro de PASCUAL MEDRANO, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi editorial, 2001, en sus páginas 53 y ss, se hace un estudio pormenorizado de la impugnación de las disposiciones normativas con fuerza de ley indicando los supuestos de suspensión automática, su inicio, duración, y levantamiento o ratificación y aquellos criterios que se han empleado para ello; en el caso de los conflictos de competencia se destaca la desigualdad entre el Estado y las comunidades autónomas, los posibles efectos sobre tercero y el desarrollo de un control indirecto por la vía del artículo 67 de la LOTC. Además, la autora destaca que la vía del artículo 161.2 de la CE sirvió para introducir esa suspensión no sólo respecto a los conflictos de inconstitucionalidad o positivos de competencias impugnados por el Estado frente a una comunidad autónoma si no que se han extendido a los supuestos de disposiciones sin fuerza de ley o resoluciones de las comunidades autónomas a las que se le aplica la suspensión automática. (Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi editorial, 2001, p. 151)

<sup>588</sup> Vid. Auto del TC 1149/1988, de 11 de octubre.

<sup>589</sup> Vid. Sentencia TC 45/1989, de 20 de febrero, Sentencia TC 148/2006, de 11 de mayo.

<sup>590</sup> TEROL BECERRA, destaca que pueden ser parcialmente estimatorias o desestimatorias y su categoría no está prevista en ningún precepto constitucional ni de la LOTC. Cfr. TEROL BECERRA, Manuel J. *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, pp. 107 y ss.

En todo caso, el proceso autonómico es un proceso consolidado, a pesar del gran número de conflictos surgidos entre el Estado y las autonomías<sup>591</sup> en los que el Tribunal constitucional ha jugado un papel protagonista definiendo el Estado de las autonomías.

A lo largo de las casi tres décadas de configuración del modelo territorial español, sí, se ha observado una evolución en la posición del Tribunal Constitucional. Así, su doctrina interpretativa en torno a determinados ámbitos ha ido evolucionando. Como ejemplos de esa evolución doctrinal que afecten a cuestiones de nuestro tema de estudio podríamos señalar:

1. La definición del concepto de autonomía. En los primeros años, el Tribunal Constitucional empleó un concepto político y difuso de autonomía —por ejemplo la sentencia 37/1981<sup>592</sup>, ya citada en este trabajo—, aunque la mayoría de las sentencias se centran en la definición de las competencias, en la primacía del Estatuto sobre las demás leyes, sobre el carácter indisponible de las competencias sólo modificadas reformando la Constitución española y los Estatutos —como se estableció en la sentencia 76/1983 sobre la LOAPA— etc. Así, en esta sentencia sobre la LOAPA, el Tribunal Constitucional ofrece un concepto de Estado autonómico como estado compuesto en el que ninguna ley del Estado puede interponerse ante la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
2. Legitimación autonómica para interponer el recurso de constitucionalidad<sup>593</sup>. En un principio sólo se entendía la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos que tutelaban intereses públicos generales y la legitimación de los órganos de las comunidades autónomas sólo estaba reservada al supuesto en que las normas les afectasen a sus intereses particulares<sup>594</sup>. Posteriormente, el Tribunal extendió la legitimación de las comunidades a los casos en los que la Comunidad autónoma dispusiese de competencias propias sobre la materia aunque distintas de las del Estado<sup>595</sup>. Aunque esta interposición de recurso de la Comunidad autónoma se ve limitada en los supuestos en que se demande a otra comunidad autónoma<sup>596</sup>.
3. La determinación del bloque de constitucionalidad. Desde las primeras sentencias en que el Tribunal se refiere al mismo como parámetro de constitucionalidad hasta la sentencia 66/1985 en la que asienta una doctrina del mínimo contenido sobre el bloque de constitu-

<sup>591</sup> Mas de la función del Tribunal constitucional podemos indicar que el gran número de conflictos autonómicos-estatales hace que el TC se retrase en la resolución de los mismos. Y que, en algunos casos, la vía del TC ha sido insuficiente para resolver problemas competenciales no resueltos por falta de una previsión legal de mecanismos, como el no traspaso de las competencias por el Estado y la inexistencia de un Recurso de inconstitucionalidad por omisión —a pesar de la reciente la reforma de ley orgánica del Tribunal constitucional, LO 7/99 de 21 de abril de 1999, que establece un nuevo tipo de conflictos “los conflictos en defensa de la autonomía local” estos no garantizan el autogobierno autonómico sino el local—.

<sup>592</sup> La STC 37/1981 destaca que la potestad legislativa de las CC.AA puede dar lugar a tratamientos diferentes de los ciudadanos y que la igualdad se limita a los derechos fundamentales y a las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales. La STC 76/1983, sobre la LOAPA en la que el TC anula gran parte de la ley por el doble carácter orgánico y armonizador y por operar como simple interpretación de la CE.

<sup>593</sup> Sobre este tema resulta interesante la consulta del libro de ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *Legitimación de las comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992.

<sup>594</sup> Vid. Sentencia 25/1981.

<sup>595</sup> Vid. Sentencia 84/1982.

<sup>596</sup> Vid. el art. 31.1º de la LOTC y la Sentencia 99/1986 sobre el condado de Treviño. Cfr. también ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *Legitimación de las comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992, pp. 31-33, el autor niega la posible analogía de la prohibición de impugnación del 32.1 LOTC a las proposiciones de ley de una comunidad autónoma presentada ante el congreso. En estos supuestos no cabría limitar la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas que tomada en consideración por el Congreso se convierte en proposición del Congreso, por lo que las comunidades disponen de una vía de participación política en competencias incluso exclusivas del Estado, a tenor del 87.2 de la CE.

cionalidad, semeja que el Tribunal pretende fijar los límites y el contenido del mismo a las normas que serían imprescindibles para efectuar el juicio de constitucionalidad. A esta mutabilidad del parámetro de constitucionalidad y el problema de su posible inconstitucionalidad ya nos hemos referido<sup>597</sup>.

4. La determinación del criterio general de delimitación competencial de la comunidad autónoma al espacio físico delimitado. En un principio se considera al territorio como ese criterio delimitador<sup>598</sup> pero al poco tiempo comienza a manifestarse la dificultad de racionalizar determinadas actividades a un espacio físico o a una misma realidad<sup>599</sup> por lo que surge la necesidad de establecer otros criterios cuando se afectase a ámbitos materiales o espaciales fuera de la comunidad<sup>600</sup>. En este sentido, y, en el caso concreto de la Comunidad autónoma gallega<sup>601</sup>, podemos destacar una excepción al principio de territorialidad. Singularidad que el propio Estatuto de autonomía y su desarrollo legislativo posterior<sup>602</sup> contempla, y que consiste en la extensión de la galleguidad más allá de nuestras fronteras regionales<sup>603</sup> no sólo de un modo estricto para los gallegos y descendientes de gallegos que gozarán de los mismos derechos políticos, sino también a colectividades situadas en el extranjero<sup>604</sup>.
5. La determinación de las bases o el concepto de norma básica. Se trata de un sistema muy complejo de delimitación ya que no existe un concepto unitario de bases si no que caben distintas acepciones dentro del artículo 149.1. En el desarrollo de su doctrina el Tribunal Constitucional<sup>605</sup> se ha encargado de distinguir entre las bases, las condiciones básicas referidas al aspecto material de la regulación básica, entre las normas básicas y la legislación básica referida a las bases desde un punto de vista formal. De esta manera, el Tribunal Constitucional ha intentado ir racionalizando cada sector e ir determinando el carácter que las bases han de tener. Si bien se pueden extraer de su labor interpretativa una serie de elementos comunes que, en general, definen las bases. De este modo, podemos destacar que<sup>606</sup>: el fundamento general de la competencia exclusiva del Estado se localiza a la hora de

<sup>597</sup> Revisar de nuevo BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 110 y ss.

<sup>598</sup> Ejemplo de ello son las sentencias 37/1981, 72/1983/44/1984, 37/1987, 86/1989, 150/ 1990, 132/1996,.

<sup>599</sup> Vid. la STC 113/ 1983.

<sup>600</sup> Es el caso de los bienes situados fuera de la comunidad o impuestos indirectos (*vid.* STC 150/1990) o la racionalización de la regulación de una actividad en función de la materia (*vid.* STC 102/1995)

<sup>601</sup> Aunque otros estatutos de autonomía como el asturiano en su art. 8, el cántabro en el art. 6, el extremeño en el art. 5.5, etc establecen previsiones semejantes sobre el reconocimiento a colectividades extraterritoriales del carácter oriundo de la comunidad, y luego las desarrollarán a través de leyes como la ley de 9 de mayo de 1984 de reconocimiento de la asturia, ley 25 de marzo de 1985 de reconocimiento de comunidades montañosas o cántabras asentadas fuera de Cantabria o la ley 3/1986 de 24 de mayo sobre el reconocimiento de la extremeñidad.

<sup>602</sup> *Vid.* Los artículos del Estatuto gallego 37.1 sobre el principio de territorialidad aplicable a las competencias autonómicas, el artículo 7 sobre el reconocimiento de la galleguidad de las colectividades gallegas sitas en el extranjero, el artículo 3.2 sobre el reconocimiento de la condición de gallegos y la aplicación de sus derechos políticos para los residentes y descendientes de gallegos que viven en el extranjero. También resulta necesaria la consulta en esta materia de la ley 4/1983 de 15 de junio de reconocimiento de la galleguidad.

<sup>603</sup> Sobre esta cuestión se pueden consultar, entre otros, el comentario al art. 3.1 del Estatuto de autonomía realizado por DE FRUTOS ISABEL, José M<sup>a</sup>, en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 49-53

<sup>604</sup> Sobre esta cuestión de importancia migratoria histórica para la comunidad y dada su relevancia política, económica, y social, debemos resaltar que plantea la necesidad de creación de una Dirección general de Relaciones con las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia y de un registro de las mismas.

<sup>605</sup> *Vid.*, como claro ejemplo de esa evolución la sentencia de la LOPA y la delimitación de lo básico, y la categorización que se llega a hacer en la STC 102/ 1995 de 26 de junio, f.j. 7.

<sup>606</sup> Sobre esta cuestión debemos remitirnos a la consulta, dada la profundidad de estudio y claridad expositiva de un tema tan complejo, del libro de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 237-315.

determinar la normativa básica o las bases en función de la materia; la competencia exclusiva estatal permite la intervención de las comunidades autónomas en lo no básico si existiera un previsible estatutario al respecto; no cabe que el Estado agote la regulación de la materia al ejercitar su competencia de desarrollo legislativo; las normas básicas que dicte el Estado deben permitir el desarrollo de opciones diversas a las Comunidades autónomas; como excepción la normativa básica estatal puede ser parcialmente inaplicable en algunas Comunidades autónomas; la noción material de bases justifica la inclusión de competencias de simple ejecución dentro de la competencia exclusiva del Estado; etc.

6. La actividad internacional de las comunidades autónomas. También aquí se observa una evolución desde la negación de cualquier intervención internacional de las regiones hasta la admisión de la creación de oficinas de representación permanente en Bruselas lo que produjo posteriormente su extensión a la celebración de convenios y acuerdos bilaterales entre la región y otro Estado o región de otro Estado<sup>607</sup>. Sobre este apartado nos remitimos a lo que señalaremos.

De esta manera, el Tribunal constitucional español ha actuado dentro de la configuración de nuestro modelo territorial como un protagonista dentro del sistema de relaciones establecidas entre el Estado y las Comunidades autónomas al ser numerosos los conflictos suscitados entre el Gobierno central y los autonómicos<sup>608</sup>. Su resolución no sólo ha supuesto el fin de la controversia planteada si no también la configuración interpretativa de los múltiples elementos que configuran el Estado de las autonomías y que no aparecían claramente definidos en la Constitución. Como señala AJA<sup>609</sup>, no existe una sentencia importante que pueda ser considerada desastrosa aunque quepa la discusión sobre los términos de su interpretación, sí en cambio son muchas las sentencias positivas, como hemos visto.

La labor del Tribunal constitucional en el ámbito del desarrollo del Estado de las autonomías ha sido equilibrada y sería aunque no exenta de críticas referidas a la mejora de sus líneas jurisprudenciales o la posible participación de la Comunidad autónoma en la elección de sus miembros de manera que se asegurase una mejor defensa de los intereses regionales. Pero, lejos de todas esas críticas la actuación llevada a cabo por el Tribunal constitucional se ha enmarcado dentro del proceso autonómico

<sup>607</sup> Estas acciones de proyección exterior se amparan en la jurisprudencia constitucional, como las STC 17/1991, de 31 de enero, STC 90/1992, de 11 de junio, y tienen como fin la investigación científica y técnica, la promoción cultural y lingüística, etc. Así se admite la posibilidad de existan: acuerdos de cooperación catalanes con los Cuatro Motores para Europa, las regiones de Baden-Württemberg (Alemania), Rhône-Alpes (Francia) y Lombardía (Italia); la participación catalana y valenciana con las regiones francesas, italianas, en las "Ruta de las altas tecnologías de Europa del Sur"; oficinas autonómicas en el extranjero establecidas por los Decretos 72/2002 de 20 de marzo, 9/2003 de 23 de enero, 24/2003 de 11 de febrero, 25/2003 de 11 de febrero, 26/2003 que crean y regulan los institutos de *Euskadi* en México, Madrid, Chile, Argentina y Venezuela. En el caso de Galicia, hemos de indicar que la acción exterior, coordinada por la Dirección Xeral de *Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior* llevada a cabo se proyecta no sólo en Europa —ya que participa activamente en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa y su Comisión Arco Atlántico y es miembro directivo de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa—, como veremos, sino que también de un modo significativo en América Latina, en concreto, la Xunta ha promovido el turismo cultural del camino de Santiago, aumentando los convenios entre las universidades gallegas e iberoamericanas, acercado lazos con la emigración gallega a través del concepto de "galegidade" y estrechado sus relaciones económicas con MERCOSUR, por las posibilidades que ofrece a la promoción de las empresas gallegas, y por su interés en colaborar con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así lo recoge el Memorandum de Cooperación para favorecer el intercambio de información y de técnicos en áreas de interés común, así como para la realización de cursos, seminarios, etc. sobre aspectos relacionados con la integración, debemos destacar aquí que Galicia fue uno de los primeros casos en el que una comunidad autónoma firma un protocolo de cooperación con una organización económica internacional y en la que se produjo, teóricamente, el intento más riguroso de coordinación entre los distintos departamentos de una administración autonómica en el ámbito específico de la cooperación al desarrollo, con la Comisión de acción exterior, además cabe destacar que esta comunidad autónoma destaca porque existen casas regionales en los niveles provincial y local en los Estado en los que tiene presencia.

<sup>608</sup> Sirva como ejemplo al respecto el hecho de que en las primeras décadas de funcionamiento de nuestro modelo territorial los gobiernos autónomos vascos y catalán llegaron a impugnar la constitucionalidad del veinticinco por ciento de las leyes del gobierno central.

<sup>609</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, p. 155.

como un elemento más, sin desmerecer su protagonismo, respecto al incremento del autogobierno autonómico. En este sentido resulta de trascendente importancia hacer un pequeño estudio sobre cómo se ha incrementado el autogobierno regional por la acción del Tribunal constitucional, para ello veremos lo ocurrido con la Comunidad autónoma gallega.

### **3.1.2 Conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad referidos a Galicia**

Durante casi tres décadas el desarrollo práctico del proceso autonómico estuvo dirigido por la labor interpretativa del Tribunal constitucional. En el caso de Galicia, la cota de autonomía alcanzada en la actualidad no es ajena al protagonismo del máximo intérprete constitucional. Es decir, la actual configuración de la autonomía gallega, en el ámbito competencial, es en gran medida fruto de la labor realizada por el mismol, por ello será importante el considerar cuál ha sido esa actuación jurisprudencial referida a la comunidad gallega.

En este apartado nos referiremos de un modo sucinto y ejemplificativo al supuesto gallego en materia de la jurisprudencia constitucional. Lo que haremos será el aportar referencias de sentencias pronunciadas por el Tribunal constitucional referidas a la Comunidad autónoma en las que se observa las características o elementos destacados hasta aquí que han repercutido en la configuración competencial de esta región.

Dentro del numerosísimo grupo de sentencias constitucionales dictadas en relación con el desarrollo del proceso autonómico, y a las que de una manera general nos hemos referido en el anterior apartado, podemos realizar una clasificación de las mismas a efectos de observa cómo se perfila la delimitación competencial galaica. Para sistematizar la enumeración y su estudio distinguiremos cuatro grandes tipos de sentencias, en función de su mayor proximidad a la comunidad gallega, así destacaremos: a) las sentencias en las que de un modo directo interviene la comunidad autónoma como parte; b) las sentencias en las que no directamente y, de una forma colectiva, se plantean recursos que incidirán en la autonomía de las comunidades; c) las sentencias en las que de un modo indirecto se incide sobre la competencia gallega al pronunciarse el tribunal sobre los ámbitos competenciales de otras comunidades; d) las demás sentencias sobre cuestiones claves de la delimitación competencial en el proceso autonómico.

a) Dentro del primer grupo de sentencias, aquellas en las que de un modo directo interviene la comunidad autónoma como parte, podemos a su vez hacer una subdivisión en función de los ámbitos competenciales definidos y la participación gallega en el proceso. Así,

1. En el supuesto de mutabilidad del parámetro de constitucionalidad y de la existencia de normas inconstitucionales en el mismo, podemos citar como ejemplo en relación con Galicia. En materia de bases podemos citar en el caso gallego la sentencia 48/88 sobre un recurso de inconstitucionalidad presentado por el gobierno frente a la ley del parlamento gallego 7/1985 y 15/85 del parlamento catalán que regula las cajas de ahorros en el ámbito de las comunidades autónomas. A la vez que se tramitaban estas leyes y con posterioridad a al interposición del recursote inconstitucionalidad entró en vigor una ley que fijaba las bases entre la regulación estatal y autonómica que también fue impugnada por inconstitucional. El Tribunal tuvo que tramitar dos recursos no acumulados con dos sentencias distintas la 48/1988 referida a las comunidades autónomas y la 49/1988 referida a la ley estatal, de manera que no aplica las bases de la ley estatal que considera inconstitucionales pero no las declara inconstitucionales en la sentencia 48/1988. La inconstitucionalidad de las bases de la Ley estatal inaplicadas se fijarán en una sentencia distinta, la sentencia 49/1988 que se dicta el mismo día.

2. Como hemos visto, se ha producido una evolución en la doctrina constitucional, que en el caso de Galicia y sus competencias se puede observar de un modo muy claro en el supuesto del reconocimiento de su actividad extraterritorial. Es decir, en la evolución de la doctrina constitucional en materia de relaciones internacionales, la comunidad gallega ha visto como en un principio se le negaba competencialmente cualquier actividad internacional en defensa de sus intereses (*Vid.* Fj 3) como fue la celebración del Convenio gallego con una dirección general del Reino Dinamarca (*Vid.* Fj 3), para posteriormente reconocer su interés en la defensa de sus competencias en la Unión Europea a través del establecimiento de una oficina en Bruselas. Y es que, en materia de acción exterior, la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido evolucionando desde la declaración de inconstitucionalidad de toda actividad exterior de las CC.AA —por ejemplo, *vid.* El f.j 3 de la sentencia 137/1989<sup>610</sup> que declara inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia— dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca— hasta admitir la proyección de la actividad regional exterior mediante el establecimiento de oficinas en la Unión Europea—por ejemplo la sentencia 165/1994 sobre el establecimiento de la oficina vasca en Bruselas<sup>611</sup> que se aplicaría para las demás comunidades autónomas—. En estas sentencias el Tribunal ha tenido que hilar muy fino a la hora de delimitar el ámbito competencial autonómico y la defensa de sus intereses más allá de las fronteras territoriales y la limitación competencial estatal a la hora de fijar los acuerdos, tratados y, en general, las relaciones internacionales que pudiesen afectar o interesar a la comunidad autónoma. La importancia que supuso la integración comunitaria se ve reflejada en la doctrina constitucional ya que abrió la posibilidad a la acción exterior autonómica en pos de sus intereses competenciales.

<sup>610</sup> La STC 137/1989 de 20 de julio declara inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia—dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca basándose en exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de Convenios o Tratados internacionales ya que la Constitución no admite salvedad alguna a esa competencia no cabría que la comunidad gallega celebrase un convenio colaborador válido con, ni siquiera, la dirección general de un ministerio extranjero. Lo único que admite el Tribunal es el empleo de mecanismos de cooperación, por la vía del artículo 150.2 de la CE, entre el Estado y las comunidades autónomas que se proyectasen en el ámbito de las relaciones internacionales a través de las posibilidades que ofrece el Derecho comparado, entre las que se incluirían el convenio de cooperación

<sup>611</sup> Frente la doctrina asentada contraria a la actividad exterior de las comunidades autónomas, en esta sentencia el Tribunal afirma que, constitucional y estatutariamente, se encomendó a las Comunidades autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. En este caso el Tribunal señala que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, no puede excluirse la realización autonómica de determinadas actividades fuera de su territorio e, incluso, fuera de los límites territoriales de España. El límite de esas actividades sería la no- necesidad de un *ius contrahendi*. Así, mientras se reconoce la posibilidad de establecer estas oficinas en la Unión Europea para preservar sus intereses y competencias (*Vid.* Fj 3) se niega su participación en otros órganos y organismos internacionales (*Vid.* Fj 6). De esta manera, esta sentencia, en su fundamento jurídico 3, además, se reconoce que “las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que éstos entes llevan a cabo”. Así mismo reconoce en el fundamento jurídico 4º, como había hecho entre otras en las sentencias 258/1988 y 79/1992, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias, «ratione materiae», corresponde a las Comunidades autónomas, en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos. Por todo ello, reconoce la facultad de las comunidades autónomas a la hora de establecer estas oficinas en Bruselas a partir de la delimitación competencial estatal en materia de «relaciones internacionales». El Tribunal, en el fundamento quinto de esta resolución, delimita la competencia estatal reservada constitucionalmente, destacando que no se identifica con toda actividad de proyección exterior y estableciendo que las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Por todo ello, al no ser sujetos internacionales las comunidades autónomas, excluye su participación en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, en la concertación de tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales, y, en concreto, el Tribunal sostiene que las comunidades autónomas no pueden establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones. Sobre esta sentencia y su importancia resulta interesante la consulta del trabajo de PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo en la *Revista de instituciones Europeas*, vol.21, nº3, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 899-916.

3. En el ámbito del desarrollo de los planes de formación y en materia de conflictos positivos de competencias promovidos por la comunidad gallega: Destacaremos, en el conflicto positivo de competencia número 2947/2005, promovido por el Gobierno de Galicia, en relación con la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, que se establecía las bases reguladoras para el desarrollo de tales planes.
4. En el ámbito de la ordenación farmacéutica se plantea la cuestión de inconstitucionalidad número 7754-2004, en relación con el inciso primero del artículo 19.5 de la Ley de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.
5. En el ámbito de control autonómica por omisión estatal en el traspaso de servicios<sup>612</sup>. En concreto, la STC 155/1990<sup>613</sup>, 18-10 destaca el valor de los Reales Decretos de transferencia de servicios en los conflictos de competencias y la imposibilidad de control por omisión del traspaso de servicios, en este caso referida a ámbito de la sanidad pública. Si el efectivo traspaso de los servicios del INSALUD a Galicia no se había realizado en el momento de plantear este conflicto (ni tampoco hasta el momento de dictar esta sentencia), estando pendiente de que se alcance el correspondiente acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias, de composición paritaria, con independencia de a quien corresponda la titularidad de la competencia, al Estado o a Galicia en su ámbito territorial, lo que ahora se está planteando no es que una disposición del Estado «no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes» (art. 63.1 LOTC), sino, lo que es bien distinto, que se ha producido una omisión o falta de actividad en el traspaso de los servicios a Galicia. Y ello, como es evidente, no encaja en el objeto del conflicto positivo de competencia cuya resolución corresponda a este Tribunal, consistente en una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente.
6. En materia de la limitación territorial las competencias gallegas y su relación con los artículo 7 del Estatuto referido a la promoción de la galleguidad y 32 referido a la promoción cultural, podemos citar como ejemplo la sentencia del Tribunal Constitucional nº 154/1985, de 12 de Noviembre<sup>614</sup>, mediante la forma de conflicto positivo de competencia se plantea el problema de la extensión del ámbito de actuación del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia a personas residentes fuera de Galicia, en cuanto supone un ejercicio de poder público fuera del territorio comunitario. En esta sentencia se establece que no corresponde tal facultad a la Comunidad autónoma, debiendo declararse a favor del Estado cuando se aplica fuera de España o en territorio español, salvo que se aplique en el territorio de las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia en la materia, en cuyo caso corresponde.

<sup>612</sup> En este sentido el TC se pronunció en una sentencia posterior la 209/1990, de 20 de Diciembre, en la que señala que “mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional” (Vid. STC 25/1983).

<sup>613</sup> La doctrina de esta sentencia en materia de la incidencia de la falta de traspaso de los servicios en el ejercicio de las competencias se inserta dentro del grupo de sentencias dictadas por el tribunal Constitucional 178, 179, 193 201 y 209 del año 1990. En concreto en la STC 209/1999 referida a la Comunidad Gallega, entre otras, destaca en su fundamento jurídico 4 que mientras no se produzca el traspaso de los medios personales y materiales el ejercicio de las competencias asumidas por las comunidades corresponde al Estado y llama la atención sobre la perentoria necesidad de culminar un proceso estatutariamente exigible e imprescindible para el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías. (Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp.336 y ss.)

<sup>614</sup> STC 87/1997 referida a Cataluña y la extralimitación del Estado a la hora de fijar el castellano como única lengua en los asientos del registro mercantil.



7. En materia de derechos lingüísticos no hay una sentencia en la que Galicia forme parte pero sí otras que le afecten dada su competencia sobre la materia. Así el Tribunal siempre ha considerado como tales, entre otras, el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas -por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad- y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas —por todas, SSTC 123/1988 y 56/1990—. Más concretamente, el Tribunal Constitucional ha precisado que las denominadas leyes de normalización y en concreto los preceptos que proclaman los referidos derechos y la igualdad de efectos jurídicos son fruto del ejercicio de estas competencias o mandatos contenidos en los preceptos constitucionales y estatutarios que atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la regulación del carácter oficial de las lenguas y el fomento de las mismas<sup>615</sup>.

8. Sobre las competencias en materia de legislación laboral, educativa la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 190/2002, de 17 de Octubre de 2002 resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1026/95 promovido por la Xunta de Galicia contra la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995, sobre financiación de acciones de formación continua. En este caso se plantean las competencias sobre legislación laboral, educación y formación profesional, fondos de empleo, y ordenación de la economía que ya se había planteado en otras sentencias —como la STC 95/2002— y que determinará la nulidad e interpretación del precepto.

9. En materia de derecho civil de Galicia. El parámetro competencial viene definido por algunas sentencias como la STC 47/2004 de 29 de marzo que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3141/1993 promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial. Esta sentencia definirá cuáles son las competencias sobre legislación procesal y concluye con la nulidad parcial de precepto autonómico.

10. Finalmente, y por su importancia económica, debemos hacer una breve referencia a la materia de pesca. Sobre la delimitación de esta competencia autonómica incidirán tanto sentencias dictadas específicamente para la comunidad gallega como otras dictadas en un ámbito no gallego pero que le afectarán, a ellas nos referiremos en los siguientes grupos de sentencias. En este caso, de sentencias dictadas respecto a Galicia, caben destacar la sentencia 9/2001, de 18 de enero de 2001<sup>616</sup> que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2728/93. Promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo. El Tribunal se pronuncia sobre las competencias de pesca marítima, marisqueo y ordenación del sector pesquero declarando la nulidad parcial de la ley autonómica. En esta sentencia se precisan los contornos territoriales de la pesca en aguas interiores y del marisqueo y acuicultura, no limitados a ese espacio, pero que no pueden dar pie al establecimiento de una competencia exclusiva autonómica en pesca marítima.

11. Pero la Comunidad autónoma gallega ha sido parte de procesos de inconstitucionalidad promovidos por otras comunidades autónomas como la Sentencia Tribunal Constitucional nº 36/2005, de 17 de Febrero de 2005 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5590-2002 promovido por el Gobierno de Aragón contra la disposición adicional cuarta de la Ley

<sup>615</sup> Cfr. También las SSTC 82/1986, 56/1990, 74/1989 y 337/1994.

<sup>616</sup> Sobre esta cuestión conviene consultar el trabajo de BARRIO GARCÍA, Gonzalo y GARCÍA PÉREZ, Marta María "El marco constitucional de la pesca marítima: a propósito de la STC 9/2001, de 18 de enero, sobre la Ley de Pesca de Galicia, en *Cuadernos de Derecho Pesquero*, Nº. 2, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2003, pp. 293-316.

15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c), 23.bis.6 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Esta sentencia se pronuncia sobre las competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: parques nacionales<sup>617</sup>.

b) Un segundo grupo de sentencias estaría formado por las sentencias en las que, no directamente y de una forma colectiva, se plantean recursos que incidirán en la autonomía de las comunidades. En este ámbito podemos señalar como ejemplos:

1. La sentencia 329/2005 de 15 de diciembre que resuelve los recursos acumulados de inconstitucionalidad 1785/1997, 3000/1997 y 5246/1997 promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista frente al Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero, la Ley 17/1997, de 3 de mayo, y el Real Decreto-ley 16/1997, de 13 de septiembre, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y medidas adicionales para la liberalización del sector. En él se fijan como límites a los Decretos-leyes: la necesidad y adecuación de las medidas aprobadas en relación con descodificadores de la televisión por satélite con tecnología digital y otros extremos relacionados con la incorporación de Directivas comunitarias y con la afectación de la libertad de información.

2. La sentencia Tribunal Constitucional 16/2003, de 30 de Enero de 2003 que resuelve los recursos acumulados de inconstitucionalidad 893/93, 921/93 y 943/93 y de conflictos de competencia 894/93, 3985/95 y 2170/97; promovidos por el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, comisionado por 53 Senadores, respecto de determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, los Reales Decretos 1623/1992 y 1165/1995, y una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda: en cuanto regulan el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el régimen económico y fiscal canario —la garantía institucional, la franquicia sobre el consumo, el principio de solidaridad, el hecho insular, el procedimiento legislativo, la competencia sobre procedimiento administrativo y los tributos cedidos—.

3. Respecto a las competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad la Sentencia Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de Julio de 2001 resuelve los recursos acumulados de inconstitucionalidad 3004/98, 3144/98 y 3182/98 promovidos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. En este sentido la sentencia se pronuncia sobre el planeamiento general y de desarrollo; la acción pública y participación privada; el reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento; la participación pública e información urbanística; la clasificación del suelo; las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios de suelo; la consolidación del suelo urbano; las cesiones de aprovechamiento; el derecho de consulta; la autorización de usos y obras de carácter provisional o de interés público; la valoración de los terrenos; las expropiaciones urbanísticas; el derecho de reversión; las indemnizaciones; en concreto, sobre Ceuta y Melilla y los territorios insulares. Para determinar finalmente la nulidad parcial e interpretación de la ley.

<sup>617</sup> Vid. al respecto también la STC 194/2004.

4. En el ámbito material de corporaciones de Derecho público<sup>618</sup>: la sentencia del Tribunal Constitucional 11/2002, de 17 de Enero de 2002 que resuelve los recursos de inconstitucionalidad 3584/94 y 3592/94 promovidos, respectivamente, por sesenta y dos Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular y por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Decretos-leyes y competencia sobre corporaciones de Derecho público, específicamente se refieren a la: validez de los preceptos que suprimen el carácter de corporación pública de las Cámaras<sup>619</sup>, que someten sus actos a intervención administrativa, y que habilitan al Gobierno para reglamentar su personal y patrimonio.

5. En el ámbito de los derechos fundamentales y la Agencia de protección de datos la sentencia, la sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000, de 30 de Noviembre de 2000 resuelve los conflictos de competencias acumulados 201/93, 219/93, 226/93 y 236/93 que había sido promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Defensor del Pueblo, el Parlamento de Cataluña y por don Federico Trillo-Figueroa Conde y un Comisionado por 56 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra diversos artículos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

c) El tercer grupo de sentencias descrito sería el conformado por las sentencias en las que de un modo indirecto se incide sobre la competencia gallega al pronunciarse el tribunal sobre los ámbitos competenciales de otras comunidades. Se trata de sentencias sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que no afectan a Galicia sino a otras comunidades pero que configuran indirectamente su autonomía al incidir sobre cuestiones de la delimitación competencial estatal-autonomía con el protagonismo de otra autonomía pero que asienta doctrina.

1. Sobre la no alteración del orden competencial interno por el ingreso en la Unión Europea la sentencia Tribunal Constitucional 21/1999, de 25 de febrero de 1999<sup>620</sup> señala que: el orden competencial establecido no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias, si no que las reglas internas de delimitación competencial son las que han de fundamentar la respuesta a los presentes conflictos acumulados.

2. En materia de competencias sobre cooperativas y ordenación del crédito, en concreto sobre la prelación de fuentes en materia de cooperativas de crédito; destacaremos la sentencia del Tribunal Constitucional 291/2005, de 10 de Noviembre de 2005 promovido por la Junta de Andalucía respecto del artículo 54 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

3. Sobre las competencias sobre Administración de Justicia y ordenación económica: la sentencia del Tribunal constitucional nº 253/2005, de 10 de noviembre de 2005 resuelve el conflicto positivo de competencia 3783/1998 promovido por el Gobierno de la nación frente al decreto del gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el acuerdo

<sup>618</sup> En materia de corporaciones de Derecho Público, en concreto, sobre las Cámaras agrarias y la no competencia exclusiva del Estado y la asunción competencial realizada por el Estatuto vasco hay que ver también la Sentencia Tribunal Constitucional nº 22/1999, de 25 de Febrero de 1999.

<sup>619</sup> Cfr. STC 178/1994.

<sup>620</sup> Cfr. Aquí también las SSTC 252/1988, 76 y 115/1991, entre otras.

con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia. Especialmente, la sentencia se pronuncia sobre las condiciones técnicas y requisitos esenciales en las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo de los cuerpos nacionales de funcionarios judiciales; el plus retributivo; y el conocimiento del vascuence. Lo que elabora el Tribunal es una interpretación del precepto autonómico.

4. En materia de sanidad, productos farmacéuticos, régimen económico de la Seguridad Social e igualdad básica, en concreto: los precios de referencia en especialidades farmacéuticas como resultado de la interpretación de precepto autonómico; la sentencia del Tribunal Constitucional 98/2004, de 25 de Mayo de 2004 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1297/1997 respecto del art. 51 y una disposición adicional de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

5. En materia de fijación de impuestos, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 108/2004, de 30 de Junio de 2004 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3907/1996 promovido por el Gobierno de Canarias contra el art. 8, apartados 1, 3 a) y 4, del Real Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio, de medidas tributarias urgentes, que modificó el tipo de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas. Esta sentencia define los límites a los Decretos-leyes y régimen económico y fiscal canario como son: la afectación al deber de contribuir<sup>621</sup> y la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo<sup>622</sup>.

6. En el ámbito del traspaso de competencias controvertidas la Sentencia Tribunal Constitucional 132/2004, de 22 de Julio de 2004 que resuelve el conflicto positivo de competencias 1572/1995 promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, por el que se establece el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior. La sentencia fija la extinción del conflicto por el traspaso sobrevenido de funciones y servicios correspondientes a las competencias controvertidas; carga de fundamentación.

7. En materia de Hacienda Pública y tributos, principios de autonomía financiera y de autonomía política: la Sentencia Tribunal Constitucional 192/2000, de 13 de Julio de 2000 resuelve sobre el conflicto positivo de competencias 5447/98 planteado por el Gobierno de la Nación contra el Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura, con ocasión de su Comunicación al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura sobre las reclamaciones económico-administrativas relativas a los tributos cedidos. La sentencia determinará la nulidad parcial de la Ley de Extremadura 7/1998.

En el ámbito concreto de los límites a la potestad tributaria autonómica la sentencia Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de Noviembre de 2000 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 838/92 promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

<sup>621</sup> Cfr. STC 182/1997.

<sup>622</sup> Cfr. STC 16/2003.

8. En el ámbito de la ley presupuestaria la sentencia Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de Enero de 2003 resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2872-2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En esta sentencia se destacan los principios de unidad, universalidad y anualidad de la ley de presupuestos; la prórroga y modificaciones; y el principio de seguridad jurídica.

9. Sobre el comercio interior: la sentencia Tribunal Constitucional 124/2003, de 19 de Junio de 2003 determina la nulidad parcial e interpretación de preceptos estatales de la Ley 7/1996 de 15 de enero de ordenación del comercio minorista. Esta sentencia se pronuncia sobre las competencias en el comercio interior, la ordenación general de la economía y defensa de la competencia; sobre la reserva de ley orgánica, y específicamente sobre: los grandes establecimientos comerciales; las ventas especiales; la reincidencia de infracciones, la graduación de sanciones, y los plazos de prescripción; y, sobre los horarios comerciales.

También, en este ámbito, podemos resaltar la sentencia Tribunal Constitucional 157/2004, de 21 de Septiembre de 2004 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5343-2001 promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio en Navarra. Esta sentencia se pronuncia en los ámbitos competenciales de comercio interior, ordenación general de la economía, defensa de la competencia, del consumidor y legislación mercantil, en concreto, sobre: los grandes establecimientos comerciales; las ventas especiales; la reincidencia de infracciones<sup>623</sup> y la supletoriedad de la legislación estatal. La sentencia supondrá la nulidad parcial de preceptos autonómicos.

Y, en concreto, sobre régimen energético, comercio interior y planificación de la actividad económica: la Sentencia Tribunal Constitucional 223/2000, de 21 de Septiembre de 2000 resuelve el conflicto positivo de competencias 281/93 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto del Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo.

En el ámbito de las subvenciones<sup>624</sup>, la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2004, de 29 de Abril de 2004 resuelve el conflicto positivo de competencia 1659/1996 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior. La sentencia define cuáles son las competencias sobre subvenciones, el comercio interior y la planificación de la actividad económica y sobre la Delimitación del ámbito territorial.

10. en materia de comercio exterior, la sentencia Tribunal Constitucional 206/2001, de 22 de Octubre de 2001 que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 2035/93 y 2038/93 que fueron promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana respecto de determinados artículos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Esta sentencia perfila las competencias sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, comercio exterior, en concreto, el plan cameral de promoción de

<sup>623</sup> Vid. también aquí la STC 124/2003.

<sup>624</sup> En este ámbito puede consultarse la sentencia Sentencia Tribunal Constitucional nº 186/1999, de 14 de Octubre de 1999 que resuelve el conflicto positivo de competencias, 2366/92, sobre la concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial.

las exportaciones y recurso cameral permanente y concluye con la inaplicabilidad parcial de los preceptos legales.

Específicamente, dentro de esta subdivisión, en materia de industria, planificación de la actividad económica, reestructuración, comercio exterior e investigación científica y técnica, la Sentencia Tribunal Constitucional 190/2000, de 13 de Julio de 2000 que resuelve el conflicto positivo de competencias. 2830/92 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992 sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección.

11. En materia de aprovechamientos hidráulicos, pesca fluvial y protección ecosistemas: la Sentencia Tribunal Constitucional 123/2003, de 19 de Junio de 2003 define las competencias sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, pesca fluvial y protección de los ecosistemas y medio ambiente, en concreto: el caudal mínimo en cuencas hidrográficas; construcciones en presas y diques; extracciones y vertidos; compuertas de rejilla; la vegetación y extracción de plantas; las barreras; navegación con lanchas; infracciones y sanciones<sup>625</sup>. También se pronuncia en este ámbito la sentencia Tribunal Constitucional<sup>626</sup> 166/2002, de 18 de Septiembre de 2002 sobre el recurso de inconstitucionalidad 2989/95 promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de la Región de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, en ella se perfilan las Competencias sobre medio ambiente, especies protegidas, infracciones y sanciones por caza que suponen la nulidad parcial de los preceptos autonómicos.

La sentencia del Tribunal Constitucional 90/2000, de 30 de Marzo de 2000 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2449/90 promovido por el Presidente del Gobierno, contra los apartados 16 y 29 del Anexo I y los apartados 3 (en su expresión "con producción superior a 100.000 toneladas/año") y 7 (en su expresión "con capacidad para 100 o más embarcaciones") del Anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico define las competencia sobre la legislación de protección del medio ambiente

En el ámbito del urbanismo y del medioambiente la Sentencia Tribunal Constitucional nº 306/2000, de 12 de Diciembre resuelve los acumulados conflictos positivos de competencias 2985/94 y 2999/94. que fueron planteados por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa. Esta sentencia define las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y otras relativas a los parques nacionales y determina la nulidad parcial de las disposiciones.

12. En materia de construcción de puertos deportivos: la sentencia del Tribunal Constitucional 226/1998, de 26 de Noviembre<sup>627</sup> plantea la cuestión de la construcción del puerto deportivo fluvial, en concreto, el otorgamiento de su concesión que correspondería a la comunidad autónoma. Por ello la sentencia anula el acuerdo de concesión de Consejo de

<sup>625</sup> Cfr. Las SSTC 15/1998 y 110/1998.

<sup>626</sup> La sentencia Tribunal Constitucional 166/2000, de 15 de Junio de 2000 promovido por el Presidente del gobierno respecto de determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Esta sentencia resuelve cuestiones referidas a las competencias sobre aguas, pesca fluvial y protección del medio ambiente que suponen la nulidad de varios preceptos e interpretación de otros.

<sup>627</sup> Esta sentencia reitera la doctrina asentada por el Tribunal en las sentencias SSTC 40/1998, 80/1998 y 193/1998.

Ministros, hecho público por la Resolución de 13 de enero de 1989, de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Además, la resolución judicial determina la subrogación autonómica en la posición del Estado dentro de la relación jurídica concesional originada en aquel acto,

13. En el ámbito de las competencias sobre urbanismo y obras públicas específicamente sobre la adaptación del planeamiento urbanístico a los estudios informativos de carreteras estatales: la sentencia Tribunal Constitucional 151/2003, de 17 de Julio de 2003 se pronuncia sobre el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento General de carreteras.

14. En materia de concesión de créditos destacamos: la sentencia Tribunal Constitucional nº 24/2002, de 31 de Enero que resuelve el recurso 3079/96 promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal. En ella se delimitan las competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos y sobre planificación general de la actividad económica, en concreto los límites estatales al incremento de retribuciones<sup>628</sup>. La resolución judicial determinará la nulidad parcial del precepto.

15. Sobre las competencias en materia de juego: Sentencia Tribunal Constitucional nº 204/2002, de 31 de Octubre de 2002 Recurso de inconstitucionalidad 1251/97. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social competencias sobre juego, y en materia de ordenación del territorio y urbanismo; principio de autonomía local: tasas por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar "en todo el territorio nacional"; planeamiento en las zonas de servicio de los aeropuertos de interés general, y licencias de obra. La sentencia determina la nulidad parcial e interpretación de los preceptos estatales impugnados.

16. En materia de seguridad pública y de policía autonómica: la Sentencia Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de Diciembre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1487/96 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. En esta resolución judicial se perfilan las competencias en materia de seguridad pública y policía autónoma propia.

En el caso de la elaboración de los libros registro, la sentencia Tribunal Constitucional 175/1999, de 30 de Septiembre de 1999 resuelve sobre conflicto positivo de competencias 745/90 promovido por el Gobierno Vasco frente a determinados preceptos de la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos. Esta sentencia delimita el ámbito competencia en materia de seguridad pública.

17. En el ámbito de las competencias sobre turismo y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre comercio e investigación científica y técnica la sentencia destacaremos la sentencia del Tribunal Constitucional 242/1999, de 21 de Diciembre de 1999 que resuelve los conflictos positivos acumulados de competencias 2959/92, 3284/96 y 174/97 promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de determinadas Órdenes y Resoluciones del Ministerio de Industria,

<sup>628</sup> Sobre esta cuestión también se pronuncian las SSTC 63/1986 y 62/2001.

Comercio y Turismo, que instrumentan ayudas del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan FUTURES.

18. En el ámbito de las subvenciones comunitarias, en el caso de las subvenciones agrarias, existe ya una dilatada doctrina<sup>629</sup>. En los estos pronunciamientos, se han consolidado una serie de principios, que fueron objeto de recapitulación general para todo tipo de subvención en la STC 13/1992 vinculadas a programas de reforma estructural. En el caso de la sentencia Tribunal Constitucional 128/1999, de 1 de Julio de 1999 a demás se determina que la Comunidad Autónoma de Cantabria no puede apoyar su pretensión en la vulneración de los arts. 14, 138 y 139 de la Constitución española, puesto que claro que los mismos no contienen atribución competencial alguna como destacó la STC 52/1988.

d) El cuarto grupo de sentencias, como destacábamos al comienzo de este apartado, estaría formado por las demás sentencias dictadas sobre cuestiones claves de la delimitación competencial en el proceso autonómico. Como son, entre otros:

1. El uso de su potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación para regular por Real Decreto algunos de los aspectos básicos de una materia<sup>630</sup>. Sobre esta cuestión ya nos hemos referido al analizar el artículo 37. 3 del Estatuto de autonomía de Galicia, nos remitimos a lo allí expuesto sobre esta cuestión.

2. La integración de normas en el bloque de constitucionalidad es otra de las cuestiones que debemos incluir en este grupo general de sentencias. Así, la sentencia Tribunal Constitucional 386/1993, de 23 de Diciembre de 1993 destaca que entre los parámetros de la constitucionalidad no son criterios válidos las normas preconstitucionales y la sentencia Tribunal constitucional 130/1999, de 1 de Julio de 1999 se pronuncia sobre los elementos que configuran el bloque de constitucionalidad.

3. Sobre la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad y las disposiciones estatutarias se pronuncian, entre otras muchas, las SSTC 99/1987, 227/1988, 27/1989, 150/1990, 146/1993 y la Sentencia Tribunal Constitucional 225/1998, de 25 de Noviembre de 1998.

4. Por otro lado, las sentencias 5/1981, 137/1986, 224/1993, 127/1994, 254/1994 y 185/1995, reiteran que la relación entre Leyes orgánicas y ordinarias viene dada por las materias que se reservan a las leyes orgánicas en virtud del art. 81.1 C.E., afirmando explícitamente que «las Leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos». Esto nos puede iluminar sobre la s relaciones entre las leyes orgánicas estatales y ordinarias autonómicas.

5. Además, el TC ha dictado sentencias<sup>631</sup> sobre la ilegitimidad de la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativos que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la CE y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía».

<sup>629</sup> Cfr. SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989, 79/1992, 29/1994, etc.

<sup>630</sup> Cfr. Las sentencias SSTC 69/1988, 227/1988 y 213/1994.

<sup>631</sup> Como son por ejemplo las sentencias STC 11/1981 49/1984, 332/1993.



6. Sobre la concurrencia de competencias el Tribunal constitucional ha señalado<sup>632</sup> que “la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico es perfectamente posible”. De modo que, nada impide a cada una de las Administraciones implicadas el ejercicio y la delimitación de un ámbito de actuación específico como ocurre en los espacios portuarios<sup>633</sup> y en los aeroportuarios<sup>634</sup>.

7. Sobre las potestades de ejecución autonómicas la sentencia Tribunal constitucional 236/1991, de 12 de Diciembre de 1991 establece que la no previsión de la participación autonómica por el reglamento estatal redundaba en una injustificable exclusión de las potestades de ejecución de las Comunidades Autónomas recurrentes. Lo que se configura como una evidente invasión de competencia lo que hace necesario el deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas —como destaca STC 18/1982—, a través de los mecanismos correspondientes que garanticen la centralización de todos los datos en el Registro único y cuya articulación corresponde establecer al Estado.

En conclusión, a la hora de analizar el cómo a delimitado el Tribunal constitucional las competencias gallegas a lo largo del desarrollo del proceso autonómico hemos de analizar no sólo las sentencias en las que la comunidad gallega ha formado parte directa del proceso sino las demás sentencias dictadas en este ámbito en los que Galicia integrando un colectivo de autonomías afectadas por la jurisprudencia constitucional dictada en ámbitos concretos de autonomía general o específicos de otra comunidad ha perfilado los parámetros competenciales autonómicos y los elementos configuradores del modelo de Estado autonómico. Revisada la interacción jurisprudencial en el desarrollo de esta autonomía regional y en su configuración hemos de referirnos ahora a la interacción de otro elemento que condicionó la dimensión que actualmente tiene el Estado de las autonomías, la integración europea.

### 3.2. La Unión Europea

Durante el resto de los años ochenta debemos destacar, también un hecho, clave en la evolución del Estado autonómico, el de la integración de España en las Comunidades europeas con efectos desde el 1 de enero de 1986. Este hecho produjo cambios generales en todas las instituciones y sobretodo, en el ámbito que nos corresponde, el de las comunidades autónomas y sus competencias. Más el rasgo más característico de este período fue la configuración institucional de las comunidades autónomas y la alta conflictividad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, sobretodo Cataluña y el País Vasco. Esta conflictividad competencial disminuiría a partir de 1990 y 1991, bien porque el Tribunal constitucional ya había desarrollado una amplia doctrina lo que permitiría prever que ocurriría en caso de conflicto, bien porque mejora el diálogo entre estos dos entes territoriales, o bien por la mejora de la técnica legislativa del Estado y de las comunidades autónomas.

Así, en la relación entre proceso europeo y el proceso autonómico, podemos subrayar que se han producido una serie de fenómenos. Desde el punto de vista del Estado español, vemos que hubo una extensión material y funcional de competencias ya porque el Estado regula cualquier cuestión al ser competente sobre las bases de títulos estatales en el ámbito de la economía en general ya por la interpretación expansiva que están recibiendo los títulos estatales horizontales, —como los contemplados en el art. 149.1.1 de la Constitución—. Por otro lado, esa extensión de las competencias estatales ha supuesto la ampliación del ámbito de actuación del Estado en perjuicio de las comunidades autónomas. De

<sup>632</sup> Vid. las SSTC 25/1983, 113/1983, 77/1984, y 11/1986

<sup>633</sup> Cfr. Las SSTC 77/1984 y 149/1991.

<sup>634</sup> Vid. La STC 68/1984.

manera que, observamos que se ha producido un incremento del protagonismo regional en España parejo a un nuevo reparto competencial en el que el Estado semeja tener una posición ventajosa.

En el caso de la Unión, lo cierto es que las regiones están cobrando poco a poco un papel más relevante en la construcción europea. Este proceso de integración exigirá una redefinición de las regiones dentro de los estados y en relación con la Unión Europea<sup>635</sup>. Las comunidades autónomas están inmersas en ese proyecto europeo y el modelo autonómico. Las competencias, sufren cambios importantes tras la integración, mas esos cambios no significan que se sustituya el modelo actual, ni que resulte inalterado. Se modifica un modelo de Estado que se ha caracterizado por su indefinición, como hemos visto, dado que ni los constituyentes sabían como sería ni existía una teoría consolidada sobre el Estado autonómico, por la indefinición constitucional y su posterior consolidación.

### 3.2.1. Interacción del proceso comunitario y el proceso autonómico

La solución que se le dé a la cuestión de determinación del protagonismo europeo y la atribución de competencias a la Unión es de máxima importancia. En este sentido, PÉREZ TREMPs señala, “la atribución de competencias a un organismo internacional significa el surgimiento de un nuevo titular de poder, con potestades soberanas que actúan frente a todos los ciudadanos”<sup>636</sup>. Es decir, que las normas y actos de este ente supranacional tendrán eficacia independientemente de que la competencia sea estatal o autonómica. De esta manera, determinar si el ente atribuyente es o no el titular de la competencia y si el titular de la competencia tiene un protagonismo europeo serán cuestiones en las que debemos centrar nuestro estudio.

Por lo tanto, es necesario ver, en el Estado autonómico español, quién es titular que atribuye esas competencias al ente supranacional y cómo las normas y actos del ente supraestatal alteran el sistema de delimitación competencial interno y, en concreto, que perspectivas genera para una comunidad autónoma como Galicia.

### 3.2.2. La configuración del Estado autonómico y la Unión Europea

El derecho internacional ha respetado, como todos sabemos, la organización interna del Estado, lo que es una consecuencia derivada de la soberanía que caracteriza este derecho y del «principio de no-intervención», así lo han destacado autores como los profesores PUEYO LOSA Y PÉREZ GONZÁLEZ<sup>637</sup>. Esto significa que el Estado es el que libremente dispone la distribución de competencias entre las distintas entidades —territoriales o no— y poderes que lo constituyen. Aunque el artículo 6 del Convenio de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados señale “todo Estado tiene competencias para celebrar tratados”, lo cierto es que no significa, como señala Araceli MANGAS MARTÍN<sup>638</sup>, que las entidades territoriales que lo conforman puedan concluir tratados sobre materias

<sup>635</sup> El límite a la capacidad de interrelación de los entes subestatales con otros estados viene fijada por la Constitución del Estado y no por el Derecho internacional. La exigencia de una responsabilidad internacional unitaria sería el único límite internacional intangible a la acción exterior de los entes regionales. (Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 189).

<sup>636</sup> Vid. PÉREZ TREMPs, Pablo, *Constitución española y Comunidad europea*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1995, p.41.

<sup>637</sup> Vid. PUEYO LOSA J., Y PÉREZ GONZÁLEZ M., “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela 1982, p.24.

<sup>638</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, señala al respecto: “El Estado internacionalmente no posee limitación alguna basada en su estructura interna ni aún en el caso de que el ámbito del tratado recaiga sobre competencias exclusivas de sus entidades territoriales”. (Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, ed. Tecnos, Madrid, 1987, p. 219).

que sean de su competencia tanto si son exclusivas como si son compartidas en la parte que les corresponda<sup>639</sup>.

Así, podemos preguntarnos ¿cuáles son las repercusiones autonómicas de un proceso integrador europeo?. Verdaderamente, la integración en las Comunidades Europeas<sup>640</sup> ha supuesto una alteración al sistema de reparto competencial español cuando este todavía no se había perfeccionado. Es decir, el proceso europeo y la configuración del Estado autonómico español son procesos paralelos pero no estancos.

Como sabemos, dependiendo del distinto grado de participación de las comunidades autónomas hay tres grupos principales de competencias que pueden verse adolecidas en diferente grado de una deficiente participación autonómica en la adopción de políticas europeas. Así, cuanto mayor sea la competencia autonómica surge una mayor necesidad de preservar un cierto espacio de participación política en la configuración de la normativa comunitaria.

La falta de participación autonómica en el proceso europeo de configuración de su Derecho se añade a una serie de deficiencias que presenta la construcción europea y que son destacadas por algunos autores<sup>641</sup>. La superación de estos desafíos permitirá observar cuáles son los rasgos que identifican a la Unión Europea y, según se solucionen en un futuro, cuál es el camino que tomará esta nueva comunidad política integradora en la que a su vez se desarrollan procesos de autonomía, como la gallega. Podemos hacer una enumeración de esos desafíos en la que incluiríamos:

- El déficit democrático, la falta de legitimidad democrática del conjunto del sistema institucional ha sido una demanda constante, que se agrava en el caso del parlamento europeo que se elige por sufragio universal y quien, sin embargo, no legisla aunque representa a los pueblos de Europa.
- La falta de un gobierno europeo, una autoridad a la que se le pueda atribuir, con carácter general, la acción llevada a cabo por lo Unión Europea<sup>642</sup>. En la Unión Europea no existe un modelo clásico de división de poderes, sobre todo a lo que se refiere al ejecutivo y al un legislativo. Si no que estas funciones se encuentran repartidas entre las instituciones europeas y sobre las que se ha establecido un mayor peso político el Consejo de Ministros. El Parlamento europeo ha visto como sus labores de consulta legislativa han ido aumentando en número de materias pero no goza del protagonismo legislativo que, como asamblea que representa democráticamente a los pueblos de Europa, tendría dentro de un esquema clásico de división de poderes. Finalmente, la Comisión tiene una función consultiva, con sus dictámenes manifiesta al Consejo su posición ante un determinado acto legislativo que adopte este último. De manera que, vemos que el mayor protagonismo en el reparto del poder

<sup>639</sup> En esta línea se mantiene la reciente Constitución europea ya que en su art. 1-5 que subraya “el respecto a las estructuras fundamentales” de los Estados miembros.

<sup>640</sup> Hablamos de Comunidades Europeas porque sería con el Acta Única Europea cuando se produce la transformación de las Comunidades Europeas a la Comunidad Europea, o Unión Europea. Se logra, con ella, un acuerdo de mínimos en un nuevo orden internacional basado en la regionalización, que exige un avance en el ámbito de la unión económica y monetaria para evitar desequilibrios internos, desequilibrios que se hacen muy evidentes al comparar las distintas regiones de Europa.

<sup>641</sup> Entre otros destacaremos a ALDECOA y MANGAS MARTÍN, *Cfr.* ALDECOA, Francisco, “La unión política europea”, p. 41; y MANGAS MARTÍN, A., “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, pp. 55-66 en MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988.

<sup>642</sup> Al respecto, veremos más adelante los cambios que podría introducir el Proyecto de Constitución Europea.

lo tiene el Consejo con facultades que van más allá de las ejecutivas o meramente legislativas. No existe un rostro para la Unión, las acciones y políticas de la Unión no son identificadas por el ciudadano europeo y atribuidas a una cara sino que se difuminan en todo en entresijo institucional. Esta fue una de las principales demandas atendidas en proyecto de Tratado de Constitución Europea y se concretó con la creación de un presidente europeo<sup>643</sup>.

- La insuficiente claridad y transparencia a la hora de delimitar las competencias de la Unión y los estados miembros<sup>644</sup> y su escaso margen de maniobra en de la unión determinados ámbitos como los de política social, seguridad común, relaciones exteriores, etc. Desde el principio los intentos por establecer una delimitación competencial clara se caracterizaron por su excesiva rigidez. En la práctica, la distribución de competencias es confusa, no está tan claro hasta donde llegan las facultades de un ente y de otro. En los tratados constitutivos de la Unión no se establecía ninguna enumeración por lo tanto no existía ningún listado que sirviese de referente a la hora de establecer los ámbitos de competencia del la Unión y de los estados miembros. En cada sector las competencias varían en extensión e intensidad. Esta imprecisión se agrava por diversos factores como son el incremento de las competencias de la Unión, por la existencia de un gran número de competencias compartidas y concurrentes, porque la Unión Europea no ejercita sus competencias<sup>645</sup>, etc. De manera que, hasta ahora la casuística es la técnica empleada en el reparto de competencias, es decir, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas analiza *ad casum* el ámbito competencial de cada ente. La cuestión se complica aún más en los casos de estados regionales —España, Italia, Reino Unido, Bélgica, Austria, etc— en los que el reparto de competencias se efectúa entre Unión Europea-estado miembro y región. Esto genera una gran imprecisión que debe resolver el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>646</sup>.
- La escasa dimensión regional de la Unión<sup>647</sup>, en la que se demanda una mayor participación regional a la hora de elaborar las políticas comunitarias que les afectan, el reconocimiento de una legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la extensión del principio de subsidiaridad, etc.
- Las deficiencias y particularidades de su modelo constitucional. Hasta que se produzca la ratificación y entrada en vigor del *Proyecto de Tratado que establece una Constitución para la Unión Europea*, la constitución europea no se haya codificada. De manera que, hasta

<sup>643</sup> Vid. Proyecto de Constitución Europea artículo I-22 referido al presidente del Consejo europeo al que le atribuye esa función representativa en el apartado 2.d, de este artículo.

<sup>644</sup> Vid. Proyecto de Constitución Europea, introduciría una serie de cambios. En los artículos I-12 y siguientes se establecen distintos listados de competencias clasificadas en exclusivas de la Unión, compartidas, concurrentes, de apoyo, etc. Finalmente, se recoge en el artículo I-18 una cláusula de flexibilidad que permitiría ampliar el número de competencias de la Unión si se cumplen los requisitos fijados en este artículo.

<sup>645</sup> En este sentido, cabe señalar que, en alguna ocasión, algún estado miembro pretendió recuperar esa competencia no ejercitada por la Unión y el Tribunal de Justicia se pronunció en sentido negativo ya que se requería el establecimiento de un régimen común en esa materia (Vid. por ejemplo en materia de pesca, la sentencia *Commission v. United Kingdom*, de 5 mayo de 1981, en el Rec. 1981, p. 1073)

<sup>646</sup> La labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido muy importante en este ámbito. Así, podemos citar diversos ejemplos de la actuación llevada acabo por este tribunal. En materia de competencia interna, destacaremos, entre otros, las siguientes sentencias: *Bollman* en 1970, *Caranaria* 1972, *Donckenwolcke* en 1976, etc. En materia de competencia externas, cabe enumerar como ejemplos las sentencias: *Commission v. Consejo*, AETR en 1971, *Horvarth* en 1981, *Bulck Oil v. Sun International* en 1986, etc.

<sup>647</sup> Vid. Proyecto de Constitución Europea, en los artículos I-5.1, I-9.3, I-11.3, III-365, etc, se introducen cambios en este sentido ya que se reconoce la autonomía regional, se incrementa la participación de las regiones y su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, se extiende el principio de subsidiaridad, etc.

entonces, la Unión sí tiene una constitución aunque ésta no ha sido escrita<sup>648</sup> bajo este título. Formarían parte de esta constitución europea, entre otros, los tratados constitutivos de las comunidades, los ulteriores tratados de la Comunidad Europea y de la Unión —como el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Amsterdam y el de Niza—, sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de especial peso para la Unión —como las que sientan los principios básicos del derecho comunitario—. Pero existe la voluntad de gobernar con arreglo a la constitución, es decir, el gobierno de la Unión Europea está limitado a la Constitución tanto por el deseo como por la capacidad de aquel que ejerce el poder, esto supone la existencia de un gobierno constitucional<sup>649</sup>. Los tratados de la Unión contienen disposiciones referidas a derechos y obligaciones e institucionalizan el proceso de integración europeo, van fijando el ámbito de las competencias de la Unión aunque sólo en determinados sectores, establecen las competencias y el funcionamiento de las instituciones comunitarias, se refiere a la separación de instituciones y al equilibrio de poder, a la protección jurisdiccional de los sujetos del derecho comunitario, etc; son por lo tanto disposiciones de carácter constitucional. También, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con su labor interpretativa ha contribuido a creación de un derecho constitucional europeo, al ir perfilando el ámbito competencial de la Unión, las funciones de las Instituciones comunitarias, al asentar principio de importancia constitucional como el de efecto directo y primacía del derecho de la Unión, entre otros. Así, el principal problema y particularidad del derecho constitucional europeo es su dispersión lo cual dificulta su localización y puede llegar a dar una sensación de complejidad e inseguridad al ciudadano europeo ya que le cuesta no sólo el entender su ámbito sino localizarlo desde un principio.

- Una definición coherente de los medios de producción normativa. La clasificación de las distintas normas jurídicas de la Unión Europea no ha sido una tarea fácil. Esta complejidad normativa se debe: en principio, a la existencia de distintas comunidades con producción normativa distinta y sin unificación competencial, posteriormente a la variedad y complejidad de fuentes y a la inadecuada vertebración jurídica<sup>650</sup>. Una mayor integración del ordenamiento comunitario hubiese permitido un mayor avance europeo<sup>651</sup>.
- La necesidad de una protección jurídica más amplia. En la Unión Europea, los procedimientos jurisdiccionales tienen un uso frecuente y ordinario pero el sistema jurisdiccional europeo presenta una serie de deficiencias o vacíos de protección jurídica como son la inexistencia de

<sup>648</sup> WHEARE, habla de “constitución todavía no escrita” frente “constitución no escrita” para referirse al caso de Reino Unido y que podría extenderse a la Unión Europea en estos momentos. Así, el autor entiende que la constitución inglesa sí está escrita pero en partes dispersas que en conjunto forman la carta magna aunque no se codifican en un único documento. Es lo que ocurre en el caso de la Unión Europea hasta el momento. (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las constituciones modernas*, 2ª edición, Nueva colección labor, editorial Labor, Barcelona, 1975, p. 19)

<sup>649</sup> Incluso, para este autor, cabría hablar de un gobierno constitucional cuando el freno al gobierno lo fija la ley o la convención aunque la constitución no lo haga explícitamente. (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las constituciones modernas*, 2ª edición, Nueva colección labor, editorial Labor, Barcelona, 1975, p. 143).

<sup>650</sup> Puesto que la producción normativa es muy detallista y existían acuerdos internacionales adoptados por los estados miembros con una finalidad comunitaria.

<sup>651</sup> Al respecto, MANGAS MARTÍN opina “el actual sistema jurídico ha alcanzado hace tiempo su techo en la capacidad de impulsar la integración y seguirá siendo su columna vertebral pero no creo que la *multiplicidad normativa* y la *debilidad política* de casi todos los tipos normativos (salvo el reglamento) faciliten el salto cualitativo a la Unión Europea”. (Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, et alii, “La crisis del Estado y Europa”, II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, p.59).

un recurso por omisión, la falta de legitimidad activa de las regiones ante la vulneración de sus competencias<sup>652</sup>, el limitado margen de maniobra del derecho a indemnizar al particular por daños derivados del cumplimiento del derecho comunitario, etc. Todo ello hace, que aunque incremente el número de sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la mayor parte de ellas, son parte estados miembros e instituciones, o que el particular sólo acuda cuando el daño producido sea de muy grave e muy identificable, o que las regiones se presenten como parte sólo como si se trata de un particular o bajo la representación de un estado miembro.

- Una eficacia jurídica problemática<sup>653</sup>. Para favorecer a la eficacia del derecho de la Unión Europea la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas establece dos principios claves, el principio de primacía y el de efecto directo. Pero su aplicación presenta algunos problemas ya que en el caso del principio de efecto directo, las directivas no tienen efectos directos para los particulares frente a las jurisdicciones nacionales salvo supuestos concretos determinados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>654</sup>, esto supone la pérdida de la capacidad integradora y genera discriminaciones en la aplicación de la normativa de la Unión. Así, el ciudadano europeo se sentirá inseguro ante la aplicación de la normativa comunitaria ya que en la práctica los usos y hábitos administrativos harán que se aplique la norma acostumbrada o se demande la aplicación de otra norma<sup>655</sup>. Es decir el tribunal pone de manifiesto la fragilidad del principio de aplicabilidad del derecho comunitario mientras la norma estatal no se derogue o modifique para que la norma comunitaria despliegue todos sus efectos sin trabas<sup>656</sup>.
- Facilitar unas formas flexibles de integración para avanzar en la Unión. En las últimas décadas las acciones de la comunidad se han articulado cada vez más en programas de acción<sup>657</sup> cada vez más complejos. Estos programas no desplazan el ordenamiento jurídico comunitario si no que guían e invitan a la colaboración de organismos públicos o privados a realizar aspectos de la integración comunitaria. Es decir, nos encontramos ante unas formas más fle-

<sup>652</sup> El Proyecto Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, aprobado en el Consejo de Bruselas el 18 junio del 2004 y firmado en Roma por los jefes de Estado de los países miembros el 29 de octubre de ese mismo año, introducía modificaciones en este punto. Desde el punto de vista regional *Vid.* art. I-5, I-11.3, III.365, etc y *Vid.* el Protocolo anexo sobre aplicación y eficacia de los principios de subsidiaridad y flexibilidad, en concreto las referencias al mecanismo de alerta temprana. Aunque siguen pendientes de una solución el recurso por omisión, el que el Comité de las Regiones tenga una mayor participación en las políticas de la Unión, una mayor participación de las regiones en el Consejo de Ministros, etc

<sup>653</sup> *Cfr.* MANGAS MARTÍN, Araceli, "Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, et alii, "La crisis del Estado y Europa", II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, pp. 61-64.

<sup>654</sup> De esta manera, el Tribunal de Justicia establece la necesidad de que las directivas contengan disposiciones claras, precisas e incondicionales para que tengan un efecto directo sobre el particular —*vid.* al respecto, las sentencias *Grand v. Finanzamt* asunto 9/1970, *Spa Sace v. Ministero delle finanze* asunto 33/70—. Además el tribunal, establece algunos mecanismos para paliar la carencia de un efecto horizontal de las directivas —*vid.* al respecto, las sentencias *Facci Dori v. Recreb* asunto 91/1992, de 13 de noviembre de 1990 asunto 106/89, sentencia de 19 de noviembre de 1991 asuntos acumulados 6/90 y 9/90, etc—.

<sup>655</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha resuelto que el mantenimiento de la norma estatal contraria al derecho europeo aunque no se aplique esa norma supone la vulneración del derecho de la Unión. *Cfr.* por ejemplo, la sentencia 19 de octubre de 1979, Rc. 1979, p.3247 y sentencia *Comisión v. Italia* de 15 octubre de 1986, 168 85.

<sup>656</sup> *Cfr.* MANGAS MARTÍN, Araceli, "Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, et alii, "La crisis del Estado y Europa", II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, pp. 63-64.

<sup>657</sup> Como ejemplos de estos programas podemos citar, FAST en 1978, JET en 1978, ESPRIT en 1984, COMETT en 1986, RACE en 1987, ERASMUS 1987, ERASMUS MUNDUS desde 2004, etc.

xibles que permiten un impulso de la integración europea. La década de los ochenta se caracterizó por gran avance que experimentó la Unión por esta vía, hasta tal punto que algunos autores identifican la consecución de los objetivos europeos con el empleo de nuevos mecanismos de carácter más flexible. Así, Araceli MANGAS MARTÍN<sup>58</sup> subraya que

*“Seguramente el ordenamiento jurídico comunitario del futuro será de contornos cada vez más precisos pues se irán difuminando los objetivos económico-sociales más globales y de participación voluntaria y, en definitiva, se irá formando la dinámica de la integración basada en reglas comunes”.*

A pesar de estos déficits comunes en el proceso europeo no podemos eludir el objeto central de este apartado, la relación que se puede establecer entre el proceso autonómico y el desarrollo de la integración europea. En las próximas líneas destacaremos los elementos concretos europeos que tienen repercusión en la autonomía gallega para ello continuaremos nuestro enfoque desde la perspectiva competencial.

### **3.2.3. Cuestiones europeas de repercusión en la Autonomía gallega: las pérdidas competenciales, la participación en la política comunitaria y la falta de una delimitación competencial europea**

La integración europea plantea desde el punto de vista de las comunidades autónomas una serie de cuestiones que tienen su reflejo en el desarrollo competencial y el autogobierno regional entre ellas podemos citar la integración europea desde el punto de vista de las comunidades autónomas y los problemas de las pérdidas competenciales y la escasa participación en las políticas comunitarias.

a) La integración europea desde el punto de vista de las comunidades autónomas. En su nacimiento las Comunidades europeas —Comunidad Económica Europea, CEE, Comunidad Energía Atómica, CEA, y Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA— se constituyen como una comunidad de Estados y de pueblos pero no de regiones. Por ello, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ni definen el concepto de regiones ni sitúan entre sus objetivos el de establecer y desarrollar una política regional comunitaria, aunque sí las mencionan<sup>659</sup>. Así, vemos, como señala, AREAL MONYUA, “Europa desde un principio se definía por la unidad y la diversidad, por la existencia de una relación dialéctica entre la tendencia hacia la unificación y la tendencia hacia la diversificación”<sup>660</sup>. De este modo, y como hemos visto hasta aquí, debemos destacar que la integración europea se ha ido articulando en torno a una doble perspectiva: la supranacional, por un lado y, por otro, la regional, lo cual se ve a ver reflejado en el protagonismo que uno u otro actor va a

<sup>58</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, “La crisis del Estado y Europa”, II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, p.65.

<sup>59</sup> El Tratado CEE, concretamente en su preámbulo, señala la voluntad de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, es decir, sólo se contemplaba a las regiones desde una perspectiva estrictamente económica. Por este motivo, ya desde la firma del TCECA, surge en Alemania una gran polémica sobre las consecuencias que la ratificación que ese tratado tendría para los entes regionales. Así, manifestaría en el Protocolo del *Bundesrat* en su sesión de 27 de julio de 1951 el Presidente de Renania del Norte de Westfalia que temía que los *Länders* se convirtiesen en entes administrativos. (Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas...*, p.11).

<sup>60</sup> Vid. AREAL MOYUA, Celestino, *Las regiones y Europa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Euskadi, Bilbao, 1987, p.12.

tener en el proceso de integración comunitaria<sup>661</sup>. Esta última, la perspectiva regional, es en la que nos vamos a centrar ahora, concretamente en el caso de las comunidades autónomas y más exactamente en la gallega.

La integración Europea en este caso se ha orientado, fundamentalmente, hacia el desarrollo armonioso de las distintas regiones, a la vez que pretende el reconocimiento de la autonomía de los distintos espacios interregionales que componen Europa<sup>662</sup>. Pero, como hemos indicado, en su art. 1-5, el anterior proyecto de Constitución europea previa el respeto a la identidad nacional y a la autonomía local y regional, es decir, el respeto a la competencia estatal para establecer su organización política interna y sus límites territoriales, lo que evita que la Unión Europea intervenga en estos ámbitos y consolidar la potestad estatal en este campo.

Desde el punto de vista de las competencias, debemos señalar lo siguiente, ni los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni el Tratado de la Unión Europea conceden a las instituciones comunitarias una competencia general con el fin de que cumplan los objetivos de los tratados. De esta manera, se establecen en diversos capítulos de los Tratados el alcance de las atribuciones para cada actuación, es decir, se establece el principio de limitación de competencias. Esta fue la vía que los Estados miembros eligieron para definir y controlar la renuncia de sus propias competencias y que configuraría el papel competencial regional pues dependerá del tipo de competencias y del modo de ejecutarlas que los Estados miembros han acordado en esos tratados.

A esto hay que añadir que, en el marco de la Comunidad Europea, las competencias comunitarias tienen un amplio alcance en los ámbitos de política común de transportes, política agrícola, libre circulación de trabajadores, política cultural y educativa, política de sanidad y protección de consumidores, política ambiental, etc. Además, se establece el principio de competencia subsidiaria<sup>663</sup> conforme el que se prevé la posibilidad de que las competencias comunitarias no sean las específicamente establecidas en los tratados, sino que también podrían actuar las instituciones si se considera necesario con miras a cumplir los objetivos de los tratados, lo cual supone una ampliación del margen competencial comunitario en perjuicio de los estados y las regiones.

También, en el ámbito comunitario, se establecen las llamadas 'competencias implícitas' y los principios de actuación. Se denominan competencias implícitas a las competencias destinadas a satisfacer las medidas necesarias para la ejecución eficaz y coherente de atribuciones expresamente concedidas<sup>664</sup>. Además, para complicar todo este mare magnum de competencias se establece una serie de principios de actuación como: principio de subsidiariedad y el principio proporcionalidad. El principio

<sup>661</sup> En el Derecho comunitario hay una ausencia de resortes jurídicos que equilibren la descompensación Estado miembro y el ente regional. A pesar de ello, algunos estados de corte federal, sí disponían de algún mecanismo interno —son los casos de Alemania, Bélgica, Austria, Reino Unido, e incluso España, en las líneas que hemos visto—. Sin embargo, la UE no establece ningún instrumento con el fin de garantizar un equilibrio Estado miembro- región, sino que lo deja en manos de los Estados miembros. Por ese motivo, es necesario ver en este apartado del trabajo los mecanismos que establece el Estado autonómico español.

<sup>662</sup> "Non se procura unha auténtica política rexional europea ata 1972, en que a incorporación de Reino Unido e Irlanda obriga a considerar seriamente o problema das rexións atrasadas [...] Ante esa realidade a Comisión crea en 1975 o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), como instrumento financeiro da política rexional [...] En 1979, despois de publicarse un libro no que se evidenciaba unha situación aínda peor que en 1975, aprobouse a primeira reforma do FEDER [...] En 1993, finalmente el Tratado de la UE, ratificou o papel constitucional da política rexional, créaseo CDr [...] (Cfr. PARDELLAS DE BLAS, X., *et alii*, *A integración europea*, Universitaria manuais, Xerais, Vigo, 1999, p. 156).

<sup>663</sup> Vid. el art. 308 del Tratado CE, art. 203 del Tratado CEEA y art. 95.1 del Tratado CECA.

<sup>664</sup> Vid. la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea Kramer. A pesar de que algún autor señala que al ser las competencias de la UE competencias de atribución, éstas no pueden ir más allá de lo explicitado por los Estados (Vid. PARDELLAS DE BLAS, X., *et alii*, *A integración europea*, Universitaria manuais, Xerais, Vigo, 1999, p.97). Frente ello, la doctrina del TJCE y la Constitución europea, reconoce la existencia de competencias de la Unión sobre las cuestiones que se presentan como necesarias para la consecución de objetivos europeos. Aunque para ello, es necesario que el Consejo de Ministros adopte, por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento europeo, las disposiciones pertinentes (Cfr. art. 1-17.1 de la anterior Constitución europea).



de subsidiariedad<sup>665</sup> favorece la intervención de la Unión en los supuestos en que no sea una competencia exclusiva de la Unión Europea en la medida de que los objetivos pretendidos no puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros en sí, o por sus regiones o entes locales. A la misma vez, limita la actuación de la Unión si la actuación de los Estados miembros *per se* o a través de sus entes subestatales es suficiente. Este principio de subsidiariedad se modula a través de la proporcionalidad<sup>666</sup>, en el sentido de que el contenido y la acción de la Unión Europea no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Este principio será aplicado por las instituciones comunitarias conforme lo que señala el protocolo incluido en la parte tercera de la Constitución europea.

Todo este complejo panorama competencial tendría que ser resuelto —como establece el Consejo de Laeken— en el proyecto de Constitución, y en el Consejo intergubernamental del 2004. En la medida en que la configuración de las competencias de la Unión, la participación de las regiones en ella, es un tema pendiente de solución con urgente actualidad, nos centraremos en este capítulo del trabajo, en las perspectivas que ha puesto una región española en la Constitución europea.

Como hemos señalado en la anterior pregunta, la adhesión de España a las Comunidades europeas, además de producir cambios institucionales y económicos en los Estados, ha repercutido en las competencias de las comunidades autónomas. Desde el punto de vista de las autonomías, la incorporación<sup>667</sup> a la que sería la Unión Europea supuso, en el ámbito competencial, una pérdida sus competencias y problemas en la ejecución de las políticas comunitarias cuando estas recaen sobre materias de competencia autonómica pero que asumía el Estado<sup>668</sup>. Todo ello hace, que sea necesario buscar soluciones<sup>669</sup> al problema de la falta de una participación autonómica tanto *ad intra* como *ad extra*, como veremos en las páginas siguientes.

La configuración a lo largo de estos años del Estado autonómico —diseñado en la Constitución española y los estatutos y perfilado por las sentencias del Tribunal Constitucional— es de vital importancia para comprender el papel de estos entes territoriales autonómicos y el cómo sus competencias se han visto afectadas tras la adhesión a las Comunidades europeas. Por ello, ha sido importante el realizar un estudio del Estado autonómico español y de las competencias exteriores de las comunidades autónomas, antes de proceder al análisis del papel de Galicia en el proceso de integración comunitario. Así, por ejemplo, podemos entender a qué se refiere el Tribunal Constitucional cuando en la ya

<sup>665</sup> Principio contemplado ya en el art. 5 del Tratado CE y específicamente en el art. I-9.3 del hasta ahora Proyecto de Constitución europea y en un protocolo anexo al mismo—.

<sup>666</sup> Principio que introduce el TJCE y que ahora también recoge en el art. I-9.4 de la primera Constitución europea y el protocolo anexo señalado.

<sup>667</sup> Una incorporación que fue rápida ya que la entonces CEE aceleró el proceso de unificación política a través del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht, de esta manera las CC.AA han tenido que reaccionar deprisa para evitar una pérdida creciente de poder, máxime cuando el Estado autonómico es un proceso indefinido que permanece abierto, como hemos destacado.

<sup>668</sup> Así han demandado CC.AA como Galicia, “pues las autonomías no se mueven en un círculo cerrado, sino dentro del conjunto de la vida política social y sus complejos procesos, mas, por otra parte, es absolutamente claro que unas autonomías reales, eficaces y respetadas son una condición indispensable de una democracia real”. (Vid. FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Galicia en España y en Europa*, coleccion. Textos de la Presidencia, Xunta de Galicia, Vigo, 1990, p.10).

<sup>669</sup> Es necesario construir una nueva Europa lo que requiere previamente que se conozca el reparto de competencias entre el Estado miembro y la UE, basándose en los tratados, la doctrina y va más allá. También, hay que conocer el reparto de competencias entre la UE y las regiones y los Estados miembros y las regiones, al ser la realidad regional una realidad permanente y que incrementa su presencia en la UE. No podemos obviar que hay una invasión de competencias derivadas de la UE, como hemos destacado en múltiples ocasiones a lo largo de este trabajo, ya que son los Estados los que llevan a cabo las negociaciones y los únicos responsables ante la UE del incumplimiento de las normas comunitarias. (Vid. BULMER, Simon, BURCH, Martin, *et alii*, *Devolution and European Policy-making in Britain*, Palgrave Macmillan, New York, 2003 respecto al Reino Unido; y, respecto a las Comunidades autónomas, *cfr.*, ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario europeo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.59, Oñate, 2001, pp.155-190.

citada STC 137/1989, de 20 de julio, a propósito de un comunicado de colaboración entre la *Xunta* de Galicia y el Reino de Dinamarca, señala: “el constituyente ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materias de relaciones internacionales”; pero no de las acciones exteriores y en la medida en que esta actividad autonómica no interfiera en la competencia estatal de relaciones exteriores, esa actividad tendrá validez y no será contraria a la delimitación competencial constitucional como hemos señalado<sup>670</sup>.

Incluso es más el Tribunal Constitucional en las sentencias 4/1981 y 25/1981, la competencia de las comunidades autónomas en este ámbito en tanto y cuanto “[...] Las comunidades autónomas son titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses [...]”. En este sentido, precisaremos que las comunidades autónomas se hallan interesadas de un modo directo en la actividad llevada a cabo en el seno de la Unión Europea, pues tras a cesión de competencias realizada con la adhesión española en virtud del artículo 93 de la Constitución Española, la Unión Europea puede establecer límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las comunidades autónomas conforme la Constitución, estatutos, leyes orgánicas de transferencia y delegación, etc.

De este modo, el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias en 1988, y de un modo claro a partir de la sentencia 76/1991, consideró que la aplicación del Derecho comunitario correspondía al Estado o a la comunidad autónoma según quien fuese el titular de las competencias afectada por la norma comunitaria salvo que se introdujese algún elemento nuevo que impidiese la ejecución por parte de las comunidades autónomas. De manera que, el Estado sólo intervendrá, en el caso de una competencia autonómica si la norma comunitaria requiriese una decisión previa del Estado en torno a la aplicación por el conjunto de las comunidades autónomas como sucede cuando se asigna a España una cantidad global de dinero que exija un reparto entre las comunidades autónomas para ser efectiva.

Algunos autores como AJA<sup>671</sup>, ven aquí un problema el de la incorrecta aplicación autonómica de una norma comunitaria, dado que el Estado es el único responsable ante los órganos de la Unión por la inaplicación de las normas comunitarias y no las comunidades autónomas. Esto produce lo que ya hemos señalado en este trabajo que el Estado disponga de una vía “la de la responsabilidad por inaplicación de las normas” para asumir la ejecución de normativas comunitarias cuya competencia en principio corresponde a las comunidades autónomas.

Cabe destacar que al asumir la UE competencias que correspondían a los Estados miembros, se produce una alteración del reparto competencial del Estado autonómico. Esa alteración se puede manifestar en un doble sentido: por un lado, absorbiendo el Estado la competencia de la comunidad autónoma al ser el responsable de la ejecución de la normativa comunitaria en ese ámbito; por otro lado, estableciendo nuevas medidas de control del Estado sobre competencias autonómicas que le permitiesen exigir el cumplimiento del ordenamiento jurídico europeo en una determinada cuestión.

Es decir, por un lado, esa alteración supondría no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las Comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facul-

<sup>670</sup> Vid. PÉREZ CALVO, Alberto, *El Estado Autonómico y la Comunidad Europea...*, notas al pie 53 y 65, p. 60. Cfr., también, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP, colección Cuadernos, editorial Civitas, Madrid, 2000.

<sup>671</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales...*, p.165.

tades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno<sup>672</sup> a la hora de ejecutar la normativa comunitaria. Por ello, autores como ORTEGA<sup>673</sup>, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación de TC.

Por otro lado, se nos plantea la cuestión de la inaplicación autonómica de la normativa comunitaria y el cómo el Estado puede ostentar poderes de control y supervisión en materias que en principio se hallarían fuera de su competencia. Como sabemos en los casos de no cumplimiento de la normativa interna el Estado podría acudir a los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento, es decir, a instrumentos como: la impugnación de las disposiciones de la comunidad autónoma ante el Tribunal Constitucional, la aprobación de una norma de armonización, e incluso al ya citado mecanismo de la ejecución estatal forzosa previsto en el art. 155 de la Constitución española, etc. Pero estos mecanismos no parecen previstos para el caso de la inejecución de la normativa comunitaria —lo que puede suponer que no sean totalmente eficaces—. Surge entonces la necesidad de buscar una solución, en este sentido AJA<sup>674</sup> propone que hubiese una instancia previa de negociación entre el Estado y las comunidades autónomas con suficiente la autoridad para resolver los conflictos en este ámbito.

Mas lo cierto es que no parece que hoy exista una instancia de estas características, como veremos a continuación, por lo que o bien debería ser creada una *ex novo*, lo que podría suponer complicar el panorama orgánico existente en este ámbito. O bien debería emplearse alguna de las ya existentes —como CARCE o el Senado— pero éstas han demostrado ser ineficientes. O incluso cabría modificar alguna de estas, de manera que se asegure una participación autonómica más eficaz, quizás esto podría conseguirse si produjese una auténtica reforma del Senado en los términos ya indicados y que garantizase una verdadera participación autonómica.

b) *La pérdida de competencias autonómicas y su participación exterior.* La adhesión a los Tratados constitutivos ha alterado realmente a las competencias de las comunidades autónomas. Especialmente, ha afectado a las competencias exclusivas. Así, se ha producido por la vía de los tratados comunitarios no sólo una alteración del reparto competencial Estado-autonomías sino también la pérdida efectiva de competencias. De manera que, el reparto competencial establecido en virtud de la Constitución y los Estatutos se ve modificado por los Tratados Comunitarios y el Derecho comunitario en general, ya que estos contemplan un determinado reparto competencial y este puede ser alterado con objeto de la normativa establecida por las instituciones comunitarias. El problema se centra en el hecho siguiente: ¿el Estado está capacitado en virtud de los arts. 93 y 149.1.3 de la Constitución para suscribir tratados internacionales como el de adhesión a las Comunidades Europeas, que supongan la atribución de competencias que no son estatales sino exclusivas de las comunidades autónomas?

Una interpretación rígida y formal del art. 149.1.3 de la Constitución española significaría que el Estado, vía suscripción de tratados comunitarios, asumiría competencias exclusivas de las comunidades autónomas privándolas a ellas incluso de la ejecución de las competencias; dado que, en el caso

<sup>672</sup> Vid. STC 236/1991, f.j 9

<sup>673</sup> Cfr. ORTEGA, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, p. 94.

<sup>674</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales...*, p. 165.

de la Unión Europea, el Estado es el único responsable del incumplimiento del Derecho comunitario<sup>675</sup>. De manera que, puede llegar a admitirse la posibilidad de una reforma constitucional implícita que vendría a modificar la autonomía política y normativa alcanzada por las comunidades autónomas.

Además, como señalan algunos autores como LAUROFF<sup>676</sup>, cuando el art 93 de la Constitución española se refiere a la atribución de competencias “derivadas de la CE” puede entenderse que esta afirmación afecte “al conjunto de competencias del Estado, del que las comunidades autónomas son parte integrante”. Así, el art. 93 constitucionaliza la transferencia de competencias autonómicas a la Unión Europea a través del Estado. Por ello, ante la pérdida de competencias las comunidades autónomas, cuando es el Estado el que conduce, controla y protagoniza el proceso de integración, debemos buscar cauces que permitan a las comunidades autónomas desarrollar una actividad exterior en la medida en que sus competencias puedan verse afectadas o alteradas, desde el nivel comunitario. Es decir, no debería hacerse una interpretación rígida del art. 149.1.3 de la Constitución sino hay que dejar un margen de maniobra a la “acción exterior” de la comunidad autónoma. De esta manera, la competencia en “relaciones internacionales” tiene una proyección externa —la responsabilidad estatal por el incumplimiento del derecho comunitario— y una proyección interna —las materias de competencia estatal o autonómica—.

Con todo ello, no indicamos que las comunidades autónomas son las únicas perjudicadas por la disminución de las competencias con la integración en la Unión Europea, puesto que el Estado también ha perdido competencias al ser estas cedidas a la Unión. Pero no podemos ignorar que:

- El Estado Español participa en las negociaciones exteriores entre la Unión Europea y los Estados miembros sobre la cesión o titularidad de las competencias en las distintas materias, mientras que las comunidades autónomas, no. Por lo que no cabe una interpretación rígida del art. 149.1.3 de la Constitución española, como hemos señalado, donde no se diese cabida a ninguna actividad autonómica que fuese exterior.
- El Estado español es el único responsable, como hemos destacado<sup>677</sup>, por incumplimiento del Derecho comunitario. Esto está produciendo como consecuencia que el Estado asuma la ejecución y desarrollo de la normativa comunitaria en los ámbitos que, en principio, no eran de su competencia sino de la competencia autonómica por ser el responsable de la inejecución.

De esta manera, la doctrina ha presentado algunas posibles vías constitucionales de solución ante la pérdida de competencias de las comunidades autónomas, su ausencia en los foros de negociación

<sup>675</sup> La responsabilidad de los Estados miembros por los perjuicios sufridos por los individuos a causa de una violación del Derecho comunitario imputable a dicho Estado fue establecida por el TJCE. A la hora de configurar esta doctrina deben señalarse, entre otras, las sentencias *Franovich y Bonifaci*, *Wagner Miret*, y *Facci Dori*; referidas al supuesto de responsabilidad estatal por incumplimiento de las directivas. La responsabilidad de los Estados miembros por los perjuicios sufridos por los individuos a causa de una violación del Derecho comunitario imputable a dicho Estado fue establecida por el TJCE. Así, establece el tribunal en su sentencia «*Brasserie du pêcheur*» y «*Factortame*». En ellas el TJCE amplía así su jurisprudencia introducida en los asuntos «*Franovich*» y «*Bonifaci*» —en los que la responsabilidad de los Estados miembros se limitaba al caso en que los daños sufridos por el individuo se debieran a la transposición fuera de plazo de una directiva que confiere derechos a los individuos, pero que no tiene efectos directos—. La sentencia «*Brasserie du pêcheur*» da lugar a un *supuesto general de responsabilidad* que comprendería cualquier violación del Derecho europeo que fuese atribuible al Estado. Esta responsabilidad está sujeta a tres requisitos: La norma jurídica comunitaria infringida deberá tener por objeto conferir derechos a los individuos, la violación deberá estar suficientemente cualificada y deberá existir un *nexo causal directo* entre el incumplimiento de la obligación del Estado miembro y los daños sufridos por las personas lesionadas. (Vid. BORCHARDT, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho comunitario*, Comisión Europea Dirección General de Educación y Cultura División «Publicaciones», Bruselas, 2000, p.92-93).

<sup>676</sup> LAUROFF, D. “Les conditions politiques del’adhesion del’Espagne au Marché Común”, *Coloquio Hispano-francés sobre la Adhesión a las Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, marzo 1981 (cit. MANGAS MARTÍN, Araceli., *Derecho comunitario europeo y Derecho español...*, p.12).

comunitarios y la asunción estatal de materias autonómicas por la vía de la responsabilidad. Así, parte de la doctrina ha propuesto que se emplee el art. 150.1 de la Constitución española<sup>678</sup>, ya que este en su apartado segundo permite “la transferencia o delegación a las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, de facultades de titularidad estatal”, de manera que los Estatutos de Autonomía, como ley orgánica, podría ser el instrumento o medio de delegación de la materia de relaciones exteriores, como ha llegado a señalar REMIRO BROTÓNS<sup>679</sup>. Sin embargo, cabe indicar, que esta delegación estatutaria estaría controlada en cualquier caso por el Estado ya que este sería el responsable del cumplimiento de las relaciones internacionales de España, por lo que en último caso esa competencia seguiría en manos estatales y no autonómicas. Además, el control que puede realizar el Estado un control irrevocable dado el especial procedimiento de reforma del Estatuto, sería muy difícil la reforma del mismo para incluir esta delegación competencial. Es cierto, que algunos estatutos prevén la “competencia de ejecución de la comunidad autónoma en los tratados que les afecten” más esto no parece que sea fruto de una delegación por la vía del 150.2, porque las delegaciones por esta vía han sido siempre mediante leyes orgánicas específicas y ninguna se refiere a esta cuestión y no atribuye la titularidad como señala MONTILLA MARTOS<sup>680</sup>.

Otra parte de la doctrina, mantiene la posición contraria, por lo que proponen como solución una interpretación rígida del art. 149.3 de la Constitución. Mas, como hemos subrayado en líneas anteriores, una interpretación rígida del art.149.1.3 de la carta magna tampoco resultaría beneficiosa como respuesta a la falta de competencia autonómica y no mantendría el equilibrio constitucional del reparto competencial. Pues esto permitiría que el Estado tomase competencias de las comunidades

<sup>677</sup> Vid. Los artículos 189.3 del TCEE y 226 y ss. del TCE que regulan el Procedimiento por incumplimiento del Tratado —este procedimiento sirve para determinar si un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le impone el Derecho comunitario y se sigue exclusivamente ante el TJCE—. Además debe consultarse las sentencias del TJCE indicadas en líneas anteriores y referidas a la responsabilidad estatal por incumplimiento de las directivas, por los perjuicios de los ciudadanos a causa de la violación del Derecho comunitario imputables al Estado, o ante cualquier violación del Derecho comunitario atribuible al Estado. En este sentido autores, como COBREROS MENDAZONA, señalan que “el Derecho europeo en construcción ha dado un nuevo paso adelante en la afirmación de su personalidad estableciendo el principio de responsabilidad de los estados [...] lo que constituye una pieza más [...] del mecanismo de relación entre el ordenamiento comunitario y estatal [...]” (Vid. COBREROS MENDAZONA, Eduardo, *Incumplimiento del Derecho comunitario y la responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995, p.18).

<sup>678</sup> Respecto al empleo de este mecanismo para la participación autonómica directa en el Consejo Europea, MANGAS MARTÍN señala que al ser una competencia exclusiva estatal desde el punto de vista constitucional, cabe su delegación a las comunidades autónomas. Desde el punto de vista internacional, la formalidad se limita a un mero apoderamiento que, sin requisitos especiales, se notifica a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Mas la delegación de la representación se complica desde el punto de vista del derecho interno, la autora aboga por el pacto de un texto mediante un acuerdo con las comunidades autónomas y su posterior aprobación como Ley de Delegación por las Cortes. En el caso de que la normativa comunitaria afectase al interés de varias comunidades autónomas impera el acuerdo autonómico, un senado reformado podría ser el instrumento para alcanzarlo. (Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 200 y 201).

<sup>679</sup> REMIRO BROTÓNS, Antonio, “La Actividad Exterior del Estado y las Comunidades autónomas”, en M. RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp.355-377 (cit. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español...*, pp. 370-371).

<sup>680</sup> La vía de la delegación ha sido insatisfactoria, al ser muy pocos los casos en los cuáles de un modo expreso se ha empleado para transferir o delegar competencias, y su alcance es limitado, pues sólo lo atribuye la ejecución no la titularidad de las competencias. Si es cierto que el art. 150.2 de la CE permite alterar y flexibilizar el reparto competencial constitucional y estatutario pero sólo afecta al ejercicio y su utilización es extraordinaria, como ha reiterado el TC, excepcional y residual. De esta manera, el Estado podría legislar sobre competencias transferidas y delegadas del 149.1, entre ellas la del 149.1.3 mientras que a la C.A le correspondería la ejecución. El límite de esa delegación o transferencia sería el de “por su propia naturaleza” como señala el art. 150 CE, es decir que, no se vulnerasen los derechos fundamentales o principios constitucionales esenciales como el de la unidad. Además, ninguna de las leyes de transferencia han establecido una transferencia de los medios financieros, de manera que, sin medios financieros específicos para esta materia previstos por el Estado, no parece que las CC.AA podrían entrar a regular las cuestiones relativas a relaciones internacionales del mismo modo que lo podría realizar el Estado. (Vid. MONTILLA MARTOS, José A, *Leyes orgánicas de transferencia y delegación*, ed. Tecnos. Madrid, 1998, p. 333).

autónomas porque éstas forman parte directa o indirectamente del objeto del tratado internacional o de su ejecución.

Es decir, el límite a lo fijado en art. 149.1.3 de la Constitución sería el respeto del orden constitucional —incluyendo aquí, no sólo a la carta magna sino también a los estatutos, leyes y sentencias del Tribunal Constitucional—sin que cupiese una reserva estatal ilimitada en materia de la actividad exterior. Además, otro límite sería que el art.149.1.3 se refiere sólo a algunas facetas de las relaciones internacionales. El art. 149.1 tiene como encabezado “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias” aunque en ocasiones las materias del listado son materias en las que hay realmente una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas como ocurre en el caso de: pesca marítima, legislación básica sobre la Seguridad Social, legislación básica sobre la protección del medioambiente, normas básicas del régimen de los medios de comunicación social, Seguridad Pública, etc. Y, en el caso del art. 149.1.3 Constitución habla de “relaciones internacionales” mientras que otros artículos de la carta magna referidos a esta cuestión como los ya citados artículos 56.1, 63.2, 93, 94.1, 97 y también los artículos 149.1.2, 149.1.10 y 149.1.20 se refieren a cuestiones relacionadas con este ámbito de exteriores que no tendrían porque ser detalladas si todos los aspectos de relaciones exteriores pertenecerían al Estado.

En definitiva, podríamos entender que por “relaciones exteriores” corresponderían la representación exterior, celebración de tratados, opciones y dirección de la política exterior, el control del cumplimiento de las obligaciones internacionales y responsabilidad internacional, este sería el núcleo duro de la competencia internacional estatal. De esta manera, cabría entonces comprender que las comunidades autónomas pueden tener competencias relativas a la acción exterior por lo que pueden participar en esa actividad, en la formación en la voluntad del Estado y en la ejecución de tratados internacionales —sobre todo, en relación con los tratados comunitarios y el Derecho comunitario<sup>681</sup>—. El reconocimiento de la efectiva atribución estatal de competencias autonómicas en este ámbito sin embargo no se corresponde con la existencia de efectivos instrumentos de cooparticipación en el proceso de integración, como destacamos en este trabajo.

c) *Mecanismos de participación* ante el problema de la falta de participación exterior de las comunidades autónomas —en concreto, ante la falta de participación comunitaria—, podemos apuntar algunos posibles mecanismos de solución que podría servirnos para mejorar la intervención autonómica en la actividad jurídica europea. Entre ellos, indicaremos:

1. El establecimiento de instrumentos de colaboración y cooperación entre los distintos entes territoriales. Así, en el Derecho interno, podemos destacar que la mayor parte de la doctrina y el Tribunal Constitucional han defendido la cooperación y colaboración entre ambos entes territoriales —Estado y comunidades autónomas—. Así, lo resalta el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 18/1982 en el f.j 14, en la STC 64/1982 en su f.j 8, en la STC 11/1986 en su f.j 5, etc. referidas a los deberes de cooperación y colaboración, o las referidas específicamente a la integración como la STC 80/ 1993 en su f.j 3 o en la STC 252/1988 en su f.j 2, en la STC 172/1992 en su f.j 3, etc. En la práctica, se han creado instrumentos de colaboración y participación autonómica como la Conferencia de Presidentes, la CARCE, la CARARPEUE, Comisión bilateral de colaboración, la coordinación del Estado y

<sup>681</sup> En materia de acción exterior, la doctrina del TC ha ido evolucionando desde la declaración de inconstitucionalidad de toda actividad exterior de las CC.AA (por ejemplo, la STC 137/1989 declara inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia-dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca) hasta admitir el establecimiento autonómico de oficinas en Bruselas (por ejemplo la STC 165/1994 sobre el establecimiento de la oficina vasca en Bruselas, sobre la que nos referiremos más adelante).

los órganos mixtos, las Conferencias Sectoriales, los convenios celebrados entre las comunidades autónomas o el Estado, los procedimientos participativos y de planificación conjunta propios de los procedimientos de toma de decisión, etc<sup>682</sup>.

En el ámbito comunitario, la participación y competencias de los entes supraestatales pretende garantizarse a través de mecanismos como el principio instrumental de subsidiariedad, principio fundamental en los casos de competencia no exclusiva de la Unión, el valor de la solidaridad, el fin del bienestar de los pueblos de Europa, el respeto a la autoría local y regional bajo el límite de la seguridad interior e integridad territorial, etc. Otros principios y valores referidos a las competencias no se pronuncian en torno a la competencia infraestatal —concretamente, el principio de atribución del art. I-9.2 de la no aprobada Constitución europea en donde se indicaba, en su último inciso, “toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros”, el problema es si esa competencia no era del Estado miembro sino de un ente infraestatal, porque una interpretación literal de este artículo determinaría que el competente sería ahora el Estado—.

En cualquier caso, lo que parecería más correcto sería mantener el reparto competencial interno cuando si la competencia no fuese comunitaria. El problema se hallaría en que el texto de la Constitución y el derecho europeo es el que prima sobre las constituciones de los Estados miembros, como reconocía el art. I-10 del mencionado primer proyecto de Constitución europea. De manera, que el reparto competencial intraestatal deberá considerar estos principios y valores comunitarios que protegen el protagonismo y la actuación de los entes infraestatales y, a su vez, ser respetado en los ámbitos en que no se ve alterado por la competencia comunitaria en una determinada materia.

2. El establecimiento de la participación autonómica a través de la consulta. En el supuesto de la consulta entre el Estado y las comunidades autónomas, la Comunidad autónoma puede participar por la vía del art. 94 de la Constitución española y el artículo 144 del Reglamento del Senado y arts. 44 y 156 del Reglamento del Congreso, como señalan autores como ARMERO<sup>683</sup>. Sin embargo, esta propuesta, parece demasiado optimista, por diversos motivos: como el del déficit de representación territorial que presenta el Senado —lo que hace escasa o nula la vía de participación regional en los supuestos de los artículos del Reglamento antes citados—; la excesiva confianza en la voluntariedad del gobierno de favorecer a la participación regional en este ámbito —ya que la experiencia práctica ha demostrado, que el Estado ha utilizado la vía de las relaciones exteriores para absorber competen-

<sup>682</sup> Sobre los mecanismos de colaboración y participación entre el Estado y las Comunidades autónomas nos referiremos en el apartado 3.3 del presente capítulo, ahí nos remitimos para un análisis más profundo de esta cuestión.

<sup>683</sup> Puesto que el art. 94 de la CE permite la participación de las Cámaras en la política exterior a través de su autorización para que el Estado manifieste su consentimiento para obligarse por los Tratados internacionales en supuestos determinados —los relativos a obligaciones financieras, de carácter militar, político, que afecten a la integridad territorial o la modificación o derogación de alguna ley—, en los demás casos el artículo establece el deber de informar a las Cámaras. Por otro lado, el art. 144 del Reglamento del Senado garantiza que un grupo parlamentario o veinticinco senadores, aunque no pueden pedir que se modifique el tratado, si pueden requerir al Tribunal constitucional que se pronuncie sobre la constitucionalidad del Tratado. Además, las Comisiones parlamentarias tienen el poder para recabar información y documentación del Gobierno y de las Administraciones Públicas y solicitar la presencia ante ellas de los miembros del gobierno y autoridades y funcionarios públicos y personas competentes en la materia a tratar cuando estimen necesario, conforme el art. 44 del Reglamento del Congreso. Pues bien, si en estas comisiones están representados grupos nacionalistas y grupos del ámbito estatal y además representantes territoriales, como debería ocurrir en el caso del Senado, se produzca en opinión de ARMERO una participación regional en la conclusión del tratado. El citado autor opina que la vía reglamentaria del Congreso y del Senado no se han agotado y que sólo basta la buena voluntad del gobierno y la modificación del número de componentes de las comisiones así como de algunos de los artículos de los citados reglamentos para que se consiga con ello una mayor vinculación de los objetivos finales de participación autonómica. (Cfr. ARMERO, José M., *Autonomías y Política Exterior*, Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, editorial Playor, 1983).

cias de las comunidades autónomas lo que sería contradictorio con darle una participación regional en este campo—; el olvido que hace el autor de la excesiva partidocracia —es decir, los grupos políticos que integran las cámaras se rigen más por intereses políticos que por los de la representatividad territorial—, etc.

Por estas razones, parece que esta vía de participación a través de las cámaras legislativas no parece ser la más apropiada para la defensa de los intereses autonómicos en la materia de relaciones internacionales. En concreto, cabe destacar la importancia que tendría para la mejorar la participación regional la configuración del Senado como una verdadera cámara de representación autonómica<sup>684</sup>. Pues, como sabemos, el Senado ha resultado ser, un ineficaz sistema de representación regional<sup>685</sup>. Ya que, su configuración no favorece a la participación autonómica<sup>686</sup> y, aunque podrán llevar a cabo tratados que pueden afectar a las competencias de las comunidades autónomas, puede el Senado vetar —por mayoría simple— la celebración de tratados ordinarios, en caso de desacuerdo. Así, lo indica el art. 74.2 de la Constitución española que prevé crear una comisión mixta paritaria que buscaría alcanzar un acuerdo, en el caso de que el acuerdo no se alcanzase, entonces el Congreso decidiría por mayoría absoluta. La reforma del Senado propuesta en el *proyecto de informe de reforma de la Constitución española*<sup>687</sup> podría abrir la posibilidad a empleo de esta vía para mejorar de un modo efectivo la participación exterior autonómica.

3. La posibilidad de concluir tratados por la Comunidad autónoma. En relación con esta posible de solución, cabe indicar, que, las comunidades autónomas podrán solicitar que el Gobierno celebre tratados<sup>688</sup> como establecen algunos estatutos —como el Estatuto de Autonomía de Galicia—<sup>689</sup>. Este derecho de las comunidades autónomas a solicitar la celebración de tratados genera a su vez un deber del Estado de informarles cuando un determinado tratado afecte a sus competencias. Aunque la Constitución no establece nada al respecto, esta obligación resulta ser fundamental para el mantenimiento de la estructura autonómica del Estado autonómico, por lo que algunos Estatutos de autonomía lo han contem-

<sup>684</sup> AJA sostiene que el actual peso de las Comunidades autónomas y la existencia de un sistema asimétrico de partidos obliga a pensar en el reforzamiento del Estado autonómico general y no de la Administración central, en este ámbito, la reforma del Senado sería una fase imprescindible. El autor aboga por una cámara integrada por Gobiernos cuyos miembros se eligiesen de un modo ponderado respecto a la población en la que correspondiesen un número de votos concretos en relación con los millones de habitantes de la Comunidad autónoma —tres votos si la región tiene menos de un millón de habitantes, cuatro si menos de dos millones, cinco por menos de tres millones y seis votos para las autonomías con más habitantes—(Cfr. AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional” en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal*. 25 *Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 252).

<sup>685</sup> Sobre la representación del Senado español cabe indicar aquí la valoración que ofrece ALBERTI ROVIRA sobre la representación territorial de la segunda cámara parlamentaria. El autor parte de la idea de la representación compuesta para valorar la validez del Senado español del que destaca que: en el ámbito de la representación territorial, la cámara española se encuentra entre la irrelevancia y disfunción; el Senado se ha mostrado como inadecuado para cumplir con el papel constitucionalmente asignado como cámara de representación y como contrapeso de poder al reforzar la mayoría del Congreso; y, finalmente, surge la necesidad de una reforma que se materialice en su reglamento interno y en el ámbito constitucional. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La Representación territorial” en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp. 279-330).

<sup>686</sup> Cfr. art. 69.5 de la CE.

<sup>687</sup> En el apartado 1 del tercer capítulo nos referiremos de un modo específico a las propuestas de reforma constitucional relativas a la configuración del Senado como una verdadera cámara de representación territorial presentadas por *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, de 26 febrero 2006.

<sup>688</sup> Aunque el art. 97 de la Constitución española determina que la política exterior la dirige el Gobierno y el art. 105 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC) señala que la autorización en las negociaciones pertenece al Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, como señala el art. 9 del Decreto 801/1972 de 24 de mayo.



plado<sup>690</sup>, aunque la mayoría no. Se trata de un deber estatal que se produce antes de que este manifieste su consentimiento.

En el caso del Estatuto de autonomía gallego sería conveniente —como se pretendió en el momento de su elaboración—, que hubiese una consulta de la Comunidad autónoma cuando el Estado suscribiese tratados que afectasen sus competencias. En esa consulta autonómica, la posición de la comunidad autónoma no debería ser tan pasiva, simplemente el ser informada sino que tendría que ser verdaderamente consultada y considerada su posición, sin embargo, fue rechazada esta propuesta y el protagonismo de la consulta lo lleva el Estado, lo que implica que no existe una obligación de que las comunidades autónomas sean oídas.

4. Otras posibles vías de solución. En este sentido apuntaremos que, como las comunidades autónomas carecen de competencias en la conclusión de tratados internacionales, cabría establecer otras posibles soluciones a esta falta de competencia. La participación de las comunidades autónomas en el seno de las delegaciones negociadoras de los tratados podría ser una de esos mecanismos de participación directa. Esa participación podría articularse a través del Ministerio de Asuntos Exteriores cuando esté designe a las personas que negocie en el seno del Consejo o Comisión con plenos, determinados y concretos poderes, en el caso de que el asunto a tratar competiese a la Comunidad autónoma. En este ámbito se han producido algunos avances como veremos.

En conclusión, los problemas regionales no han sido totalmente resueltos en España. En el caso de la adhesión a las Comunidades Europeas, las comunidades autónomas no han sido competentes para instar al Estado a la celebración de tratados y los Estatutos de autonomía ciñen esta competencia a determinados ámbitos —como el cultural, lingüístico, las comunidades de emigrantes, etc—.

Así, el único que manifestó el sí a la voluntad de adherirse a las Comunidades Europeas fue el Estado español<sup>691</sup>. Aunque entre el Estado y las distintas autonomías se celebraron sesiones de información<sup>692</sup>, en el caso de las ocho comunidades autónomas que establecían el deber de informar la conclusión de tratados del Estado frente organizaciones internacionales<sup>693</sup> se ve agravada la necesidad de que hubiese una relación fluida de intercambios de información que no hubo.

Todo ello repercutirá en la escasa participación autonómica en el proceso comunitario y en el descontento que produce en las comunidades autónomas. Aunque, el Gobierno regional que ha operado desde 1980 ha sido más exitoso de lo que muchos hubiesen imaginado tras la muerte de Franco. Esa problemática regional será objeto de una reflexión y su reformulación en los últimos años. Las reformas emprendidas en los instrumentos de participación y colaboración regional, que analizaremos más adelante, intentan ofrecer una repuesta a las ineficiencias destacadas.

<sup>689</sup> Los casos en que esto puede suceder podrían clasificarse en los siguientes: I) Tratados que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantienen particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos. Es el caso del Estatuto gallego se contempla en el art. 35.3. II) Tratados con Estados donde residen ciudadanos de las comunidades autónomas para la protección de su identidad social y cultural como indica el art. 7.2 del Estatuto gallego. III) En el caso de tratados que pretendan la recepción de emigrantes para su asistencia o con el fin de establecer relaciones con otros estados, por la posición fronteriza de la comunidad autónoma. El Estatuto de Galicia no lo contempla.

<sup>690</sup> Un total de ocho estatutos de autonomía, el del País Vasco, Murcia, Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, lo han contemplado. Sin embargo, el Estatuto de autonomía de Galicia no se encuentra entre ellos.

<sup>691</sup> El 28 de julio de 1977 y oficialmente el 5 de Febrero de 1979.

<sup>692</sup> Un total de doscientas setenta y tres sesiones informativas. En el caso de Galicia, las sesiones entre el Estado y la comunidad autónoma fueron un total de veintitrés.

<sup>693</sup> Es el caso de los estatutos de autonomía del País Vasco, Murcia, Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, que han contemplado dicha previsión. Sin embargo, el Estatuto de autonomía de Galicia no se encuentra entre esos ocho estatutos.

### 3.2.4. La necesidad de una clarificación competencial europea

Al ser la cuestión del reparto competencial un elemento clave de toda constitución, hemos de abordar este tema a la hora de referirnos a la Constitución europea y al analizar la posición gallega. Al respecto, debemos subrayar que una vez más, el derecho comunitario centra el tema en las relaciones establecidas entre el Estado-Unión Europea —como se podría observar en los art. 1-11 y siguientes del fracasado proyecto de Constitución europea, en los que se recogen las listas de competencias—. A pesar de que había algunas referencias al ámbito regional —como eran los art. 1-5 y 1-9.3 del mismo, referidos a la autonomía regional y local y al principio de subsidiariedad—, el avance en esta cuestión ha sido débil.

Durante décadas, la distribución de competencias se ha establecido de una forma evolutiva y bajo el consenso de los Estados miembros<sup>695</sup>. Hasta llegar a la situación actual en la que es necesaria una categorización que clarifique esas competencias y que ésta tenga en cuenta la distinta intensidad de intervención de los poderes europeos. Para que este nuevo sistema de reparto de competencias fuese transparente es necesario su simplificación y la mejora del procedimiento de toma de decisiones. Esto cobra una mayor importancia si pensamos que las reformas alcanzadas en el texto constitucional europeo conformarán un diseño nuevo de la Unión Europea en los próximos.

Consciente de ello, la *Declaración relativa al futuro de la Unión* —adoptada con el Tratado de Niza y, posteriormente, en el Consejo de Laeken— destaca la necesidad de lograr en una Conferencia intergubernamental “el establecimiento y la supervisión de una delimitación más precisa entre las competencias de la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”<sup>696</sup>.

Ese objetivo surge como respuesta a la necesidad de<sup>697</sup>: una clarificación del sistema de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros; una mayor precisión en la delimitación; una tipología más clara de las modalidades de intervención de la Unión Europea; una revisión general de las Instituciones; procedimientos de toma de decisión, etc. Para lograr alcanzar ese objetivo, esta reforma debería dirigirse hacia una categorización que clarifique los reglamentos y las directrices del reparto de trabajo entre los Estados miembros y la Unión Europea y entre los órganos comunitarios entre sí. Este reajuste sistemático de las competencias llevaría una mayor transparencia, debería mejorar la atribución de responsabilidad política y sería limitar tanto la amenaza de sobrecarga de la capacidad de actuación de la Unión Europea como la tendencia de centralización en Bruselas.

Así, centrándonos en el problema de la delimitación competencial destacaremos que, es necesario el clarificar las competencias —estatales, autonómicas o europeas—. En el ámbito comunitario, las competencias en están dispersas a lo largo del articulado de los Tratados y en la jurisprudencia del

<sup>694</sup> Vid. HEYWOOD, Paul, *The government and Politics of Spain*, Colecc. Comparative government & Politics, Basingstoke, Macmillan Press, 1995, p.159.

<sup>695</sup> Nos encontramos, de este modo, ante un orden constitucional cooperativo en el que la acción de los órganos europeos y los órganos nacionales es básicamente conjunta, aunque la mayoría de las competencias son compartidas en su ejercicio —ejemplo de ello es la política agraria común (PAC), la política comercial común, derecho de la competencia, etc—. Además de ello, la delimitación competencial tiene una gran importancia desde el punto de vista de la ejecución y financiamiento de las políticas europeas que corresponde básicamente a los Estados miembros, quienes deben realizar las políticas europeas conforme a sus derechos administrativos, aunque con algunas excepciones —competencias, ayudas públicas, administración de fondos estructurales, etc—.

<sup>396</sup> Vid. Consejo de Laeken, Declaración 23.

<sup>397</sup> Era necesaria la revisión de los tratados. Las razones que la exigían eran: tanto las referidas al contexto interno de la UE —una unión más estrecha de los pueblos de Europa que garantizase la eficacia de los procedimientos— como las referidas al contexto externo —de afrontar el papel internacional de la UE una vez producida la ampliación comunitaria—. (Vid. CAMPIS ERITJA, María del Mar, *El proceso de integración en la UE*, Cuadernos de Cátedra 7, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1996, p. 113).

Tribunal de Justicia —que precisó la delimitación competencial en cada caso y fue sentando doctrina<sup>698</sup>—. Y, además, el actual sistema de atribución de competencias tiene una orientación funcional, pues se determinan las competencias en función de los objetivos, lo que puede determinar una confusión entre la distribución de competencias y modalidades de intervención de la Unión Europea.

La falta de un reparto claro de competencias es un inconveniente por ser un elemento clave en el proceso de integración. Por esta razón, el no aprobado proyecto de Constitución europea, establece en su articulado —arts. I-11 y siguientes— un listado ejemplificativo de categorías de competencia. Así, distingue tres tipos de categorías: las competencias exclusivas, competencias compartidas y acciones de apoyo, coordinación o complemento.

En el primer grupo, art. I-12, distinguía las materias en las que la legislación y la adopción de actos jurídicamente vinculantes corresponden a la Unión Europea, si bien los Estados miembros podrán hacerlo en la medida en que la Unión les autorice para ello. El segundo grupo, art. I-13, serían aquellas materias sobre las que la Unión y los Estados miembros tendrán potestad legislativa y de adopción de actos jurídicamente vinculantes, aunque prima la potestad comunitaria —este ámbito de competencias es el más amplio—. El tercer grupo de materias, art. I-16, correspondía a la categoría establecida para ámbitos de apoyo, coordinación y complementación sin que sea posible la armonización de las disposiciones normativas y reglamentarias de los Estados miembros —sin embargo, muchos de estos ámbitos ya han sido objeto de armonización—. Finalmente, el art. I-17, establecía una cláusula de flexibilidad cuya inclusión no parece tener sentido porque ninguna lista de competencias es flexible.

Por nuestra parte, no confiamos demasiado en la perfección de los sistemas de listas<sup>699</sup> ya que los listados competenciales unívocos y perfectos sencillamente no existen, los poderes centrales crecen siempre. De esta manera, el sistema de reparto de competencias europeo presenta una serie de problemas como son: la pérdida de las competencias regionales sin que éstas intervengan en la adopción de las políticas comunitarias y las incompatibilidades que puedan surgir en los distintos niveles de ejecución de la competencias compartidas.

Así, en los Estados miembros poseen una estructura territorial compleja, como es el caso de España, surge un problema adicional el de la delimitación competencial autonómica tras el ingreso en la Unión. Pues sobre todo desde los ochenta con la puesta en marcha del mercado interior, las regiones vieron como algunas de sus competencias pasaban de facto, sin reforma constitucional ni estatutaria, a las manos de Bruselas con una cierta re-centralización. Pero las regiones, a diferencia de los

<sup>698</sup> Como sabemos, muchos de los principios recogidos hoy expresamente en la normativa comunitaria, incluso en el reciente texto constitucional, son fruto de la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por ejemplo: el principio de primacía, el principio de efecto directo, el principio de democrático, el imperio del Derecho, la protección de los derechos fundamentales, la teoría de los poderes o competencias implícitas, etc. Así destacan en estas cuestiones las sentencias de este tribunal: *Internationale Handelsgesellschaft*, *Nold*, *Costa/ENEL*, *Vand Gen & Loos*, *Foto-Frost*, etc.. son claves en el desarrollo del Derecho europeo.

<sup>699</sup> Como tampoco parece fiarse algunos autores como José María BENEYTO (*Vid.* BENEYTO, José M. “Tesis para la discusión sobre el reparto de las competencias en la Unión Europea”, Instituto de Estudios Europeos, Seminario Hispano alemán 21-22 de febrero de 2002, Universidad de San Pablo-CEU, Madrid), y los redactores de Laeken tampoco parecen poner fe ciega en ellos. Indudablemente, para las regiones con competencias legislativas—y ejecutivas— esto reviste un especial interés, y el Comité de las Regiones considera necesario mejorar el reparto de competencias entre la Unión, los Estados miembros y sus regiones (*Vid.* Resolución de 4 de abril de 2001 sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000, CDR 430/2000 fin). (*Vid.* también, en este mismo sentido, el *Memorandum* sobre la participación del Comité de las Regiones en el debate estructurado sobre el futuro de la Unión Europea, CDR 325/2001 fin). Además, cualquier cambio en el orden interno que pueda producirse por la atribución de competencias de la región a la Unión requiere el consentimiento de los entes regionales, lo cual se agrava en el caso de regiones con poder constituyente como el caso de Galicia dado que, conforme el art. I-5.1 de la Constitución europea, la Unión respeta la autonomía regional y el orden interno de los Estados miembros.

Estados miembros, carecen aún hoy de un mecanismo de defensa de sus competencias frente a la Unión Europea.

Además, la Unión extiende sus competencias sobre amplios ámbitos que serían de competencia regional bien porque regula diferentes materias con gran detallismo —lo que excluye prácticamente de toda intervención de las autoridades regionales—; establece competencias comunitarias subsidiarias o complementarias —que dificulta aún más la determinación de las competencias regionales—; posee competencias implícitas; etc. Es decir, nos encontramos, ante una situación de absorción competencial por la Unión. Al respecto, el Parlamento europeo señala que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, introducidos por el Tratado de Maastricht, no han sido suficientes para frenar la intervención creciente y abusiva de la Unión Europea en los detalles de la vida cotidiana<sup>700</sup>.

Es decir, en un sistema democrático, el gobierno no tiene carta blanca o poderes ilimitados, de manera que ha de actuar conforme los parámetros fijados por su Constitución salvo que esta se modifique, lo que requeriría el consentimiento del pueblo. Significativamente, Laeken menciona a las regiones al tratar del reparto competencial; Niza no lo hacía; y el proyecto de Constitución europea volvía a omitir la mención directa a las competencias regionales. La única mención constitucional indirecta era a la “autonomía regional” en el art. I-5.1, a los pueblos de Europa y a la “unidad en su diversidad” en el preámbulo, o a los ciudadanos, en el art. I-1, a los valores de solidaridad en art. I-2, al objetivo de promover el bienestar de los pueblos pero no el de la potenciación de las regiones en el art. I-3, etc.

El otro problema que genera las listas de competencias es el de la garantía de su compatibilidad entre los distintos niveles de gobierno a la hora su ejecución<sup>701</sup>. Para lograrlo, hay que procurar, en conjunto, que las materias realmente exclusivas de Bruselas se limiten a unas pocas de gran calado<sup>702</sup>. Frente a ello, el art. I-12 de la Constitución europea recogía como materias exclusivas algunas no tan claras que identifiquen de un modo preciso el ámbito de la competencia europea<sup>703</sup>. La idea de dejar claro de una vez por todas “quién hace qué” es importante, pero no hay que ignorar la realidad. Por otro lado, el tema de las competencias de cada región depende de la Constitución de su Estado, por eso nosotros nos hemos referido al caso de la Constitución española<sup>704</sup>. Así, nos preocupamos más de dotar de recursos al Comité de las Regiones, crear una especie de defensor o guardián de la subsi-

<sup>700</sup> Vid. así, la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo “sobre la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros” (2001/2024(INI)). PR443686ES. Doc. En esta línea la propuesta gallega para la Convención destaca que eso nos enseña dos cosas: primera, los poderes centrales siempre tienden a crecer, aunque se les oponga resistencia, salvo casos patológicos (la antigua Yugoslavia). La segunda enseñanza es que estas grandes comunidades políticas integradas acostumbran pasar por dos fases: la primera fase es de creación, unión, asentamiento y fortalecimiento de la comunidad y del poder; en la segunda fase, comienza el abuso del poder —lo que hay que hacer es limitarlo, garantizar los derechos de las personas y los entes territoriales menores y asumir una actitud crítica para con la nueva Unión—.

<sup>701</sup> El llamado “mesonivel”, *mesolevel* definido por SHARPE como: “*an intermediate level of government between the centre and the basis [...] municipal level*”. A pesar de la reemergencia en la década de los setenta y noventa del *stateless*, debemos destacar que en el caso de los Estados miembros se ha producido un auge regional comunitario sin que se produzca una pérdida del protagonismo estatal. (Vid., respecto al mesonivel, NEWLANDS, D, MACCARTHY, J., *Governing Scotland: Problems and prospect, the economic impact of Scottish Parliament*, 1995, p.26).

<sup>702</sup> Vid. Declaración 23 de Laeken.

<sup>703</sup> Por ejemplo la competencia de la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, pues no clarifica si esta conservación de los recursos marinos para que sea de competencia exclusiva comunitaria debe incluirse en la política pesquera común, o si sólo los recursos biológicos marinos recogidos en la política pesquera común son de competencia exclusiva de la UE cuando hablamos de su conservación. Esto aun se complica más por el hecho de que la pesca es una materia de competencia compartida conforme el art. I-13.

<sup>704</sup> Al respecto, recordemos que el Tribunal Constitucional destaca que la pertenencia de España a la Unión Europea no altera la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (Cfr. STC 258/1988, 76/1991, 115/1991, 29/1994, 265/1994, etc).

diariedad, dotar a las regiones con competencia legislativa de un recurso, y otras medidas que consideramos más fiables que los listados —sin excluirlos—, y que figuran más adelante en propuestas como las propuestas gallegas, como veremos.

El problema es que el proyecto europeo sigue su ritmo y no va a detenerse para que el Estado autonómico se defina como proceso. En el caso de España, coincide el haber estrenado democracia y Constitución hace poco a la vez que se integra en la dinámica europea. De manera, que nos encontramos en la necesidad de continuar con ambos procesos. El problema es que parece que no somos conscientes de que no podemos seguir estudiando en un sentido tan formalista la Constitución española —como suprema, única, cerrada y completa<sup>705</sup>—, cuando entre en vigor la Constitución europea.

La asunción y atribución de competencias, llevadas a cabo en las últimas décadas, muestran el *quantum* de poder público que las regiones asumen y el nivel de descentralización al que ha llegado el Estado. En el caso de España, se pretende lograr es el equilibrio entre el autogobierno autonómico y los principios de solidaridad, unidad y subordinación a la Constitución española<sup>706</sup>.

En este ámbito, el Tribunal constitucional ha señalado en diversas sentencias que las comunidades autónomas son iguales, no hay privilegios de unas respecto a otras pero su contenido competencial es distinta a la vez que ha de mantenerse un equilibrio, han de respetarse las desigualdades y la diversidad regional. Pero esa descentralización política no ha sido acompañada de fórmulas eficaces de integración de las comunidades autónomas en la organización estatal. Existen deficiencias en la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado tanto *ad intra* como *ad extra*. Es este el objeto central de nuestro estudio, en concreto en la repercusión tales déficits participativos pueden tener en la distribución competencial de Galicia.

No podemos olvidarnos de que la configuración del Estado autonómico español ha coincidido con la culminación en Europa de llamado “proceso de regionalización”, un proceso de impulso de la descentralización política, de los regionalismos y nacionalismos. Por lo tanto, las ideas claves que hemos de tener presentes son dos: el proceso de descentralización política y la importancia de la participación regional en Europa desde el punto de las competencias. Respecto a la primera, diremos que nos encontramos ante un proceso en el que el auge del regionalismo coexiste con la libertad de acción de los Estados miembros en la determinación de las competencias regionales. Por ello, será de extrema importancia el ver cómo se articula los intereses de las regiones en alcanzar un desarrollo pleno de sus competencias y una mayor capacidad de intervención en el proceso comunitario y la libertad estatal para reconocer esa autonomía regional y fijar el modelo de reparto competencial correspondiente.

En relación con la segunda idea enumerada, subrayaremos la importancia que adquiere la participación regional y su institucionalización en el proceso de integración comunitaria desde el punto de vista de las competencias de los entes infraestatales. Pues los Estados miembros integrados por entes de naturaleza intermedia —en Alemania, Bélgica, Reino Unido, Austria, Italia, etc— son los que ven que gran parte de sus competencias —ahora de la Unión Europea— invaden las competencias de las

<sup>705</sup> Como, por ejemplo, subraya las *Leyes Constitucionales* de Aranzadi, Pamplona, 2001.

<sup>706</sup> La descentralización regional puede desarrollarse respecto a políticas generales como sectoriales, así en el caso de Galicia podemos destacar, como señalan autores como LOIS GONZÁLEZ, Rubén, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, *et alii*, que “La descentralización que supone la adopción de políticas regionales también se desarrolló en algunas planificaciones sectoriales, como por ejemplo, en la Ley General de la Educación de 1970, que regulaba el establecimiento de colegios universitarios para desconcentrar las sedes tradicionales de la enseñanza superior en España. La implementación de esta Ley se produjo en el territorio gallego siguiendo el «Plan Galicia de Educación»”, (*vid.* “Galicia y la polisemia del término región”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 32, 2001, pp. 209-226). Pero en cualquier caso, la descentralización sectorial o general no debería confundirse con el principio de subsidiariedad que clama el preservar la posible autonomía legislativa de las autoridades nacionales, regionales y locales.

regiones. En algunos de estos casos, como en español, se produce una mutación constitucional, al ser atraídas a la esfera estatal competencias autonómicas por exigencia del Derecho comunitario y por la responsabilidad estatal asumida por su incumplimiento.

Así, vemos que la Unión ha asumido competencias de los Estados y de las regiones, pero la posición de estos entes territoriales es distinta. Los Estados son actores plenos en la asunción de competencias por la Unión Europea y, además, en los últimos años existe una constatada tendencia de asunción estatal de las competencias de los entes infraestatales. Es decir, se ha producido una reacción estatal a la pérdida de sus competencias en el proceso de comunitarización.

En cambio, las regiones tienen una posición menos favorecida. Los entes infraestatales también han perdido competencias con la integración Europea sin que, de una forma directa, hayan cedido esas competencias o el Estado les hubiese consultado dicha cesión. Al respecto, el Tribunal constitucional español ha manifestado<sup>707</sup> que el interés autonómico habilita la intervención de las comunidades autónomas si la actuación estatal incide en las garantías constitucionales y estatutarias que dan forma y preserven la autonomía y que el cumplimiento del Derecho nacido de las instituciones comunitarias es una obligación constitucional que, según el reparto competencial interno, sólo las comunidades autónomas pueden cumplir en su respectivo territorio cuando afecte a sus atribuciones—. Por ello, los mecanismos creados para la formación de la voluntad del Estado español en la Unión Europea deben encaminarse en esa dirección.

Además, la pérdida de competencias regionales también se ha producido con la asunción de las mismas por el Estado. Pues, el Estado, como reacción a la pérdida de competencias estatales y ante la responsabilidad exclusivamente estatal del incumplimiento de normativa comunitaria referida a estas competencias, se ha encargado de asumir el cumplimiento de normas de la unión referidas muchas veces a cuestiones de competencia regional. Mas sobre esta cuestión, al ser un elemento esencial de nuestro análisis en el caso gallego, ya nos referiremos.

Dentro del contexto europeo de unidad, los estados han de intentar la asimilación de estos dos fenómenos —el de regionalismo, por un lado, y el de europeísmo, por otro—. Aunque la libertad de acción estatal se ha visto afectada por el avance del proceso de integración europea y de la regionalización, los Estados miembros han de articular mecanismos que no sólo garanticen la consulta de las regiones sobre las materias de su competencia cuando estén afectadas por la esfera comunitaria, sino que preserven las competencias del ente infraestatal dentro del marco comunitario y de la distribución intraestatal de las materias.

<sup>707</sup> Cfr. Entre otras, citaremos las sentencias del Tribunal constitucional 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 62/1992, 79/1992, 117/1992, 80/1993, 141/1993, 112/1995, 146/1996, 208/1999, etc. En ellas, este tribunal recordó que la traslación de la normativa comunitaria ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Pues la cesión de competencias a los organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, como poderes públicos que son, a la Constitución española y al resto del ordenamiento jurídico como establece el art. 9.1 de la Constitución española. En concreto, la STC 146/1996 señala que consecuencia de ello es que se aplicarán las normas internas de delimitación de competencias en los casos de controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las comunidades autónomas. Por ello, la ejecución del Derecho comunitario corresponde al que materialmente ostente la competencia conforme las normas de Derecho interno al no existir una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario —como señala el f.j 9 de la STC 236/1991 y el f.j 1 de la STC 79/1992—. El único problema que puede suponer esto es el ejercicio estatal de las de las competencias autonómicas no transferidas ya que, según lo indicado por el Tribunal constitucional, sólo el Estado es el competente para ejecutarlas cuando su titular es una Comunidad autónoma pendiente del traspaso de esa competencia. Esto supondría fortalecer la posición del Estado, al ser el competente material para ejecutar las normas comunitarias que afecten al ámbito de estas competencias.

El Parlamento Europeo destaca esta idea en diversas resoluciones<sup>708</sup> en las que consideró necesario invitar a los Estados miembros a facilitar la participación de los representantes de las regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas a las reuniones del Consejo de Ministros Europeo cuando se traten de cuestiones de su competencia y el no ignorar la necesidad de esta participación regional. En este nuevo marco político, los Estados miembros han articulado de un modo distinto la participación regional en la Unión Europea y las competencias de estos entes dentro del ámbito delimitado por la normativa comunitaria.

De esta manera, observamos la coincidencia de dos fenómenos parejos el del no perfeccionamiento del modelo de Estado autonómico, —pues es un proceso abierto y flexible— y el avance del proceso de comunitarización. En este contexto de multiconstitucionalismo es en el que situamos a la región, gallega. En conclusión, nos encontramos ante un nuevo constitucionalismo en el que existen distintas comunidades políticas compuestas y sin competencias universales —regiones, estados, la Unión Europea, etc—. Por ello, al hablar del autogobierno de Galicia y de Escocia tendremos que atender a ese nuevo contexto constitucional. Así, en el caso de España, el Estatuto de autonomía gallego y la Constitución española no son criterios suficientes para medir el autogobierno regional. Debemos considerar un nuevo elemento, la Unión Europea. A partir de aquí, nos centraremos en la cuestión regional competencial también con dimensión extraterritorial. En concreto, en la implicación competencial en el autogobierno de Galicia y la posibilidad de participación y colaboración estatal-gallega en la elaboración de la legislación de políticas estatales y en la participación europea.

### **3.3. Mecanismos de colaboración y participación. Su efectividad**

#### **3.3.1. El protagonismo estatal europeo y la descentralización política**

En la Unión Europea, la libertad de acción estatal y la descentralización política llevada a cabo en los Estados miembros ha tenido como resultado una heterogeneidad regional. Así, en el proceso de integración comunitario, los Estados han articulado de un modo distinto la realidad regional y la descentralización política existente.

Los Estados son parte en el proceso de descentralización política que se produce no sólo en el ámbito comunitario sino también en el nivel regional. Por ello, se hace imprescindible, dentro del multiconstitucionalismo europeo, el estudio de las regiones. Éstas son actores del proceso de integración comunitaria tanto desde el punto de vista de su relación con los Estados miembros, como desde el punto de vista de su relación con la Unión Europea. De este presupuesto parte nuestro estudio.

Así, desde el punto de vista de los Estados, no debemos olvidar su protagonismo en este proceso de descentralización externo. Al respecto, debemos destacar que su importancia como actores se halla ligada al hecho de que exista una libertad de actuación determinada por la normativa europea. Una libertad amparada, desde el punto de vista competencial, en el art. 308 del TCE y en el art. I-5 del primer proyecto de Constitución europea —en el que se establecía el respeto a la identidad nacional y a la autonomía local y regional—.

Esto implica que, la posición que las regiones mantienen en sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea viene mediatizada por el papel asumido por los Estados miembros y por la decisión que hayan tomado en conferir mayor o menor capacidad regional propia para intervenir en el proceso comunitario. Así mismo, ya que, como hemos indicado, según la estructura del Estado —unitario,

<sup>708</sup> *Vid.* entre otras, la «Resolución de 18 de Noviembre de 1993» y la «Resolución del sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros del 2001».

compleja, federal, etc.— el protagonismo y rol jugado por las regiones en la adopción de decisiones internas o comunitarias será distinto. Finalmente, en su relación con la Unión Europea, destacamos que muchas de las competencias que conformaban la soberanía estatal son ahora de titularidad comunitaria. Así, vemos que, la descentralización política también se produce desde arriba —Unión Europea— hacia abajo —el Estado—.

A pesar del protagonismo estatal comunitario, desde el punto de vista de las regiones, debemos recordar que estas han jugado un papel más o menos dinámico pero en los procesos de descentralización política interna, descentralización política desde abajo —región— hacia arriba —Estado—. Así, las competencias que venían ejerciendo los Estados ahora son ejercidas por las regiones lo que añade un nuevo problema el de la implantación del Derecho comunitario<sup>709</sup>. Esto será de vital importancia en el proceso comunitario cuando el único responsable del incumplimiento del Derecho comunitario será el Estado, como resultado del ejercicio de sus competencias o de las de la región en relación con lo establecido por la Unión Europea. Sin perjuicio de que, vía ordenamiento jurídico interno, el Estado exija posteriores responsabilidades a las regiones. Cabe, por lo tanto, y en relación con todo lo expuesto hasta aquí, el analizar cuáles son los instrumentos de participación autonómicos de cooperación y colaboración estatal<sup>710</sup>.

### 3.3.2. Los instrumentos de cooperación en el Estado autonómico

Hasta aquí hemos destacado, que el Derecho comunitario ha afectado a la delimitación competencial autonómica y eso ya es un motivo a tener en cuenta para que las comunidades autónomas tengan presencia comunitaria. Esta presencia o participación puede, actualmente, desarrollarse por dos vías: la vía directa—*ad extra*—, a través de delegaciones, o indirecta —*ad intra*—, a través de canales que favorezcan la contribución autonómica en la formación de la voluntad de los Estados, como distinguen autores como MARTÍN PÉREZ<sup>711</sup>.

Es decir, y para resumir un poco lo expuesto hasta ahora, la integración en las Comunidades Europeas ha producido una alteración del reparto competencial interno<sup>712</sup>. Al ser las comunidades autónomas titulares de una autonomía política para la gestión de sus competencias como reconoce el Tribunal Constitucional, estas tienen algo que decir en el proceso de integración comunitaria.

Urge que esto sea así, sobretodo, ahora que se están dando pasos tan importantes en el seno de la Unión como el de la ratificación y entrada en vigor de la Constitución europea, el de la reciente ampliación hasta casi el doble el número de Estados miembros, el de la búsqueda de una verdadera unión política que tenga reflejo en el contexto político internacional, etc.

<sup>709</sup> Sobre esta cuestión cabe consultar AURRECOECHA, Ignacio, "El papel de las Comunidades Autónomas en la implementación del Derecho comunitario europeo", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA, *et alii*, *La crisis del Estado y Europa, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa* celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 99-122.

<sup>710</sup> Sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado debemos remitirnos a CECCE-RINI, Eleonora, "La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado" en *Revista de Estudios Políticos*, nº 111, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 173-199.

<sup>711</sup> *Vid.* MARTÍN PÉREZ, Marcos, "A participación das Comunidades Autónomas na Unión Europea", en *A Unión Europea do século XXI. Reflexións dende Galicia*, dentro de las publicaciones da Universidad de Vigo, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2002, p. 83.

<sup>712</sup> Además, quizás en el caso de España esto se ve enfatizado por el hecho de que hace poco que es miembro de la UE. Así, "la brevedad de España como miembro comunitario podría llevarnos a esperar un bajo nivel de conocimiento de las instituciones comunitarias" lo cual se agravaría por el hecho de esa pérdida de competencias estatales. (Cfr. MORGAN, Roger, TAME, Clare, BOGDANOR, Vernon, *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*, Macmillan, London, 1995, p. 322).



En este contexto, en el que las regiones reclaman un mayor protagonismo en el proceso comunitario<sup>713</sup>, en el que las comunidades autónomas observan como el Estado irrumpe para retener o para asumir competencias que correspondían a las autonomías<sup>714</sup> y no pueden participar en las mismas condiciones que el Estado cuando el reparto competencial interno hace aguas tras la integración comunitaria. Es aquí donde situaremos el ejemplo de Galicia como el intento de que se escuche lo que la Comunidad autónoma tiene que decir ante el Estado y la Unión Europea en estos momentos —en concreto, ante el problema de la falta de un reparto claro de competencias por parte de la Unión y la asignación de competencias autonómicas por parte del Estado tras la adhesión a la Unión Europea—.

Por otro lado, no debemos olvidar que la mayoría de las competencias de las comunidades autónomas no son exclusivas por lo que en su actuación cobrará un protagonismo excepcional la regulación estatal. Por ese motivo, también será de trascendental importancia las posibilidades efectivas que tenga la Comunidad autónoma de defender sus intereses a la hora de establecer la regulación estatal.

### 3.3.3 Mecanismos de cooperación y colaboración intraestatal

Como hemos visto hasta aquí, el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas va a suponer, en la mayoría de los casos la existencia de una acción conjunta. De esta manera, surge la necesidad de articular las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas. Sin embargo, la peculiaridad que presentan los mecanismos de participación y colaboración en el sistema de Estado autonómico, es fundamentalmente la falta de su previsión constitucional y estatutaria. Esto supondrá la necesidad de su ulterior articulación por la legislación ordinaria.

Así, frente a las formas de participación previstas en las instituciones centrales del Estado<sup>715</sup>, que si se regulan constitucionalmente, las relaciones de colaboración y cooperación se van estableciendo jurídicamente de un modo paulatino. Así, en estos años, desde la década de los ochenta, ha habido una evolución en la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Aunque la Constitución española apenas contiene mecanismos de colaboración, si se ha desarrollado esa colaboración entre cada una de las comunidades autónomas y el Gobierno del Estado, es decir, en las relaciones bilaterales y no multilaterales.

A pesar de que el principio general de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas no se halle incluido expresamente en la Constitución<sup>716</sup>, sí se configura como un deber mutuo y de reci-

<sup>713</sup> Cfr., JONES, Barry, & KEATING, Michael, *The European Union and Regions*, Oxford University Press, New York, 1995.

<sup>714</sup> Cfr., GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "La búsqueda por las CC.AA de su "presencia" indirecta en y ante las Comunidades Europeas", *Gaceta Jurídica de la U.E. y de la competencia*, EINSA, Madrid, 1997, pp. 169-228.

<sup>715</sup> Sobre esta cuestión, al no ser objeto central de nuestro estudio, simplemente señalaremos que, la participación de las comunidades autónomas en las instituciones del Estado se realiza, fundamentalmente: a través del: Senado, mediante el envío autonómico de una proposición de ley a las Cortes Generales o mediante la solicitud al Gobierno central para que presente en las Cortes un proyecto de ley. Respecto al Senado—cfr. art.10.c) del EAG—, aquí sólo recordaremos las deficiencias de representación territorial, su escasa función ya que no controla al Gobierno, su indefinición como cámara autonómica o genral subordinada, etc que generan la necesidad de una reforma. Sobre el envío de la proposición de ley señalaremos que éste procedimiento suele emplearse por los parlamentos autonómicos para plantear enmiendas, la tramitación, etc del procedimiento legislativo ordinario. Y, finalmente, en relación a la solicitud autonómica para la presentación de un proyecto de Ley, debemos indicar que suele ser reconocido en los estatutos de autonomía, *vid.* art. 10.1.f) del EAG, desarrollando el artículo 87.2 de la CE, el problema que plantea esta fórmula es que deja en manos del Gobierno la decisión de impulsar o no la iniciativa autonómica. Sobre el estudio concreto de estas cuestiones conviene consultar: AJA, Eliseo, "Las relaciones entre el estado y las Comunidades autónomas", en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA, INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 503-508.

<sup>716</sup> La Constitución no especifica este principio como tal sino que partiría de la base de los principios de cooperación, en sus distintas vertientes, y lealtad institucional, porque son los que permiten una mayor eficacia en la gestión de las competencias y la coordinación en las políticas públicas. Su repercusión será de importancia no sólo a la hora de preservar los intereses autonómicos en las políticas estatales sino también en su representación extracomunitaria. Esto obliga a redefinir los lazos que deben existir entre las Administraciones central y autonómicas, tanto para garantizar la participación de éstas últimas en la fase ascendente de toma de decisiones comunitarias como en la fase descendente de ejecución.

prociudad derivado de la lealtad<sup>717</sup> como señala el Tribunal constitucional desde la sentencia 18/1982. Este principio exige que estos entes territoriales, por un lado, respeten los intereses generales y las actuaciones de ambos, y por otro lado, la obligación del intercambio de información y la prestación de asistencia. Esto será fundamental a la hora de configurar sus competencias reales, dada la importancia que tiene para su ejercicio el respeto de este principio.

La falta de una articulación constitucional<sup>718</sup> acabada de las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas y su importancia práctica<sup>719</sup> plantea la necesidad de la creación de mecanismos de colaboración<sup>720</sup>. Esa participación autonómica en la toma de decisiones institucionales, dentro del Estado Español o incluso referida a la integración europea, que afectasen a las comunidades autónomas comienza a tomar forma en la década de los noventa. De esta manera, paralelamente al establecimiento de mecanismos bilaterales de cooperación y participación se establece la necesidad de fijar instrumentos multilaterales.

Así, los Pactos Autonómicos de 1992<sup>721</sup> manifiestan la pretensión no sólo alcanzar la igualación competencial sino también el regular de un modo coherente y completo los mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas a través de órganos multilaterales y bilaterales. Éstos acuerdos destacan a las conferencias sectoriales<sup>722</sup> como el usual instrumento de relación institucional entre las distintas administraciones públicas, superando así los mecanismos de cola-

<sup>717</sup> Sobre el principio de lealtad en este ámbito y su deslinde frente figuras afines, como son el principio de solidaridad, el de cooperación, el de coordinación y le problema de la territorialidad de las competencias autonómicas conviene consultar: GARCÍA MEXÍA, Pablo, "Las relaciones institucionales entre las Comunidades autónomas. La cooperación interautonómica", en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA, INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 533-543.

<sup>718</sup> Pueden enumerarse como elementos de cooperación y colaboración contemplados en la Constitución: la autonomía y unidad contemplada en el artículo 2 junto con el principio de solidaridad; la contribución económica común al sostenimiento del gasto público del artículo 31, el reparto competencial del título VIII en concreto en lo relativo a las competencias compartidas, de ampliación extraestatutaria; la coordinación llevada a cabo por el delegado del gobierno en la comunidad bajo los términos previstos en el artículo 154; el principio de colaboración interadministrativa contemplado en el artículo 103; la coordinación financiera-tributaria en los parámetros de cooperación fijados en los artículos 156 y 157, etc. Aunque constitucionalmente no se establecen cauces específicos en los que se materialice esa colaboración o participación autonómica, sino que su ulterior desarrollo se establece a partir de instrumentos creados por el Estado específicamente para esa función.

<sup>719</sup> Importancia que destacan, entre otras, las sentencias constitucionales SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 152/1988, de 20 de julio.

<sup>720</sup> Al respecto, FERNÁNDEZ MONTALVO destaca que aunque la Constitución no articula un sistema acabado de relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas, sin embargo contempla elementos suficientes para perfilar un "Estado autonómico cooperativo". Las razones que sustentarían esta afirmación se hallarían en la delimitación competencial entre esos entes territoriales contemplada en la Constitución y reenviada su concreción a los Estatutos de autonomía y a las normas extraestatutarias del artículo 150 de la CE; ya que estas técnicas de distribución funcional requieren una cierta colaboración, como ocurre en el caso de las competencias concurrentes o compartidas o de las competencias autonómicas desarrolladas a partir de una norma básica estatal. (Cfr. FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 11 y ss).

<sup>721</sup> Sobre la importancia de los Pactos autonómicos en la configuración de las Conferencias sectoriales conviene revisar CORCUELA ATIENZA, Javier, "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico", en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.113 y ss.

<sup>722</sup> Éstas ya habían sido reguladas por primera vez en el artículo 9 de la LOAPA modificado por la sentencia constitucional 76/1983 lo que supuso su nueva redacción en el artículo 4 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, LPA. En esta ley se establecía, en este ámbito, su creación dentro del principio de cooperación y la obligatoriedad de información autonómica respecto al Gobierno. La sentencia que declara la inconstitucional parcial de la LOAPA, señalaba que el legislador podría dictar este precepto pero no con un carácter orgánico y armonizador y precisa el contenido material del mismo indicando que las conferencias no pueden sustituir a los órganos propios de las comunidades autónomas ni sus decisiones anular las facultades decisorias de éstas, aunque su convocatoria y presidencia por el ministro estatal no supone una relación jerárquica en cuyo caso se ampararía en el principio de unidad. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 515 y ss).

boración y cooperación bilateral e imponer el empleo de instrumentos multilaterales con esta función. Por ello se establece la necesidad de que se les dote de una estructura y principios de funcionamiento que garantizase el fin participativo que las origina.

Posteriormente, la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992<sup>723</sup>, regula los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación que no fueron puestos en marcha por la Administración central y por la falta de interés de algunas comunidades autónomas que preferían los sistemas bilaterales de colaboración, es el caso del País Vasco.

Finalmente, el último paso dado en el ámbito de la cooperación y colaboración interestatal ha sido el establecimiento de la Conferencia de Presidentes<sup>724</sup>. Éste es un órgano de cooperación propuesto por el Presidente del Gobierno<sup>725</sup> que se ha reunido en dos ocasiones 28 de octubre de 2004 y 10 de septiembre de 2005. Sus funciones son las básicas de un órgano político: la de la discusión entre los Presidentes autonómicos y el Presidente del Gobierno sobre las grandes cuestiones que les afectan—como son las relativas al modelo autonómico, la superación de los enfrentamientos y bloqueos— y la cooperación entre las comunidades autónomas para el ejercicio, defensa y promoción de sus competencias. Su configuración es doble, por un lado la de los presidentes autonómicos que juegan como pieza imprescindible y por otro, la del presidente del gobierno que puede ser dispensable en algunos casos. Se trata de un órgano<sup>726</sup> llamado al ejercicio de competencias comunes sin vocación de asumir las competencias de otros órganos si no creado para cumplir una función de deliberación y contacto entre los presidentes autonómicos que no pueden realizar en ningún otro órgano.

Así, dentro de esos mecanismos *bilaterales* de participación, colaboración y cooperación podemos destacar: la existencia de convenios de colaboración y cooperación y la existencia de una Comisión bilateral de Colaboración.

- Los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas<sup>727</sup> se regulan por los acuerdos del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 1990 y de 3 de julio de 1998. Su importancia cada vez es mayor dada la función financiera que le acompaña como son subvenciones o aportaciones conjuntas. El acuerdo de 1990 estableció la elaboración de estos convenios que sólo vinculaban a la Administración central pero no estableció su regulación. Sería la ley 30/1992 la que establece la regulación de los mismos y la extiende a todas

<sup>723</sup> En 1992 se hablaba de la asistencia recíproca, el intercambio de información, el empleo de las Conferencias Sectoriales para la adopción de criterios o puntos de vista comunes a la hora de abordar los problemas de cada sector, la celebración de Convenios de Colaboración, etc. De esta manera se introduce el Convenio de Conferencia Sectorial como novedad.

<sup>724</sup> Sobre su naturaleza, funciones, régimen jurídico, debe consultarse el trabajo de BOCANEGRA SIERRA, Rául y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, en concreto las páginas 65 y ss.

<sup>725</sup> Se trata de un órgano que ya había sido previsto en el programa de investidura del Presidente y que se inspira en los existentes en Alemania y Estados Unidos.

<sup>726</sup> Aunque se hable de órgano, su naturaleza orgánica no se corresponde a la típica de los órganos del Estado si no que no se integra en la estructura orgánica estatal sin más dado que sus miembros acuden libremente casi con un carácter asociativo por razones de política autonómica. Por ello, su implantación no requiere de reformas constitucionales o previsión legal específica aunque si existiese una ley que regulase esta conferencia ésta debería limitarse a fijar sus rasgos esenciales y no imponer límites innecesarios. Sobre esta idea deberemos revisar BOCANEGRA SIERRA, Rául y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 91 y ss.

<sup>727</sup> Con este tipo de convenios se han ido completando algunas de las demandas autonómicas en materia de competencias. Como ejemplo de este tipo de convenios, podemos citar en el caso de la comunidad gallega la Resolución de 14 de enero de 2004, de la Secretaría General de Política Científica, por la que se da publicidad al Convenio Específico de Colaboración entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la *Xunta* de Galicia, para la construcción y gestión de un buque de investigación oceanográfica, este convenio pretende hacer frente a unas de las demandas competenciales gallegas en investigación oceanográfica que señalábamos en los anteriores apartados.

las Administraciones. El acuerdo de 1998 y por la ley 4/1999 que reforma la ley 30/1992 introducen nuevos elementos en este ámbito referidos a su régimen interno, convocatoria y adopción de acuerdos que son aplicables tanto a este tipo de convenios como a las conferencias sectoriales<sup>728</sup>.

- La Comisión bilateral de colaboración<sup>729</sup> se formó a finales de los años ochenta y principios de los noventa como instrumento de colaboración en bastantes comunidades autónomas. Estas comisiones se integran de un modo paritario por representante de las administraciones estatal y autonómica. La ley 30/1992 apenas preveía estas conferencias bilaterales que funcionan como una plataforma permanente de resolución de problemas e impulso de actuaciones conjuntas del Estado y la autonomía en diversos ámbitos. Su actividad se vio impulsada por la introducción de la negociación de los conflictos en la ley orgánica del Tribunal constitucional a través de la LO1/2000. En definitiva, se configuran como una forma de diálogo y negociación flexible esencialmente política. En total se han constituido ciento treinta y siete comisiones de este tipo, en concreto, en el caso de Galicia han sido cuatro<sup>730</sup>.

La trascendencia conferida a los mecanismos bilaterales de participación no supondrá la extinción de los mecanismos multilaterales, sino que éstos se mantienen en aquellas cuestiones que exclusivamente o de un modo especial afecten a una comunidad autónoma. Así, a pesar de que, predominan las relaciones bilaterales de colaboración, como hemos avanzado, podemos señalar que en los últimos años han aumentado las manifestaciones de colaboración *multilaterales* como:

- La coordinación del Estado y los órganos mixtos, algunos con competencias repartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, como sanidad, educación, investigación, etc. Entre esos órganos mixtos creados por ley que regula su composición y el procedimiento de adopción de decisiones destacamos: el Consejo de Política Fiscal y Financiera regulado por la LOFCA, el Consejo General de Ciencia y Tecnología creado por la Ley 13/1986, el Consejo de Universidades, regulado por la Ley 11/1983, de 25 de agosto —vigente hasta el 13 de enero de 2002—, etc<sup>731</sup>.
- Las Conferencias Sectoriales<sup>732</sup> que fueron incluidas en la Ley de Proceso Autonómico de 1983, pero no tienen facultades decisorias. Su ritmo de creación está conectado con el calendario de traspasos de medios y servicios a las comunidades autónomas, de esta manera, dan una respuesta a las necesidades surgidas en materia de traspasos. Su actividad depende del impulso que cada ministro les dé en cada una de sus áreas —agricultura, sanidad, industria, etc—<sup>733</sup> y se regulan por reglamentos específicos para cada uno de

<sup>728</sup> Vid, en concreto, el art. 5 de la ley 4/1999.

<sup>729</sup> AJA, Eliseo, "Las relaciones entre el estado y las Comunidades autónomas", en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 513 y ss.

<sup>730</sup> En el caso de Galicia el acuerdo constitutivo se realizó el 26 de junio de 1987 y las reuniones se celebraron el 3.diciembre de 1990, el 10 de marzo de 2003 y el 29 de septiembre del 2003.

<sup>731</sup> Sobre estos órganos y la participación autonómica en los mismos conviene consultar [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/016/document\\_es/7\\_ORGANOS\\_COLEGIA-DOS\\_DE\\_LA\\_AGE.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/016/document_es/7_ORGANOS_COLEGIA-DOS_DE_LA_AGE.pdf)

<sup>732</sup> Entre 1981 y el año 2005 se han establecido un total de 830 conferencias sectoriales de las cuales seiscientos cuarenta y ocho se fijan tras la reforma operada por la ley 30/1992, lo cual es significativo ya que en algunos ámbitos de importancia capital para la comunidad gallega no se estableció ninguna conferencia sectorial hasta entonces, es el caso de la pesca ya que a partir de 1992 se establecen 31 conferencias sectoriales frente ninguna en la anterior década. Vid.[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/012/document\\_es/3\\_CONFERENCIAS\\_SECTORIALES\\_TOT.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/012/document_es/3_CONFERENCIAS_SECTORIALES_TOT.pdf)

<sup>733</sup> En los años ochenta se crean las conferencias sectoriais de: agricultura,turismo, la del Plan nacional sobre Drogas, la de Educación, la de Consumo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la de Vivienda y Urbanismo, etc.

ellos<sup>734</sup>. Por ello, colocan a las Comunidades autónomas en una situación de precariedad, dependiente exclusivamente del ánimo del Ministerio. En la actualidad existen veinticinco Conferencias Sectoriales<sup>735</sup> que se cubren casi todas las áreas por lo que sólo nuevos ámbitos de actividad administrativa requerirían de nuevos órganos de este tipo. Además, frente a ellas existen otros órganos interadministrativos, que han proliferado como hemos visto.

- Además de los Convenios entre las comunidades autónomas y el Estado, cabe la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan convenios entre sí, por lo que pueden entenderse como mecanismos bilaterales o multilaterales según las partes que integren el convenio. Se trata de convenios horizontales que se encuentran previstos en el art. 145.2. CE. Estos convenios son simplemente una de las variadas técnicas de cooperación entre las comunidades autónomas ya que pueden emplearse otras como las reuniones o congresos de especialistas en determinados sectores, asociaciones de funcionarios especializados en un determinado ámbito, la asistencia o auxilio mutuo entre Comunidades, la acción conjunta, el establecimiento de protocolos de funciones, la administración mixta por órganos comunes, la realización de tareas de competencia común entre varias comunidades por un órgano etc<sup>736</sup>. El artículo 145 de la Constitución establece como límite de las actuaciones en este ámbito<sup>737</sup>: que dichos convenios colaboración<sup>738</sup> se establezcan para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades autónomas; que sean los Estatutos los que puedan prever los supuestos, requisitos y términos y su comunicación a las Cortes generales; y que no supongan la posibilidad de federación entre Comunidades. Además, se determina que el resto de acuerdos de cooperación entre las Comunidades necesitarán la autorización de las Cortes Generales<sup>739</sup>. En el caso de la Comunidad gallega debemos indicar que el artículo 35.1 y 35.2 del Estatuto es el que regula la materia siguiendo las directrices constitucionales. Así, este artículo entiende que serán convenios de colaboración los que se establezcan para la gestión y prestación de servicios propios de la Comunidades gallega y, en este caso, sólo es necesaria la comunicación a las Cortes, de manera que, si éstas en un plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación no manifiestan “reparos” entraría en vigor el convenio. Mientras que se consideran acuerdos de cooperación los demás, es decir, los que versen sobre materias transferidas o delegadas a los que se exige para su validez una autorización de las Cortes Generales<sup>740</sup>. Así, observamos que lo que hace el Estatuto gallego es

<sup>734</sup> Estos reglamentos pueden encontrarse en la página web [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/01/document\\_es/REGLAMENTOS\\_DE\\_LAS\\_CONFERENCIA.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/01/document_es/REGLAMENTOS_DE_LAS_CONFERENCIA.pdf)

<sup>735</sup> Cuando finalizan los años ochenta ya existían trece Conferencias, durante los noventa se crearon diez más y desde 1 de enero de 2001 cuatro más.

<sup>736</sup> GARCÍA MEXÍA, Pablo, “Las relaciones institucionales entre las Comunidades autónomas. La cooperación interautonómica”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 543-579.

<sup>737</sup> De este modo la sentencia del Tribunal constitucional 44/1986 establece que no puede entenderse que éste sea “un precepto que habilita a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”

<sup>738</sup> Entre 1981 y el año 2005 se autorizaron por la Comisión delegada del Gobierno para la política autonómica un total de 8030 convenios suscritos en diversos ámbitos, en el caso de Galicia el número total ha sido de sesenta y dos convenios y acuerdos autorizados; cfr. [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/014/document\\_es/Convenios\\_autorizados\\_por\\_Mini.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/014/document_es/Convenios_autorizados_por_Mini.pdf)

<sup>739</sup> Respecto a esta cuestión el Tribunal constitucional ha realizado una interpretación rígida de la constitución como se puede ver en la STC 44/1986 que declara inconstitucional un convenio entre la región de Murcia y Cataluña pus contenía una serie de compromisos e actuación en sentido determinado que sustituirían a un convenio de esa manera por no respetar los requisitos del 145.2 de la CE se anula el convenio.

<sup>740</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 35 el Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 691-702.

simplemente reproducir la previsión constitucional y limitar el ámbito de los convenios de colaboración sólo a sus competencias propias<sup>741</sup>, y fijando un plazo suspensivo de treinta días y estableciendo para su calificación el pronunciamiento de una sola de las cámaras<sup>742</sup> lo que supone que es más fácil que tenga que tramitarse como un acuerdo de cooperación. En cuanto a la aprobación y remisión de esos convenios al parlamento gallego, la ley 1/1983 de la Xunta y de su Presidente establece que le corresponde a la Xunta dicha competencia<sup>743</sup>.

- Finalmente, los procedimientos participativos y de planificación conjunta, éstos son propios de los procedimientos de toma de decisión. La planificación conjunta es, en concreto, la intervención del Estado y de las Comunidades autónomas en algún sector económico, en los que se requiere la presencia del Estado —por el volumen de recursos económicos— y la de la Comunidad autónoma —por los efectos que la planificación puede tener en su territorio—.

En definitiva, para evitar tensiones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas se han introducido técnicas propias del federalismo cooperativo —como la participación de las comunidades autónomas junto con la Administración central en las conferencias sectoriales, como instrumento de cooperación y coordinación entre los distintos niveles territoriales— que han pretendido dar una solución a las tensiones suscitadas.

Pero las técnicas del federalismo cooperativo suponen un avance a la hora de resolver problemas de organización territorial a la vez se encuentran con un grave problema: el de los recursos financieros que no han sido clarificados, y, que son una fuente de conflicto constante. Por esta razón, ahora, el debate se centra en la posibilidad de fijar un cierre definitivo del sistema para dar una forma acabada al mapa territorial, como hemos visto la reforma estatutaria se plantea, con las salvedades ya indicadas, como el instrumento para conseguirlo.

### 3.3.4. Mecanismos de colaboración y participación autonómica en el ámbito de la integración europea

En este contexto de interdependencia, del Estado español y de la Unión Europea, las comunidades autónomas han llevado a cabo actividades<sup>744</sup> en materia comunitaria<sup>745</sup>, de un modo individual o multilateral tanto en la «fase ascendente», como denomina Eliseo AJA<sup>746</sup>, como en la «fase descendente». La «fase ascendente» correspondería a la participación en la creación de las normas comunitarias, mientras que la «fase descendente» en a la aplicación de esas normas comunitarias.

<sup>741</sup> Frente los Estatutos andaluz, cántabro, murciano, madrileño, etc que no exigen la exclusividad competencial, lo que amplía el ámbito material de estos convenios autonómicos.

<sup>742</sup> Frente los Estatutos valenciano, cántabro, canario, madrileño, etc. que exigen para la recalificación del convenio por las Cortes exigen: el pronunciamiento conjunto por ambas cámaras.

<sup>743</sup> Vid. Art. 4.8 de la ley 1/1983 reguladora de la Xunta y de su Presidente.

<sup>744</sup> Aunque destacaremos, en relación con lo señalado por el grupo de trabajo de la subsidiariedad en sus conclusiones de octubre del 2002, la participación de las CC.AA como regiones que son, chocan con dos ideas claves: la de la UE como unión de estados, y la de la organización interna como competencia estatal y no autonómica. Cuestiones que abordamos a lo largo de este trabajo. Pero las regiones con competencias legislativas, como las CC.AA, asumen competencias de los Estados miembros y llevarían a cabo una mejor ejecución de las normas y políticas comunitarias. Por ello, sería necesario garantizar esa participación autonómica en las fases ascendente y descendente, como ahora veremos.

<sup>745</sup> Para un estudio más específico del tema puede consultarse LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP, colección Cuadernos, editorial Civitas, Madrid, 2000.

<sup>746</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales*, Alianza editorial, Madrid, 2003, pp. 164 y ss. Otros autores como DIEZ PICAZO, hablan de proceso descendente o proceso ascendente para referirse a las mismas cuestiones. Vid. DIEZ- EICAZO, Luis M., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, civitas, Madrid, 2002, p.191.

1. *Actividades autonómicas en la «fase ascendente».* En relación con la segunda de las fases señaladas, la «fase ascendente», debemos destacar que la Constitución española no estableció nada al respecto. Esto ha hecho necesario el articular mecanismos que favoreciesen a esa participación autonómica en el seno de los órganos principales del Estado referida a la toma de decisiones, adopciones de acuerdos y puesta en funcionamientos de los mismos —sobre todo, en los asuntos referidos a la Unión Europea—.

Así, dentro de los mecanismos de participación indirecta que contribuyeron a la participación en la formación de la voluntad del Estado en el plano interno destacan la creación: de la CARCE<sup>747</sup>, las ‘conferencias sectoriales’<sup>748</sup> y la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (CAARPEUE).

La otra vía señalada, en este ámbito, ha sido la de la participación directa<sup>749</sup>. Aquí nos centraremos brevemente en la participación externa, que correspondería con la fase de participación en el proceso de creación de normas: en las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, la participación en el Comité de las regiones, en los Comités de la Comisión Europea y la participación en las reuniones del Consejo de Ministros<sup>750</sup>. En el primero de los casos señalados, el de la participación externa, debemos destacar lo siguiente, esta no es una representación estatal sino una representación autonómica directa en las diferentes instituciones y órganos comunitario y puede realizarse mediante la presencia y directa en los propios foros comunitarios como representante de la comunidad autónoma. Respecto de estas vías de participación podemos añadir que:

- La CAARPEUE fue creada por un acuerdo de la CARCE de 22 de julio de 1996. Consiste en la creación de un delegado regional en la delegación permanente del Estado Español<sup>751</sup>, este

<sup>747</sup> La CARCE se crea través de la Ley 2/1997 de 13 de marzo, esta es una conferencia sectorial que se encarga de informar a las comunidades autónomas sobre el desarrollo de la construcción europea, acordar fórmulas de participación en asuntos comunitarios y trata asuntos comunitarios que carezcan de una conferencia sectorial específica. En la práctica, su funcionamiento fue insatisfactorio por la falta de continuidad, la tutela que ejercía la Administración central, etc, lo que propició la búsqueda de otras vías de participación autonómica en este sentido, como fue la propuesta de reforma del Senado, como ya hemos analizado en la anterior parte del trabajo.

<sup>748</sup> Las conferencias sectoriales son el principal órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, son de carácter multilateral y sectorial, como su nombre indican. Se regulan por la Ley del Proceso Autonómico (LPA) que se actualiza por la LRJAPPAC, Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Mas, aunque su finalidad es la del debate y la adopción de acuerdos sobre las líneas de actuación en materias que exijan colaboración estatal y autonómica, sin embargo, sólo vincula a las comunidades autónomas que suscriben los acuerdos. Es decir, tienen una virtualidad práctica de participación en la voluntad estatal limitada, en tanto y cuanto la comunidad autónoma participe en ese acuerdo. Además del desequilibrio entre las comunidades autónomas que participan y las que no lo que hacen, otro de los inconvenientes que presentan las conferencias sectoriales es el de su carácter discontinuo que limita aún más esa participación autonómica.

<sup>749</sup> Sobre las ventajas que aporta la presencia directa de las comunidades autónomas caben destacar: la recuperación de cierto control sobre las competencias transferidas, la atención a los intereses y competencias exclusivas regionales, un mayor compromiso en la aplicación de las normas comunitarias al participar en su elaboración, la obligación a un mayor diálogo entre los diferentes actores políticos, etc, (Cfr., MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 197).

<sup>750</sup> También en este ámbito podremos incluir las reuniones de los presidentes de las comunidades autónomas con los embajadores o representantes de los Estados miembros de la UE que sin vulnerar la competencia estatal en relaciones internacionales permite un contacto directo de las comunidades autónomas con otros Estados miembros para el conocimiento de sus posturas en políticas comunitarias o en atención de posibles intereses autonómicos. Ejemplo de este tipo de reuniones es la celebrada el 26 de abril de 2006 entre el Presidente de la *Generalitat* de Valencia y los embajadores de estados miembros y países de futura adhesión a la Unión Europea.

<sup>751</sup> El Real Decreto 260/1986, de 17 de enero crea la representación permanente de España ante la Unión Europea. El carácter de ésta representación permanente es el de una unidad orgánica dependiente administrativa y financieramente del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Sus funciones corresponden a la de un órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea que asegure la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la misma.

tiene competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y para canalizar la información a las comunidades autónomas, puede formar parte de la delegación española en las reuniones que afecten a competencias de las comunidades autónomas, etc. Sin embargo, el consejero del REPER no parece actuar como un verdadero representante de las comunidades autónomas sobre todo si las competencias de las comunidades autónomas son distintas y sus intereses también, además su función básica es la de suministrar información a las comunidades autónomas no el de actuar en representación de sus intereses en el REPER.

- En el caso de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, recordaremos que su existencia es una expresión de que las relaciones internacionales como competencia estatal no agota la acción exterior de las comunidades autónomas, como ya hemos repetido en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo. La primera en abrirse fue el *Patronat Catalá pro Europa* en 1986, lo que manifiesta la importancia y necesidad que concedían las comunidades autónomas a tener una presencia directa en esta ciudad. De manera que se crean consorcio, sociedades anónimas, fundaciones, etc, como figuras que no se integran las estructuras administrativas de las comunidades autónomas aunque participan mayoritariamente las administraciones autonómicas. Como hemos visto, la reacción del Gobierno central fue negativa cuando se pretendió dotar de carácter oficial a la oficina vasca, lo que motivó la interposición de un recurso por conflicto positivo de competencias que se resolvió mediante la, ya citada, STC 165/1994, de 26 de mayo<sup>752</sup>. Esta sentencia, es fundamental a la hora de comprender el papel que, en el ámbito de proyección externa, las comunidades autónomas desarrollan desde el punto de vista competencial. Así, las comunidades autónomas no pueden establecer relaciones directas a través de sus oficinas con las instituciones europeas, salvo que sean informales. Así estas oficinas lo único que hacen es el proyectar al exterior la distribución de competencias establecidas por el marco constitucional, sus funciones serían: la de acceso, recogida y distribución de información generada por las instituciones comunitarias y de interés para esa comunidad autónoma, la representación y defensa de los intereses específicos de la autonomía ante las instituciones comunitarias tratando de influir en el proceso de toma de decisiones, como un lobby, servir de órgano de apoyo a la actividad exterior de la comunidad autónoma<sup>753</sup>.
- Respecto al Comité de las Regiones, debemos destacar que tras su creación en 1992 a través del Tratado de Maastricht, se ha configurado como órgano de consulta no como una institución comunitaria lo que circunscribe la posición de las regiones a una posición de segundo plano en la esfera comunitaria si la comparamos con la posición de plenos actores que son los Estados<sup>754</sup>. Aunque, en el TUE, su consulta es obligatoria en los casos previstos,

<sup>752</sup> Sobre la evolución de la línea jurisprudencial seguida por el TC en este ámbito debe consultarse los apartados 3.1 y 3.4 de este capítulo.

<sup>753</sup> Las oficinas de representación autonómica permanente en Bruselas forman parte de las llamadas eurolobbies que de un modo generalizado establecen las regiones de Estados europeos descentralizados. Sobre este fenómeno relacionado con la regionalización europea ha de consultarse, entre otros; BADIELLO, "Ruolo e funzionamento degli uffici europei a Bruxelles", en *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale*, enero-febrero, 2000, pp. 89-119; CACIAGLI, Mario, *Integración europea e integrità regionale*, Working Paper Series, WP1/2001, CIRES, Italian Research Centre for European Studies, Universidad de Florencia, Italia, 2003; RAFFONE, Paulo, *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, Rapperto CIPI 1/2006, Centro Italiano de Prospettiva, CIPI, Bruxelles, 2006, pp. 34 y ss en el que se hace una concreta referencia a los lobbies europeos y sus funciones. Sobre acción en relación con las Comunidades autónomas consultaremos TRUJILLO HERRERA, Raúl, "Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y el papel que han de jugar las Comunidades Autónomas en al Europa nacida en Maastricht", *Revista de Estudios Europeos*, nº 9, 1995, pp. 103-116.

<sup>754</sup> Sobre su posición respecto a las comunidades autónomas debemos remitirnos a MORENO VÁZQUEZ, Manuel, *Comité de las Regiones y la Unión europea. Su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Polo Europeo Jean Monnet, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2001.



por ejemplo arts. 128, 129, 149, 151, 152, 156, 159, 161, 162, 265, etc. Pero aunque este comité fue un importante paso hacia el reconocimiento formal regional hay que indicar que en este comité también hay una representación local no sólo es un órgano de representación regional, además aunque permite una presencia directa pero esta está limitada a la consulta. En definitiva, aunque se han incrementado el número de supuestos en los que se hace necesaria esa consulta<sup>755</sup>, hace falta impulsar aun más el papel regional en la Unión. No sólo como órgano de consulta sino que es necesario una participación más decisiva en el proceso de adopción de las normas comunitaria como demanda el Parlamento europeo y el CdR en numerosos dictámenes y resoluciones, como vemos a lo largo de este trabajo. A pesar de esas limitaciones, las comunidades autónomas han intentado aprovechar su presencia en este foro de discusión europeo. Es el caso de Galicia, así la realización de un dictamen sobre el principio de subsidiariedad, el Dictamen complementario "La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea" (CDR 136/95 Anexo), o los dictámenes sobre la política estructural europea, el Dictamen "Consideraciones de las regiones y municipios sobre la configuración de la política estructural europea a partir de 1999 (CDR 131/97) y el Dictamen sobre la "Propuesta de Reglamento CE del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales" (CDR 167/98) y otros mecanismos posibles como los descritos hasta aquí y como procedemos a analizar a continuación.

- Respecto a la participación en los Comités de la Comisión Europea, debemos resaltar que estos comités desarrollan un importante papel en la fase de elaboración y en la de implementación de la norma aprobada por el Consejo<sup>756</sup>. En su reunión de 12 de junio de 1996, la CARCE acordó la participación de las comunidades autónomas en estos comités de la Comisión a través de la participación en la delegación española, ahora bien el representante autonómico que participa en este comité lo hace en calidad de representante de todas las comunidades autónomas y no exclusivamente de la propia. El problema es que no hay una regulación sobre las competencias del representante estatal y autonómico lo que crea una cierta disfunción. Pero en el año 2004 se produce un cambio sin igual ya que en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas se adoptó un acuerdo que permite la participación directa de las comunidades autónomas en asuntos de interés autonómico bajo los requisitos previstos en dicho acuerdo<sup>757</sup>. En el caso de la Comunidad gallega, se establece una representación rotatoria cada semestre con las comunidades de Cataluña y Asturias. De manera que, una de esas Comunidades participa como titular en cada convocatoria del Consejo de Ministros europeo y otra, que sería la titular de la siguiente sesión, como suplente. Así, Galicia ya ha actuado como titular en varias ocasiones a propósito de la adopción de acuerdos en materia de fijación de cuotas de captura de especies pesqueras, como la de merluza, obteniendo como resultado unas cifras ventajosas para la Comunidad. Vemos, por lo tanto, que la intervención autonómica directa comienza a aportar resultados para las autonomías en la política europea.

<sup>755</sup> Cfr. art. III-294 del primer proyecto de Constitución europea.

<sup>756</sup> Cfr. art. 145 del TUE y la Decisión del Consejo 99/468/CE, de 28 de junio.

<sup>757</sup> El 9 de diciembre del 2004 se adoptó en dicha comisión el llamado "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea" mediante el que se pretende: asegurar la representación autonómica directa mediante la incorporación a la delegación española de un miembro designado por las Comunidades autónomas, frente a la indirecta que resulta de la participación en el plano exclusivamente interno arbitrada desde 1994; determinar las formaciones ministeriales del Consejo en que resulta aplicable, que serán cuatro; y, el mecanismo que se empleará para determinar el representante autonómico a incorporar a la delegación española, que será mediante las Conferencias Sectoriales. El representante autonómico se integrará como un miembro más de la delegación española pudiendo intervenir en las deliberaciones como tal. Ahora bien los asuntos en los que se hará la representación además de requerir el interés de la comunidad se determinarán atendiendo a un criterio de flexibilidad. En esa misma fecha se acuerda designar los dos representantes de todas las Comunidades Autónomas: Manuel García Guirado, a propuesta de Andalucía, y Sagrario Pérez Castellanos, a propuesta de Galicia con una duración de tres años y prorrogables anualmente cada año por la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Además se ha suscrito un Acuerdo de participación directa en los órganos preparatorios, que permite el establecimiento de dos representantes autonómicos en el CORREPER<sup>758</sup> lo que hace más directa la presencia regional en la UE.

En conclusión, el respeto de las estructuras políticas fundamentales y constitucionales de los Estados miembros, artículo I-5 del no aprobado proyecto de Constitución europea, ha supuesto que el Estado español sea el que determine el papel que las comunidades autónomas han de jugar en la fase ascendente y descendente. Los mecanismos de participación autonómica en ambas fases han demostrado ser ineficientes e ineficaces. Es necesaria una mayor participación autonómica en la creación y aplicación del derecho comunitario. Las propuestas gallegas presentadas en este ámbito se dirigen en ese camino. Nos corresponde ahora analizar qué puede hacer una comunidad autónoma como Galicia en un proyecto tan ambicioso, como el europeo, bajo los condicionantes hasta aquí descritos —protagonismo estatal en el proceso europeo, pérdida de las competencias, ineficaces medios de representación regional, etc—.

2. *Las actividades autonómicas en la «fase descendente»*<sup>759</sup>. Respecto a la «fase descendente», de aplicación de las normas comunitarias, indicaremos que, es clave como punto de partida el reconocimiento que el Tribunal Constitucional ha dado al art. 149.1.3 de la CE. El fenómeno de la acción exterior de las comunidades autónomas, como hemos visto, es una actividad plenamente normalizada, ya no se cuestiona su inconstitucionalidad, y es una actividad común dentro de las que desarrolla la comunidad autónoma una vez que se ha producido la integración de España en las Comunidades Europeas<sup>760</sup>. En este ámbito se ha ido produciendo, lo que caracteriza como una superación de la ceguera federal comunitaria, es decir, la Unión Europea va superando, al favorecer la participación directa de las regiones en las instituciones y órganos comunitarios<sup>761</sup>, la indiferencia a los procesos de descentralización interestatales que caracterizaba el Derecho de la Unión establecido a partir de los Tratados fundacionales<sup>762</sup>. A partir de ahí, deberán destacarse que los principios europeos de autonomía institucional y procedimental y la apelación a la participación regional derivada del principio de subsidiaridad facultan la participación regional. Si bien existen unos límites a esa participación que son las directivas-leyes marco de detalle y el efecto directo vertical de las mismas<sup>763</sup>. En el caso concreto de España, la participación de las Comunidades autónomas en esta fase se realiza a través del Estado bien en el Parlamento Europeo o ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas interponiendo un recurso de anulación. La participación autonómica objetiva y abstracta se instrumentalizarán mediante la CARCE, a la que nos hemos referido en páginas anteriores<sup>764</sup>. Mientras que la Comunidad autónoma puede interponer directamente, como persona jurídica, un

<sup>758</sup> Años anteriores dicha participación había sido rechazada alegando que la misma requeriría una modificación de la ley 50/1997, del Gobierno y de la Ley 7/1997 de la organización y funcionamiento de la Administración general del Estado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp.38 y ss.)

<sup>759</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales...*, p. 166.

<sup>760</sup> Vid. PÉREZ CALVO, Alberto, *El Estado Autonómico y la Comunidad Europea*, tecnos, Madrid, 1993, pp. 54 y ss.

<sup>761</sup> Podemos destacar que esa participación regional puede efectuarse bien a través del Comité de las Regiones, bien permitiendo que acudan al Consejo de Ministros al ser representantes del gobierno con rango ministerial, incluso a través de su legitimación como partes ante el TJCE como establece el proyecto de tratado constitucional.

<sup>762</sup> Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 35 y ss.

<sup>763</sup> Ese efecto supone, como ha destacado del TJCE, que a pesar de la no trasposición de la directiva esta puede invocarse ante los tribunales, actuando como una sanción por la no inaplicación o aplicación incorrecta de la directiva. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 65 y ss.)

<sup>764</sup> Sobre esta cuestión debemos remitirnos a la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 24 de marzo de 1998 contiene el acuerdo de la CARCE de 1997 en el que se prevé para las Comunidades autónomas un procedimiento de solicitud motivada al Estado sobre la impugnación de los actos europeos que afectan a sus competencias e intereses.

recurso directamente ante el Tribunal de primera instancia siempre que le afecta directa y exclusivamente. No obstante, quedan pendientes de la entrada en vigor del texto constitucional europeo, la legitimación directa de las Comunidades autónomas mediante la intervención del Comité de las regiones por vulneración del principio de subsidiaridad, o la potencialidad de este órgano como cauce que permita una participación más directa de las regiones con competencias legislativas en defensa de sus intereses en la Unión Europea.

Analizadas de un modo sucinto los instrumentos autonómicos establecidos para la defensa de sus competencias o su participación en el proceso comunitario, nos corresponde ahora centrar nuestro estudio en el caso de la comunidad gallega.

### 3.4. El 'protagonismo' autonómico exterior y europeo de Galicia

En el caso de Galicia, debemos subrayar que aunque no es la cabeza de las regiones europeas no es la última. Es decir, el estudio sus participaciones exteriores no se realiza por su protagonismo comunitario como región, sino por su proximidad y porque tiene un papel real aunque modesto en la Unión. Nos encontramos ante una región histórica con Derecho, idioma y cultura propios, que juega un papel participativo destacable tanto dentro del Estado español, como fuera, en la Unión Europea —bien en distintas asociaciones regionales o en el Comité de las Regiones—.

A partir del artículo 149.1.3 de la CE, de la interpretación realizada por el Tribunal constitucional sobre la materia de asuntos exteriores<sup>765</sup>, de la previsión estatutaria del art. 7<sup>766</sup> podemos realizar ahora un estudio de la actividad exterior realizada por la Comunidad gallega, en concreto, respecto a la Unión Europea o bien más allá del ámbito comunitario.

Los canales institucionales empleados para el desarrollo de esta acción exterior comunitaria son: dentro de la propia estructura interna de la Xunta la *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior* —adscrita a la Presidencia de la Xunta— la *Consellería de Emigración*<sup>767</sup> —creada en el año 2001 a partir de la anterior Secretaría de Emigración— y, posteriormente, el recién creado *Consello galego da Emigración*<sup>768</sup>; y fuera del organigrama de la Xunta pero estrechamente relacionadas con estos órganos estarían la Fundación Galicia Emigración y la Fundación Galicia Europa. Como veremos según sea el tipo de actividad de proyección exterior realizada intervendrá uno u otro instrumento de representación.

<sup>765</sup> Recordemos la evolución que se produce desde la STC137/1989, en la que se le niega a la comunidad autónoma cualquier tipo de actividad de proyección exterior, hasta la sentencia 165/1994 en la que se admite el establecimiento de oficinas autonómicas de representación permanente en Bruselas.

<sup>766</sup> Este artículo faculta a la Comunidad autónoma la solicitud al Estado de la celebración de acuerdos internacionales con Estados receptores de emigrantes en los que se asienten comunidades gallegas, que posteriormente se desarrolla por la Ley 4/183 de reconocimiento de la galleguidad y los decretos gallegos 3/1987, 4/1987, 195/91, etc que concretan el alcance y contenido de la galleguidad desde el punto de vista social y cultural.

<sup>767</sup> Según el Decreto 196/2003, del 20 de marzo, por lo que se desarrolla su estructura orgánica, la *Consellería de Emigración* es el órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma Gallega, al que le corresponden las competencias en materia del desarrollo de la Ley 4/1983, del 15 de junio, de reconocimiento de la galleguidad, relaciones con las comunidades gallegas en el exterior y política inmigratoria en Galicia.

<sup>768</sup> El 30 de julio del año 2006 se crea Consejo Gallego de la Inmigración con los objetivos de recoger las aspiraciones y demandas de la población inmigrante y de los diferentes actores sociales de las que se deriven propuestas para su integración, servir de canal de diálogo y participación, informar y asesorar en la planificación de las actuaciones de la Administración y evaluar las mismas. Se trata de un órgano consultivo cuyas funciones anteriormente eran desempeñadas por el Observatorio Gallego de la Inmigración y de la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia que había sido creado en el año 2004, decreto 78/2004, con una limitación clara de análisis y estudio. El *Consello Gallego* de la Inmigración estará constituido por una presidencia, una vicepresidencia, un secretario y 34 vocales, 16 en representación de las administraciones públicas y 18 representantes de las diferentes asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales —sin ánimo de lucro—, universidades, organizaciones sindicales, profesionales agrarias y empresariales, ligadas a este fenómeno. Su cabeza visible será el presidente de la Xunta.

Así, podemos analizar cuáles han sido las actividades de proyección externa realizada por la comunidad autónoma gallega y cuáles han sido las vías utilizadas para dicho fin. Esas actividades podríamos agruparlas en dos grandes tipos, las actividades desarrolladas respecto a la Unión Europea y las demás actividades fuera del ámbito comunitario. De este modo:

1. Por un lado, podemos analizar la posición de la Comunidad gallega respecto a la Unión Europea<sup>769</sup>. Así, el protagonismo que esta Comunidad autónoma tiene en el ámbito comunitario, al ser una relación bilateral, en la que en la mayoría de las veces aparece el Estado español como protagonista interventor, puede ser analizada desde varios puntos de vista en función del que tenga el mayor protagonismo.

- a) Desde el punto de vista de la relación Galicia y Estado. En la que resulta necesario el análisis de la participación gallega en los instrumentos colaboración del Estado. Galicia participa en los mecanismos autonómicos para la coordinación y el seguimiento de los Asuntos comunitarios en sede nacional, es decir, CARCE y el Acuerdo de participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales, como hemos visto en la anterior pregunta, allí nos remitimos ahora.
- b) Desde el punto de vista de la región gallega respecto a la Unión Europea. En la que debe colocarse la cuestión de la participación regional autonómica en tres frentes
  - participa activamente en las organizaciones que articulan el movimiento regional europeo, como la Asamblea de Regiones, asociación de regiones con competencias legislativas;
  - la Xunta, desde 1988, ha participado en distintos órganos comunitarios formando parte de la delegación española en comités de la Comisión Europea<sup>770</sup>. En concreto, Galicia participa regularmente en 55 comités y ejerce la representación autonómica en los siguientes: el comité permanente forestal; el comité para la adaptación al progreso técnico y científico de determinadas directivas del Consejo sobre la calidad del aire; el comité de la gestión del reglamento 3093/94 del Consejo 15.12.94 sobre las sustancias que deterioran la capa de ozono; el comité sobre estadística agraria; el comité sobre las directivas relativas a las denominaciones y etiquetas de productos textiles; el comité sobre la directiva 94/63/CE sobre el control de emisión de emisiones de compuestos orgánicos volátiles resultantes del almacenamiento y distribución de gasolina desde las terminales de las estaciones de servicio; el comité de aplicación de la directiva relativa a los envases e residuos de envases, el comité consultivo de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre máquinas; el comité de la directiva 73/23/CE de baja tensión. Esta participación permite influir en el proceso decisorio comunitario y en la formulación de sus políticas al obtener información anticipada de las propuestas e iniciativas de la Comisión y facilitando la adecuación de las actividades de la Comunidad autónoma al programa normativo comunitario.
  - A nivel externo, también, destacan las actuaciones llevadas a cabo en el seno del Comité de las Regiones, sobre todo en los últimos tiempos, en el llamado "Debate sobre el futuro de Europa". Galicia ha sido miembro activo de este órgano consultivo formando parte de

<sup>769</sup> RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 209 y ss. nos ofrece un estudio pormenorizado de este tema desde la perspectiva gallega.

<sup>770</sup> En este ámbito destaca la participación institucional en los Comités de la Comisión Europea que resulta efectiva desde 1998 y que en la actualidad abarca más de noventa ámbitos en los que sobresalen por su importancia económica y política algunos como la sanidad, educación, agricultura, industria, medio natural, o la política regional. A partir de ahí, se plantea la extensión de la participación institucional autonómica al Consejo de Ministros.

las comisiones 3 de —Desarrollo sostenible— y 5 de —Asuntos constitucionales y Gobernanza europea—, encargadas de analizar los asuntos relativos a la ordenación del territorio, pesca, agricultura, medioambiente, etc y de las cuestiones en torno al futuro de la construcción europea.

- Ha participado en el Consejo Europeo. Como hemos visto, tras el acuerdo suscrito en diciembre del año 2004, la comunidad autónoma participa directamente y rotatoriamente junto con Asturias y Cataluña en la delegación española con un representante, en concreto, las cuestiones relativas a pesca se han logrado acuerdos provechosos para Galicia en la fijación de cuotas de captura de especies como la merluza, en cuyas negociaciones participó la autonomía<sup>771</sup>.
- La participación gallega directa oficina en Bruselas. Como ya hemos destacado se ha establecido una oficina de representación permanente de la comunidad autónoma en Bruselas<sup>772</sup>. Como hemos destacado en este ámbito fue de suma importancia la sentencia 165/1994, de 25 de mayo<sup>773</sup> que permite el establecimiento de la oficina vasca. Así, a partir de ahí, bajo la forma de fundación de interés público se constituye la Fundación Galicia Europa. Se trata de institución privada sin fines de lucro, creada para promover todas las acciones que favorezcan al acercamiento entre Galicia y Europa y seguir la actividad comunitaria que pueda afectar a la comunidad autónoma. En su seno se albergan diversas enti-

<sup>771</sup> Durante la presidencia británica del 2005 correspondió a Andalucía liderar la representación autonómica en el Consejo de Ministros. Pero durante los meses siguientes, por primera vez desde que España ingresa en la Unión Europea, los grupos de trabajo del Consejo de Agricultura y Pesca se abrieron a la participación de las Comunidades autónomas. (En relación con Cataluña, *cfr.* RAMÓN, Ricard, "La presidencia británica en agricultura y pesca. Aires de liberalización (a gusto del Reino Unido...)", en *Informe semestral sobre el Estado de la Unión Europea*, julio-septiembre 2005, Patronat Cántala pro Europa, 2005, pp.30-31, //http://www.infoeuropa.org/catala/Publicacions/inf\_semestral/2005uk\_es.). Así, ocurre por ejemplo con el grupo de trabajo de Pesca y Acuicultura, que es coordinado por Galicia, participa el viceconsejero de pesca del Gobierno Vasco. Existe una gran expectación por la debido a la importancia de este sector en el espacio Atlántico. El Grupo pretende seguir activamente el proceso de reforma de la Política Común de Pesca (PCP) emprendida por la Comisión Europea, intentando hacer una valoración de las implicaciones que la reforma de la PCP puede tener sobre las Regiones de la Europa del 2006 y prepararlas para ello. Con la participación gallega en el mismo se pueden atender a cuestiones como: la conservación de los recursos pesqueros y la revalorización económica y social de la pesca artesanal que son temas de interés prioritario para ésta comunidad autónoma y el resto de las regiones atlánticas; o la aplicación de la legislación comunitaria existente en materia de seguridad marítima, o, su refuerzo a través de una exigencia de mayor cooperación con las Regiones en el proceso de implantación y seguimiento de las políticas de seguridad marítima. Este tema resulta importante para la región gallega tras lo acontecido con el hundimiento del *Prestige* ante las costas gallegas.

<sup>772</sup> La Fundación Galicia Europa fue creada en 1988. Tiene un régimen jurídico de Derecho Privado *sui generis*, pues acoge a entidades públicas y privadas de Galicia relevantes económica y socialmente, al tiempo que en el plano formal es una institución privada sin ánimo de lucro. En su estructura orgánica destaca la figura del Patronato. A éste ese le encomiendan las funciones de administración, gobierno y representación. El Patronato se conformaría por la *Xunta*, el Banco Pastor, *Caixa Galicia*, *Caixanova*, el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y las Cámaras Gallegas de Comercio y está presidido por el Presidente de la *Xunta* y bajo la dirección del *Secretario Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior*. Por lo que se observa su especial naturaleza jurídica como institución privada sin ánimo de lucro pero, en la realidad se encuentra vinculada a la Administración Pública.

<sup>773</sup> Recordemos que el Tribunal constitucional en esta sentencia reconoce que, en el f.3, que las tareas encomendadas a las comunidades autónomas constitucional y estatutariamente, en muchas ocasiones son tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Por ello, no puede excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España. Además, el fundamento jurídico 4 establece que aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales», reservada constitucionalmente al Estado, si quedarán fuera de las competencias de las Comunidades autónomas todas aquellas actuaciones que sí puedan incluirse en ese título. De esta manera, el Tribunal determina que: las comunidades autónomas son competentes para ejecutar las disposiciones comunitarias en su territorio y pueden establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, ya que ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones. No obstante, la posibilidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actividades de proyección exterior se debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

dades públicas y privadas con el fin de colaborar en ámbitos de la vida de la vida económica y social de Galicia. Entre sus funciones la principal es la de informar y asesorar a la sociedad gallega en cuestiones relacionadas con la Unión Europea<sup>774</sup>. Para ello, cuenta con una oficina en Santiago de Compostela y otra en Bruselas. La creación de esta última, responde a la necesidad de contar con un medio que permita conocer de manera puntual e inmediata temas y actividades comunitarias, en el seno de las instituciones comunitarias que tengan interés autonómico gallego.

- c) Desde el punto de vista de la Unión Europea y respecto en concreto de la Comunidad autónoma. Hemos destacado que se ha producido una alteración competencial gallega por el desarrollo integrador de la Unión en la que han jugado un papel decisivo el Tribunal Constitucional fijando doctrina como la referida a la no alteración del reparto competencial *ad intra*<sup>775</sup>, la determinación de la ejecución comunitaria por las comunidades autónomas en función de su competencia<sup>776</sup>, la capacidad para establecer oficinas de representación autonómica en Bruselas, etc<sup>777</sup>. Por otro lado, no podemos olvidarnos tampoco del papel desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que ha ido precisando el papel regional en la Unión no sólo desde el punto de vista de los órganos en los que participan, especialmente en el Comités de las regiones, sino también sobre su participación directa como parte legitimada ante el tribunal o sobre sus competencias, además de desarrollar doctrina en materia de cuestiones que indirectamente afectan a las regiones<sup>778</sup> como el principio de subsidiaridad, el de primacía y efecto directo del Derecho comunitarios, etc.
- d) Y, finalmente en, desde el punto del Estado y su incidencia el marco competencial establecido, las repercusiones de esta incidencia deben remitirse al análisis de la evolución práctica de la delimitación competencial en el Estados de las autonomías, en concreto, a la delimitación e interpretación jurisprudencial y a las transferencias y delegaciones de normas.

Además, cabría incluso ampliar el protagonismo gallego en el ámbito comunitario y autonómico, a través de la formulación de nuevos mecanismos de participación regional en el proceso comunitario. Así, se establecieron recientemente nuevos canales participativos, como ha sido la ya analizada Conferencia Permanente de Presidentes Autonómicos que surge como un foro multilateral de cooperación política entre las CC.AA-Estado. Pero cabría incrementar esa participación regional a través del establecimiento de otros instrumentos como serían un órgano de carácter deliberante que resolvería por unanimidad sobre los proyectos normativos de la UE, o bien reformulando otros, como la designación de representantes

<sup>774</sup> Los objetivos de esta fundación son: contribuir a la formación europea de jóvenes y profesionales gallegos; difundir información de interés para la sociedad gallega sobre la Unión Europea canalizar la gestión de intereses gallegos en Europa; promover la cultura y economía gallega en Europa con el fin de contribuir al desarrollo de la región.

<sup>775</sup> Sobre esta cuestión, es conveniente la consulta de la postura contraria reflejada en el análisis de Enoch ALBERTI, sobre le doble efecto centralizador del la UE sobre las Comunidades Europeas y su compensación como punto de partida de las nuevas perspectivas de participación autonómica en el proyecto de constitución europea. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, "Las Comunidades autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna" en ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *et alii*, *Las Comunidades en la Unión Europea*, centro de estudios constitucionales, Madrid, 2005, pp.11y ss)

<sup>776</sup> Sobre el marco jurídico constitucional que habilita la participación autonómica, tanto los títulos competenciales que habilitan la participación autonómica como los títulos horizontales que habilitan al Estado para establecer las bases es necesaria la consulta de MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 81 y ss.

<sup>777</sup> Sobre estas cuestiones ya nos hemos pronunciado anteriormente, en el apartado 3.3.1 allí nos remitimos ahora, en concreto, al analizar el papel desarrollado por el Tribunal Constitucional en la delimitación competencial autonómica.

<sup>778</sup> Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 49 y ss. El autor destaca la incidencia del TJCE en la determinación de los principios europeos, así, por esta vía se configura también la participación regional en el proceso de incorporación del Derecho de la Unión, en concreto, sobre sus límites europeos.

autónomos permanentes en comisiones interadministrativas para asuntos económicos comunitarios y las actuaciones de defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

2. Por otro lado, podemos señalar cuál ha sido el protagonismo gallego, más allá de las fronteras comunitarias. Estas acciones se enmarcarían dentro del grupo que habíamos denominado demás actividades fuera del ámbito comunitario. En este caso, podríamos incluir, por su carácter específico, las actividades que por sus especiales lazos históricos, culturales, económicos y sociales ha desarrollado Galicia bien con América del Sur —dada la importancia emigratoria gallega—, y con el Norte de Portugal —por configurar juntas una zona transfronteriza—. Esto supone el establecimiento de particulares vínculos económicos, jurídicos, históricos, sociales y culturales con estos territorios. Al respecto, podemos señalar que:

- a) En América del Sur, dada la importante relación emigratoria con latinoamérica, la comunidad autónoma dirige una importante política favorecedora del retorno de emigrados y ayudas a las casas gallegas<sup>779</sup>. Para completar esa labor, además, Galicia desarrolla una importante actividad exterior en los países latinoamericanos que han sido receptores históricos de gran número de emigrantes gallegos. En los últimos años, la labor que desempeña la comunidad gallega está creciendo especialmente en el caso de los estados que forman parte del parte del MERCOSUR<sup>780</sup> y de sus asociados<sup>781</sup>. En este caso, la comunidad autónoma gallega ha suscrito acuerdos con el Consejo de Desarrollo del Extremo Sur de Brasil —CODESUL— y la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino —Crecenea Litoral—. En el resto de sudamérica debemos destacar el Convenio de Galicia con la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI<sup>782</sup>—, de la que forman parte, junto a los estados del MERCOSUR y asociados, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Y, ade-

<sup>779</sup> Al respecto, podemos destacar como acciones políticas gallegas que se anuncian por el Presidente de la *Xunta* las siguientes: la modificación de la Ley de la *Galeguidade*, la creación de la figura del Valedor del Emigrante, o la puesta en marcha del Plan Estratégico de la Emigración para el período 2006-2009 que supondrá una importante actualización de la política de emigración del gobierno.

<sup>780</sup> Recordemos que el MERCOSUR del que forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, surgió como un proyecto de integración económica que buscaba aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas ampliando las actuales dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico. Sus antecedentes más inmediatos se hallan en la Declaración de Foz de Iguazú, que data del año 1985, que se crea una Comisión Mixta de Alto Nivel para la integración entre Argentina y Brasil. En 1990, Argentina y Brasil suscribieron y registraron en ALADI un Acuerdo de Complementación Económica, en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales existentes desde los años setenta. En 1991 se firma el Tratado de Asunción entre los cuatro países, que opera como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción y deja abierta la puerta a la adhesión de los demás Estados miembros de la ALADI. Será el Protocolo de Ouro Preto, en 1994, el que establece la estructura institucional —Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio del MERCOSUR, Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR—, su personalidad jurídica, fuentes jurídicas y resolución de controversias. Desde 1999 existe una zona libre de aranceles entre sus integrantes con la sola excepción del azúcar y el sector automotriz y la Unión Aduanera se encuentra aún en proceso de construcción. Posteriormente, en el año 2003, las decisiones CMC 11/03 y 18/04 crean la Comisión de representantes permanentes y establecen el régimen de participación de los estados asociados. Las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea se iniciaron en un principio con la firma de Acuerdos Bilaterales de Tercera Generación en la década de los noventa, es decir que abarcan aspectos sustantivos más allá de lo económico y comercial. Posteriormente, esta relación se formaliza con MERCOSUR con la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre las Comunidades Europeas y el Mercado Común del Sur en 1992, El diálogo con las instituciones públicas y privadas de la región gallega y los miembros de MERCOSUR se vio favorecido el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación suscrito en la CE y el MERCOSUR en 1995, que consolida las relaciones entre las dos organizaciones internacionales.

<sup>781</sup> Bolivia y Chile.

<sup>782</sup> La otra organización regional latinoamericana con la que se mantienen fuertes lazos de colaboración es la Comunidad Andina. La *Xunta* firmó un convenio en 2000, que establece un marco genérico para potenciar la colaboración en temas de interés común como son: la agenda social y la participación ciudadana, el desarrollo regional, el turismo, la innovación tecnológica en el área empresarial, la mejora de las cadenas productivas en sectores de interés mutuo y la política educativa y ambiental.

más, podemos destacar que para favorecer la cooperación, la *Xunta* de Galicia abrió una oficina de representación en Florianópolis (Brasil) en contacto con Santiago y Bruselas y una antena informativa y una delegación de gobierno en Buenos Aires, lo que permite disponer de una información actualizada en los ámbitos económico, empresarial y social. Además, la *Xunta* mantuvo también relaciones con otras áreas latinoamericanas firmando numerosos convenios bilaterales caracterizados, bien por su ámbito territorial —ciudad de Buenos Aires, ciertos estados brasileños y provincias argentinas— o bien por su especificidad estatal —Gobierno de la República del Salvador, Ministerio de Integración de Paraguay o Secretaría de Estado de Industria y Minería de la República Argentina—.

En este ámbito, al existir especiales vínculos gallegos y latinoamericanos, podríamos incluir aquí el hecho de que sea Galicia la encargada de la coordinación del Grupo relativo a América Latina dentro de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa —CRPM—. Esta actividad se cristaliza en 1999 con la elaboración de un programa de trabajo conjunto entre la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, el Consejo de Desarrollo del Extremo Sur de Brasil y la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino.

- b) Con el Norte de Portugal, dados la proximidad geográfica y especiales vínculos económicos y sociales, en 1991 se constituyó la Comunidad de Trabajo entre Galicia y la región Norte de Portugal<sup>783</sup>. Lo que se pretendía con ella era favorecer el desarrollo simultáneo de ambas regiones, por ello, los fines de esa comunidad de trabajo eran los de estimular y de coordinar la cooperación transfronteriza e interregional. Pero tales fines de la comunidad de trabajo galaico-lusa carecen de carácter normativo simplemente se trata de un compromiso mutuo y recíproco. Desde un punto de vista estructural la eurorregión<sup>784</sup> se fue desarrollando a través de diversas comisiones sectoriales —agricultura, pesca, infraestructuras, etc— formadas por órganos de la administración regional gallega y de la administración portuguesa. Al constituirse las Comunidades Territoriales de Cooperación<sup>785</sup>, el esquema organizativo se completaría. Al mismo tiempo, se integraría dentro de la estructura de la comunidad de trabajo el Eje Atlántico del Noroeste Peninsular<sup>786</sup>. Además, dentro de este ámbito, se firmó el Protocolo de cooperación con el Consejo Sindical Interregional Galicia-Norte de Portugal que supuso el establecimiento de lazos de cooperación socio-económica para mejorar la situación socio-laboral de los trabajadores transfronterizos y se acercó más a ambas regiones con la ejecución de proyectos de cooperación transfronteriza financiados por la Unión Europea<sup>787</sup>.

<sup>783</sup> La importancia de esta comunidad de trabajo se observa en el hecho de que el territorio que ambas regiones comprenden suma una superficie de 51.000 km<sup>2</sup> y comprende una población de más de seis millones de habitantes.

<sup>784</sup> La eurorregión Galicia-Norte de Portugal es una realidad de cooperación institucional y empresarial desde hace ya varios años.

<sup>785</sup> Dichas Comunidades Territoriales —Valle del Limia, Cávado, Tâmega y Miño— asocian los ayuntamientos y cámaras municipales de la frontera gallego-portuguesa.

<sup>786</sup> El Eje Atlántico del noroeste de la península está formado por las 18 ciudades principales de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Su creación data de 1991 y se integra por 9 ciudades de Galicia —*A Coruña, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Santiago de Compostela, Vilagarcía de Arousa, Pontevedra, Vigo e Ourense*—, y otras 9 del Norte de Portugal —*Viana do Castelo, Braga, Guimarães, Porto, Vilanova de Gaia, Peso da Régua, Vila Real, Bragança y Chaves*—. Ésta constituyó un paso fundamental para reconfigurar y consolidar el territorio de esta eurorregión, siendo una de sus preocupaciones básicas el uso conjunto de los recursos turísticos de ambas regiones. Sobre el Eje atlántico, importancia y significado conviene consultar DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor. "Geografía e Historia del Eje Atlántico" en la *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Nº 204, 15 de febrero de 2000, Universidad de Barcelona, en <http://www.ub.es/geocrit/bw-ig.htm>.

<sup>787</sup> Dentro de esos proyectos de cooperación transfronteriza podemos destacar el Interreg III-A en el que está inmersa.



- c) La acción exterior de la Comunidad autónoma alcanza otras áreas emergentes tanto dentro del ámbito comunitario como fuera. Entre ellas cabe destacar, en primer lugar, los países de Europa Central y Oriental. Así, las acciones de cooperación que mantuvo la *Xunta* con Polonia fueron numerosas, y que se concentran en la firma de un convenio de colaboración con la región polaca de Opole y la puesta en marcha de un proyecto de hermandad en el marco del programa Phare de la Comisión Europea. También se establecieron contactos con Rusia, los países de Oriente Medio y con ciertas zonas de África y se despertaron numerosos intereses con respecto al continente asiático.

Vemos, que a pesar del avance que ha experimentado la representación de la comunidad gallega, queda pendiente la mejora de los mismos. Galicia está cada vez más presente en la toma de decisiones que les afecta se han sentado las bases. A pesar del avance del proceso autonómico, la conflictividad que su ponía la puesta en marcha del mismo no cesaba aun cuando el Tribunal Constitucional había establecido las bases del sistema autonómico. Esto suponía un riesgo claro, el de convertir al máximo intérprete de la carta magna en definidor político del interés general<sup>788</sup>. Ante ese peligro, el *Informe de las Autonomías de 1987* proponía la definición de mecanismos estables de participación autonómica en la definición del interés general tanto a través de acuerdos de cooperación voluntaria como mediante nuevas vías de participación en los órganos de toma de decisiones. De manera que, se estableciese un sistema de participación regional eficaz, estable y multilateral superando el modelo de relaciones bilaterales Estado-Comunidad autónoma mantenido hasta el momento.

#### CUADRO SOBRE LA PARTICIPACIÓN GALLEGA EN LA UNIÓN EUROPEA

| Clasificación de las asociaciones y grupos regionales europeos  | La participación de las regiones en la UE   |
|---|---|
| <p><b>1. GRANDES ORGANIZACIONES DE NIVEL EUROPEO</b></p> <p>ARE o el CMRE.</p>  | <p><b>ASCENDENTE INDIRECTA</b></p> <p>CARCE, Conferencias Sectoriales, la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE.</p>                             |
| <p><b>2. OTRAS ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES: PROGRAMAS, FUERA DEL CONTEXTO EUROPEO</b></p> <p>2.a. Asociaciones creadas alrededor de numerosos programas e iniciativas de las Comisión Europeas en el marco de los Fondos estructurales</p> <p>2.b. Asociaciones creadas fuera del contexto europeo. Que agrupan a regiones que reúnen características comunes o problemas comunes y (Asociación de Regiones Fronterizas, ARFE, las distintas Comunidades de Trabajo extendidas por Europa, Como la Galicia Norte de Portugal, la Trasalpina, Transpireinaica, de Jura) y el RETI.</p> | <p><b>ASCENDENTE DIRECTA</b></p> <p>Delegaciones españolas órganos en las instituciones y órganos comunitarios y Oficinas de representación de las CC.AA en Bruselas.</p>                           |
| <p><b>3. REDES QUE INCREMENTAN LA DINÁMICA</b></p> <p>Los 4 Motores para Europa, algunas euronregiones, toda una serie de <i>partnership</i> económicos locales</p>   | <p><b>DESCENDENTE</b></p> <p>Ejecución de la normativa comunitaria</p>  |
| <p><b>EL CASO DE GALICIA</b></p> <p>CRPM, COMISIÓN DEL ARCO ATLÁNTICO, CPLRE, ARFE, ARE.</p>  | <p><b>EL CASO DE ESPAÑA</b></p> <p>CARCE, CONFERENCIAS SECTORIALES, CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS DE LA REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UE, DELEGACIONES ESPAÑOLAS, OFICINAS.</p> |

<sup>788</sup> Cfr. CORCUERA ATIENZA, Javier, "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico", en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.111 y ss.

**GALICIA EN EL MARCO DE LA UE:  
ESPECIAL REFERENCIA AL IMPACTO SOBRE LAS COMPETENCIAS**

| PUNTO DE VISTA PARTICIPATIVO   | PUNTO DE VISTA Y COMPETENCIAL  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- CARCE,</li> <li>- CRPM,</li> <li>- COMISIÓN DEL ARCO ATLÁNTICO,</li> <li>- CPLRE,</li> <li>- ARFE,</li> <li>- ARE,</li> <li>- ÓRGANOS COMUNITARIOS<br/>(especialmente CRE)</li> <li>- CONFERENCIA PERMANENTE DE PRESIDENTES</li> <li>- OFICINA EN BRUSELAS</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MARCO CONSTITUCIONAL</li> <li>- DOCTRINA DEL TRIBUNAL<br/>CONSTITUCIONAL. Evolución.</li> <li>- CUESTIONES PENDIENTES.</li> <li>- ESPECIAL REFERENCIA AL INGRESO EN<br/>LA UE COMPETENCIAS CONCRETAS<br/>(competencias de proyección exterior,<br/>especialmente emigración)</li> </ul> |

**3.5. Garantías del sistema de listas cerradas al sistema de autonomía y equilibrio federal**

De todo lo expuesto hasta el momento podemos destacar que, dentro del caos competencial que semeja existir en los estados de estructura compleja de corte federal, el Estado autonómico español ha establecido, desde el punto de vista teórico, como principal mecanismo de delimitación de los ámbitos de poder y autogobierno el sistema de listas cerradas. Este sistema se caracteriza por la fijación de las competencias regionales y del Estado en listados materiales. Para la pervivencia del mismo como sistema de corte federal se presenta la necesidad del mantenimiento del equilibrio federal.

La distribución material supone que los entes nacional y territorial pueden dictar normas de igual rango que podría derogarse mutuamente, pero no sucede así ya que se trata de normas absolutamente separadas entre sí por ámbitos materiales. Es decir, la igualdad de rango legal exigirá a efectos de resistencia e invalidación que se establezca el criterio de la distribución de las materias a efectos de delimitación competencial<sup>789</sup>. Para DE OTTO la distribución de materias entre las normas de igual rango es un buen ejemplo de la distribución territorial del poder legislativo en los sistemas descentralizados ya que la distribución de materias exclusivas de una ley estatal y otras exclusivas a la ley autonómica no puede, por definición, producir el efecto derogatorio.

Sin embargo, en el caso de normativa básica estatal a la que quedan sujetas las Comunidades autónomas supondrá la sujeción del legislador autonómico a las bases fijadas por el Estado, hasta el punto de que la norma reglamentaria que contenga las bases no puede ser derogada por la ley autonómica, al contrario, la norma autonómica será nula si la contradice.

De esta manera, observamos que el sistema de delimitación competencial autonómico se perfila en la teoría como un sistema de listas cerradas. En la práctica, este modelo de distribución de materias se ha definido por su complejidad, evolución y la necesidad de una concreción competencial en los diferentes ámbitos materiales que obliga a un estudio pormenorizado de los diferentes aspectos jurídicos y políticos que lo configuran.

<sup>789</sup> Cfr. OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 92 y ss

El cierre de nuestro sistema de listas competenciales atributivas de competencias, puede ser cuestionado ya que: resulta necesario la intervención interpretativa jurisprudencial para perfilar los contornos competenciales precisos de un ente; además, la exhaustiva numeración de materias en la Constitución y los Estatutos son sólo un punto de partida básico de esa delimitación ya que es posible ir concretando los diversos aspectos competenciales de una materia a través de las delegaciones, trasposos, etc; por otro lado, la Unión Europea altera la delimitación competencial interna al asumir competencias que corresponden a uno u otro ente territorial; y, finalmente, el sistema de distribución de competencias puede sufrir importantes modificaciones si se reforman la Constitución o los Estatutos de autonomía.

Es aquí, donde en último término nos hemos centrado a la hora de estudiar el sistema de distribución competencial autonómico ya que un elemento más que lo define es el de la evolución y transformación, elemento que se pone de manifiesto de un modo más evidente en el momento en que alguna de las bases que sostienen la distribución competencial se altera. Un elemento que se pone de manifiesto de un modo más evidente en el momento en que alguna de las bases que sostienen la distribución competencial se altera para adaptarse a verdadero desarrollo práctico del Estado que de un modelo centralizado avanza a nuevas formas de organización política de corte federal en pos del protagonismo regional alcanzado desde un punto de vista jurídico, político, económico, y social.

Lo importante una vez más es el mantenimiento del equilibrio federal para la pervivencia y desarrollo del propio modelo de organización política territorial. Las reformas estatutarias y constitucional propuestas incidirán de un modo directo sobre la distribución competencial, por ese motivo hemos de abordar en un apartado específico las propuestas reformuladoras que se plantean y que definirán el ulterior marco competencial autonómico y el inicio de una nueva etapa del Estado de las autonomías.

# 3. LA ULTERIOR EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS



## Introducción: La ulterior Reforma

Actualmente, los fenómenos de descentralización e integración política soportan la configuración del nuevo paradigma estatal. Para comprender, cómo se desarrolla este elemento político, debemos detenernos en el estudio concreto de los fenómenos que lo configuran. En el capítulo segundo centraremos nuestro trabajo en el análisis de la configuración de la autonomía gallega en el marco del Estado autonómico mediante el análisis de los parámetros competenciales.

El contexto en el que debemos situar el estudio es el del fenómeno de integración política en que nos hallamos, la Unión Europea. La integración europea responde a la idea de un nuevo contexto político el *multilevel constitutionalism*<sup>790</sup>. En este ámbito ha de comprenderse que, el avance de los procesos internos de desarrollo de autogobierno regional han de enmarcarse en un nuevo proceso supraestatal que define la evolución del Estado español al igual que el italiano, el alemán, británico<sup>791</sup> en los que se desarrollan el autogobierno regional.

<sup>790</sup> Recordemos que este concepto fue desarrollado en los últimos años del siglo XX a partir de la idea de multigobierno y para referirse a la existencia de distintos niveles constitucionales coexistentes en la Unión Europea, sobre los elementos que concurren en la Unión Europea que responden a este multiconstitucionalismo ha de consultarse PERNICE, Ingolf, "Multilevel constitutionalism in the European Union", *European Law Review*, vol. 27 n° 5, october, Sweet & Maxwell and Contributors, London, 2002, pp. 514-515.

<sup>791</sup> Sobre este tema debemos precisar que parte del debate sobre el futuro de Europa se centra en la cuestión de si la UE debe o no ser más 'federal', lo que su pone un reconocimiento implícito de la existencia de elementos federales en la Unión Europea o si se trata de un modelo de federalismo distinto a los modelos teóricos conocidos hasta ahora y que se referían a estados y no a entes integradores de los mismos, el llamado *intellectual puzzle*. Este término ha sido empleado por BURGESS, para referirse al hecho de que la Unión Europea, no siendo un Estado, sin embargo, su proceso de integración presenta elementos tanto federales como confederales, (Cfr. BURGESS, M., *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 2000, pp. 253-272). Lo que se enmarcaría dentro de la tendencia acusada que manifiesta el término estado-nación a partir de la segunda guerra mundial, sobretudoo, a partir de la década de los setenta, en el que al disminuir la soberanía estatal e incrementar la constitucionalidad interestatal se unen el carácter confederal y federal en estos entes suprestatales. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford, 1998)

La apertura y flexibilidad del proceso autonómico permiten adaptar a las necesidades políticas y jurídicas que se plantean. La capacidad de respuesta que ofrecen el modelo autonómico para atender las demandas de autogobierno regional bajo el contexto multiconstitucional y en atención a su carácter simétrico requiere un estudio específico de la cuestión. El nuevo paradigma de Estado federal requiere el equilibrio entre la unidad y diversidad, el gobierno y el autogobierno compartido. El Estado de las autonomías y atraviesan una etapa de reformas que ha de atender al equilibrio federal.

Las causas que han dirigido estas formas de Estado a una nueva fase han sido diversas y específicas. El desarrollo del gobierno autonómico ha generado una serie de problemas de autogobierno que plantean como posible solución la reforma constitucional y estatutaria. El estudio del desarrollo de éste proceso requiere que nos detengamos ahora en la caracterización del nuevo periodo en el que se hallan inmersos y centremos su análisis en las causas y propuestas de reforma presentadas en cada uno de ellos.

## 1. Las reformas en el modelo español

En los últimos años se han planteado con un mayor protagonismo político demandas y propuestas de la reforma estatutaria y constitucional como medida para impulsar el desarrollo del Estado de las autonomías<sup>792</sup>. En el proceso autonómico, el papel que interpreta el Estado se caracteriza, en el ámbito de las competencias, por ser un papel de protagonista. Un protagonismo competencial que ha desarrollado el Estado ya que no hay prácticamente ninguna decisión legislativa estatal que no afecte a los intereses competenciales o materiales de las comunidades autónomas. Incluso, en el ámbito de la gestión administrativa, el sistema de distribución de competencias llega a producir unas consecuencias similares.

El Estado, continuamente, aprueba normas que inciden sobre la órbita de los intereses autonómicos, como ya hemos destacado, esto produce dos efectos como señala MUÑOZ MACHADO<sup>793</sup> “un cierto desaliento de los gobernantes autonómicos y una proclividad a aplicar la nueva legislación”.

Estos dos efectos, en general, crean un clima de tensión, sobre todo si son distintos los partidos gobernantes en la comunidad autónoma y en el Gobierno central. Por lo que, como veremos, se hace imprescindible que la Cámara Alta funcionase plenamente, ya que en la legislación estatal se ven afectadas muchas competencias autonómicas que requieren una representatividad real en el momento de elaborar y adoptar esas leyes. Mejorar la participación autonómica es fundamental para evitar las resistencias y alcanzar el consenso no sólo a nivel interno sino también desde el punto de la Unión Europea.

Así, existen una serie de razones que se alegan a la necesidad de la reforma estatutaria y constitucional<sup>794</sup>, como paso siguiente en el proceso autonómico:

<sup>792</sup> Lo que se pretende es una clarificación federal que nos llevaría a atender a la experiencia comparada y nos alejaría de una “balcanización” del modelo establecido con el fin de solucionar los problemas ya indicados del Estado de las autonomías. (Cfr., MÁIZ, RAMÓN, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en VV.AA. *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, p. 77).

<sup>793</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago, “La praxis autonómica en el modelo español”, en *Praxis autonómica modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Actas de la I Semana de Derecho Público, San Sebastián, julio, 1986, p.129.

<sup>794</sup> La concurrencia de estos elementos pueden entenderse como justificativos, desde un punto de vista de la ontología jurídica, de una reforma normativa. En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO indicaban que la insatisfactoria regulación normativa de la realidad social sería el argumento más fuerte pero el problema se halla en determinar si existe o no adecuación de la Constitución y los Estatutos a la realidad competencial. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 200 y 201). La voluntad política será la que lo determine y, por lo tanto, ella dirigirá la efectiva reforma normativa si bien bajo los procedimientos establecidos.

- a) Gran parte de la doctrina ha señalado que las alteraciones en la delimitación competencial producida sobre todo por la ingerencia del Estado en los ámbitos materiales autonómicos a través de las leyes de bases han propiciado que las comunidades autónomas destacasen el déficit de autogobierno y la necesidad dar un impulso al ámbito competencial autonómico a través de las reformas estatutarias<sup>795</sup>. Además, el uso extensivo de los conceptos de interés general o supraautonómico, del alcance supraterritorial, y el uso expansivo de los títulos competenciales estatales de carácter horizontal, la cláusula de supletoriedad o el establecimiento de condiciones básicas de igualdad han habilitado actuaciones estatales en ámbitos y materias más allá de sus competencias, lo que configura para ALBERTÍ una filosofía subyacente en las bases de una forma de actuación perturbadora para la autonomía política de las comunidades<sup>796</sup>.
- b) El impulso de la participación autonómica mediante reforma Senado. Otro elemento, constantemente cuestionado dentro del Estado de las autonomías, ha sido el papel de inoperancia del Senado como cámara de representación territorial<sup>797</sup>. Desde las primeras legislaturas la actuación del Senado se caracterizó por su escasa aportación, al ser una duplicación del Congreso, por parecer una cámara subordinada a él y la débil representación que realizaba de las comunidades autónomas las cuales se veían de una instancia donde discutir y participar en las decisiones del Estado que le afectaban<sup>798</sup>. La conveniencia de la reforma del Senado fue un debate que se inició en la década de los ochenta y que culminó con una reforma reglamentaria y con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 1994, integrada por el doble número de senadores que las demás comisio-

<sup>795</sup> QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 135-161

<sup>796</sup> Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria” en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.115 y ss.

<sup>797</sup> AJA destaca que la reforma del Senado se plantea desde un doble sentido: por su escasa utilidad y por el gran vacío que presenta el Estado autonómico, la carencia de una cámara autonómica de diálogo y representación autonómica en las instituciones centrales del Estado. (Cfr. AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 247).

<sup>798</sup> La Constitución configura al Senado de una manera compleja, distinta a otra cámara conocida tanto por la elección de los Senadores—en parte por los ciudadanos y en parte por los parlamentos autonómicos—, y con poderes inferiores al Congreso, con escaso poder de control sobre el salvo en los asuntos que afecten a las comunidades autónomas sin llegar a ser como el *Bundesrat* alemán. Por ese motivo, los grupos parlamentarios aprobaron la formación de una ponencia para el estudio de la reforma constitucional, esta fue abandonada en 1996 y retomada posteriormente, pero, finalmente no se llegó a ninguna conclusión. Actualmente, tras las elecciones de marzo del 2004, parece retomarse de nuevo las iniciativas de reforma del Senado. Lo que se pretende, en todo caso, es que esta cámara se convierta en la máxima instancia de las relaciones intergubernamentales y no en una simple mejora como cámara parlamentaria. Finalmente, esta reforma ha de concretarse en los siguientes términos: el tipo de reforma que se pretende —si busca la representación territorial, continuar el esquema de Cortes, o revisar el texto constitucional ante una reforma tan importante del Senado—; la búsqueda de la operatividad de los senadores; el probar si la reforma pretende cambiar el modelo de Estado y pasar de un Estado autonómico al de un Estado confederado; y si esa reforma satisfaría las demandas nacionalistas. Algunos autores, como AJA, apuestan porque esa reforma del Senado supusiese la adopción de un modelo como el alemán, porque supondría una serie de ventajas como: la participación autonómica en la adopción de cualquier normativa estatal en el ámbito competencial, la configuración de una verdadera y eficaz instancia autonómica de participación en las políticas generales del Estado que les afectasen, la participación en la designación de los miembros de instituciones centrales —cuatro miembros del TC, la mitad del CGPJ, etc— que corresponden al Senado, pero, sobre todo, el mayor progreso se establecería en el seno del Consejo de la UE. (Vid. AJA, Eliseo, “La consolidación definitiva del Estado...” pp. 239-269, y, *El Estado autonómico. Hechos diferenciales...* pp. 245 y ss.) En cualquier caso, el modelo alemán presenta también elementos cuestionables, por este motivo la propuesta de reforma debería considerar los problemas del modelo germano destacados por DARSNSTÄDT que configuraría al Senado alemán más que en una cámara legislativa representativa de las regiones en un segundo ejecutivo. (Cfr. DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005) De este modo, evitaríamos una reforma innecesaria o que adolezca de más defectos que virtudes.



nes, con Mesa y Junta de portavoces propias y con amplias funciones consultivas. Aunque esta comisión constituye la instancia central del Estado con mayor representación autonómica, sin embargo, en la práctica adolece de las mismas limitaciones que padece el Senado, por lo que fue insuficiente esta reforma.

- c) Otro problema que ha aparecido, en estos años, ha sido el de la administrativización. Este es un fenómeno que no afecta por igual ni a todas las comunidades autónomas ni a todos los ámbitos materiales. Para poder administrar con eficacia es preciso dominar con plenitud la materia con la que se administra y este es el principal problema con el que se han encontrado las comunidades autónomas a la hora de establecer y desarrollar las distintas administraciones autonómicas<sup>799</sup>.
- d) Las demandas nacionalistas de ruptura de la homogeneidad competencial, surgen como la paradoja del problema nacional<sup>800</sup> en el que, tras la homogeneidad conseguida con la fórmula inédita del 'Café para todos', las propuestas de incremento competencial autonómico se dirigen hacia diferenciación artificiosa que es ligada a una mayor descentralización del modelo. Se busca lograr recuperar una supuesta o real identidad que funcione como factor de cohesión ideológica. Incrementa la presión descentralizadora a la vez que se plantea el problema de la supervivencia de los nacionalismos que han de conjugarse con los principios de unidad y solidaridad de nuestro ordenamiento.
- e) La asunción de competencias por la Unión Europea que produce una alteración del reparto competencial del Estado autonómico. Esa alteración suponía no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facultades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que no se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno, a la hora de ejecutar la normativa comunitaria<sup>801</sup>. Por ello, autores como ORTEGA, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación de TC<sup>802</sup>.
- f) Otra de las cuestiones destacadas por la doctrina que justificarían este nuevo proceso de reforma sería el llamado "desacoplamiento entre la realidad constituida y la estructura constitucional"<sup>803</sup>. Es decir, la carencia constitucional de una estructura institucional adecuada a la generalización del sistema de las autonomías. Como hemos destacado, ni el Senado opera como segunda cámara legislativa —dadas su composición y competencias—, ni el Tribunal

<sup>799</sup> La opacidad del título VIII de la CE, al contener éste pocas referencias claras al modelo administrativo, ha determinado que las comunidades autónomas no han podido encontrar un espacio suficiente para poder establecer sus políticas. Frente a ellas, la actuación del Estado ha aumentado, de manera que a las autonomías sólo les ha quedado un papel residual y complementario de la actuación estatal.

<sup>800</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España", en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75, y BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 23, 55 y 83

<sup>801</sup> *Vid.*, entre otras, la STC 236/1991, f.j 9.

<sup>802</sup> Cfr. ORTEGA, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, civitas, Madrid, 2005, p. 94.

<sup>803</sup> Cfr. LAGASABASTER HERRATER, "La reforma de los estatutos de autonomía: Una reflexión sobre su teoría y práctica actuales" en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d'Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.20 y ss.

Constitucional o poder judicial refleja en el nombramiento de sus miembros esa generalización autonómica. Lo que produciría problemas de funcionamiento del Estado autonómico.

- g) La reforma estatutaria se presenta como una solución a tales problemas pero desconectada injustificadamente de la reforma constitucional<sup>804</sup>. Los procesos de reforma de los problemas del modelo autonómico se presentan de una forma desconecta e incluso paradójica. Como hemos determinado hasta aquí, lo que se cuestiona principalmente del Estado de las autonomías es de nivel competencial alcanzado por las mismas y su escasa participación. Como alternativa se presenta la reforma de los estatutos para incrementar el autogobierno y solucionar los problemas suscitados. Ahora bien, la base del sistema autonómico, es la Constitución, y se plantea la reforma estatutaria como previa a la reforma constitucional<sup>805</sup>. De esta manera, aprobada la reforma constitucional, las reformas estatutarias operadas respecto al anterior sistema constitucional vigente podrían carecer de sentido. Se plantea, así, la paradoja de la reforma del edificio competencial autonómico no por los cimientos constitucionales sino por los pilares estatutarios. Lo cual no tendría mayor consecuencia si no se realizase la reforma constitucional, pero si no es así, cabe que se planteé de nuevo reformas estatutarias de adaptación al nuevo diseño constitucional reformado.
- h) A esta lista de cuestiones debemos añadir la referida a la calidad de autonomía regional para poder ejercer las competencias. El problema por lo tanto no se halla en la cantidad de competencias reconocidas<sup>806</sup> sino en la calidad de la autonomía pues diversas circunstancias han limitado el pleno ejercicio de los poderes autonómicos que formaría parte de la estrategia denominada por como blindaje de las competencias<sup>807</sup>.
- i) Un problema adicional, que se plantea a la hora de referirnos a las reformas estatutarias es el de sus límites. En este sentido, hemos de subrayar que no cabe una reforma libre y sin más de los Estatutos. Estas reformas han de realizarse respetando las limitaciones constitucionales de manera que no pueden delimitarse las competencias estatales o el ejercicio de las mismas a la hora de configurar las competencias autonómicas, ni se puede regular con excesivo detalles aspectos materiales de las competencias autonómicas. Además, se corre un grave riesgo si se generaliza la idea de la reforma libre de los Estatutos fuera de los límites constitucionales que serían redefinidos por una reforma constitucional posterior. Ese riesgo es doble: por un lado sería irrespetuoso frente al principio de jerarquía normativa y supre-

<sup>804</sup> Cfr. ORTEGA, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, civitas, Madrid, 2005, pp. 13 y ss. En estas páginas el autor conecta esa falta de relación entre los procesos estatutarios con la inexistencia de un diagnóstico del funcionamiento del modelo autonómico en los veinticinco años de operatividad. Esa falta de diagnóstico se manifestaría en el funcionamiento de la solidaridad, ya que se correría el riesgo de omitir la necesidad del equilibrio económico, y, en el funcionamiento de la España plural en pos de los intereses de cada comunidad.

<sup>805</sup> Como veremos dentro de las diversas propuestas de reforma estatutaria en este sentido algunas ya han sido aprobadas, casos de Cataluña, Andalucía o Valencia entre otros.

<sup>806</sup> Es cierto que, las comunidades autónomas a lo largo de estos años han puesto demandado de un modo continuo el traspaso de instrumentos, medios, y funcionarios que permitan el desarrollo de aquellas competencias que le corresponden en función de los Estatutos y la Constitución. Sin ese traspaso realmente no se cumple cuantitativamente la delimitación competencial establecida. Ahora bien, lo importante a la hora de definir las cotas de autogobierno regional va a ser no tanto el número de competencias autonómicas si no la entidad de las mismas, por ello, en el ámbito de los traspasos competenciales lo interesante es que lo mismo se produzcan sobre cuestiones de entidad. Por ejemplo, la Comisión mixta de transferencias Estado-Asturias acordó el 27 de julio la transferencia autonómica de la gestión de la justicia así como se la ampliación de su capacidad normativa sobre determinados tributos, de esta manera se convierte en la primera comunidad autónoma que ve ampliada esta capacidad normativa sobre una cuestión tan trascendente como la capacidad normativa tributaria.

<sup>807</sup> Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch "El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria" en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d'Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.109 y ss.

macía constitucional y, por otro, la reforma estatutaria no podría ser aprobada por las Cortes dada su inconstitucionalidad<sup>808</sup>.

- j) A estos factores comunes en todo el Estado de las autonomías debemos añadir otros peculiares relativos de un modo específico a una concreta Comunidad autónoma. Así, por ejemplo, en el caso de Galicia, cabe destacar la denominada "encrucijada gallega"<sup>809</sup>. El problema que se plantea es el de la alternancia política-electoral en el gobierno gallego en el que por su reciente historia política, por la continuidad del candidato vencedor, el cargo de Presidente de la Xunta ha dejado de ser un cargo político para convertirse en el de un líder de los gallegos. Esto había generado una especial situación de deterioro de la vida parlamentaria dado las fuertes líneas de clientelismo y control de los medios informativos. A esta situación se añadía el hecho de que la única alternativa que se presenta como defensora del interés popular de un modo excluyente es la del identificado como partido nacionalista gallego. La paradoja nacional indicada en el anterior apartado se plantea en el caso de Galicia de un modo más acuciado ya que la defensa de la identidad gallega se vincula únicamente al partido nacionalista y como un sistema de choque al deterioro de la vida parlamentaria surgida de la larga permanencia en el poder de un líder carismático. La alternancia se erigía como la única garantía de la recuperación del funcionamiento del sistema parlamentario gallego el hecho de que se logre mediante una coalición de partidos ofrece una mayor seguridad frente al caciquismo y refleja la imperiosa necesidad que suponía el cambio del poder que logró un acuerdo entre partidos.

Estos problemas señalados, entre otros, son los que en los últimos años han propiciado la idea de la necesidad de un nuevo impulso en el Estado de las autonomías<sup>810</sup> que estaría materializado en las diversas propuestas de reforma del modelo diseñado por la Constitución y los Estatutos de autonomía. La doctrina comienza a hablar de la reformulación del Estado de las autonomías en el que la legislación autonómica comienza a percibirse como una legislación secundaria. Esa reformulación o impulso autonómico debe asegurar el mantenimiento del equilibrio federal<sup>811</sup>.

Las propuestas de reforma presentadas oficialmente pueden ser agrupadas en dos grandes grupos, por un lado las propuestas de reforma constitucional y por otro lado las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía. En este apartado de un modo breve expondremos en qué se han materializado tales propuestas y en qué documentos las hallamos.

<sup>808</sup> Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 72 y ss.

<sup>809</sup> Esta situación fue definida por BLANCO VALDÉS como la situación difícil en que no se sabe que conducta seguir ya que la alternancia entre partidos de gobierno en Galicia parece para algunos no ser una garantía por sí para la mejora del funcionamiento del sistema democrático. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., "La nación arrojadiza. (La encrucijada gallega)", *El noticiero de las ideas*, número 7, julio-septiembre, Comeresa prensa, Madrid, 2001, pp. 58 y ss)

<sup>810</sup> En este sentido MÁIZ señala que han de fijarse unas bases para la reforma. En el caso del Estatuto de autonomía de Galicia, esas bases serían: la integración de Galicia como nacionalidad en una unidad plural, la mejora de la calidad democrática del sistema de autogobierno, el reforzamiento del poder judicial en el bloque de constitucionalidad, una mayor federalización del sistema en la representación del Senado, y el incremento del gobierno compartido a nivel interior y exterior. La idea que defiende el autor es la de pasar de un federalismo de cooperación al de competición entre las comunidades federadas que se co-implican. (Cfr., MÁIZ, Ramón, "Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia" en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 75 y ss.)

<sup>811</sup> Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p. 28.

### 1.1. El proyecto de informe de reforma de la Constitución española

Dada la evolución del Estado de las autonomías, en el que el incremento competencial homogéneo surge como una consecuencia lógica de la racionalización del modelo<sup>812</sup>, aparecen problemas estructurales que plantean la necesidad de una reforma constitucional<sup>813</sup>. Desde este punto de vista, la propuesta de reforma del modelo de Estado de las autonomías se materializaría mediante la reforma de la Carta magna<sup>814</sup>. Pero, frente a la mutación constitucional es decir, la modificación del significado y el alcance de determinadas disposiciones constitucionales, se plantean simples reformas puntuales.

Para tal fin, el Consejo de Estado se erige<sup>815</sup>, como institución asesora, en una pieza clave en el análisis de cualquier reforma constitucional. En el seno de este Consejo<sup>816</sup> se creó una Comisión de Estudios y se ha establecido un vínculo estrecho con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, organismo dependiente del Ministerio de la Presidencia.

Por todo ello, al no haber sido materializada todavía la propuesta de reforma constitucional para analizar cuáles son los elementos susceptibles de una modificación debemos analizar al documento elaborado desde la Comisión de Estudios y aprobado por el Consejo de Estado con tal fin. Ese documento es simplemente un informe sobre las modificaciones de la Carta magna.

Así, la Comisión de estudios prevista elaboró un proyecto informe sobre las modificaciones de la Constitución española que presentó 26 de enero del año 2006<sup>817</sup>. El Consejo de Estado aprobó el 16

<sup>812</sup> Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Comentario a «la reforma de los Estatutos de autonomía» de Carles VIVER I PI-SUNYER", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 41 y ss.

<sup>813</sup> Sobre esta cuestión, debemos subrayar que no cabe que exista contradicciones entre la Constitución y los Estatutos de autonomía por lo que la reforma de la Constitución exigirá la derogación de aquellas que sean contrarias a la reforma introducida y la reforma de los estatutos de autonomía para su adecuación a las nuevas previsiones constitucionales. En este sentido se pronuncia RUIPÉREZ ALAMILLO cuando se refiere a la rigidez constitucional y estatutaria como instrumentos de garantía de la existencia política del Estado y de las Comunidades autónomas. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 228-229).

<sup>814</sup> Sobre esta idea la doctrina ha criticado la reforma constitucional planteada desde el Gobierno de la Nación, por limitarse a la introducción de referencias autonómicas lo que resulta insuficiente a la hora de resolver los problemas estructurales del Estado autonómico y al ser insuficiente para adecuar la norma a la realidad política. En cambio, se propone que las reformas constitucionales tuviesen como objeto constitucionalizar el reparto del poder sobre el principio de igualdad entre las comunidades autónomas. Así, la reforma constitucional debería dirigirse a asegurar la igualdad territorial y confirmar los techos competenciales alcanzados en la Constitución formal (Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 74 y ss).

<sup>815</sup> El Consejo de Estado, en pleno, fue llamado por acuerdo del Consejo de Ministros a "que informe sobre las modificaciones de la Constitución Española que se contienen en el documento que se acompaña (...) en los términos y con los objetos reflejados en el referido documento" (Vid. *el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005*).

<sup>816</sup> Los cambios en este órgano creado en el siglo XVI no han sido gran trascendencia, pese a que su estructura —consejeros permanentes, natos y electivos— en poco ha variado desde la llegada de la democracia.

<sup>817</sup> Todas estas cuestiones serían tratadas en la sesión plenaria a la que estarían llamados los Consejeros permanentes —Landelino Lavilla, Miguel Rodríguez-Piñero, Jerónimo Arozamena, Fernando de Mateo, Antonio Sánchez del Corral, José Luis Manzanares y Miguel Vizcaino—. También estarían llamados los consejeros natos, aquellos que lo son por razón del cargo que desempeñan, es decir por, el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia, Landelino Lavilla; el presidente de la Real Academia de Ciencias Políticas, Enrique Fuentes; el presidente del Consejo Económico y Social, Jaime Montalvo; el Director de la Real Academia Española, Víctor García de la Concha; el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido; el Jefe del Estado Mayor de Defensa, teniente general Félix Sanz; el presidente del Consejo General de la Abogacía, Carlos Carnicer; el presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación, Luis Díez-Picazo; el Abogado General del Estado, Joaquín Fuentes Bardají; el director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, José Álvarez; y el Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana. También estarían llamados a ese Pleno los consejeros electivos —Aurelio Menéndez, Manuel Díez de Velasco, José Joaquín Puig de la Bellacasa, Santiago Valderas, Juan José Badiola, Rafael Gómez-Ferrer, José Luis Meilán, Juan Ramón Quintás, Pedro Cruz Villalón y Josefina Gómez Mendoza—, además del secretario general, José María Martín Oviedo.

de febrero ese proyecto bajo el título de *Informe sobre las modificaciones de la Constitución española* si bien con algunas modificaciones. El resultado es la aprobación tanto de las cuestiones que plantea el gobierno sobre las que entiende necesaria la modificación constitucional —que serían: la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; la inclusión de la denominación de Comunidades autónomas; y, finalmente, la reforma del Senado— así como de otras cuestiones que el gobierno no había planteado.

De un modo sucinto podemos concretar que en ese informe se plantean, respecto a esos puntos, las siguientes modificaciones:

- a) En relación con la preferencia del varón en la sucesión al trono se plantea la necesidad de reformar la redacción del Título segundo, eliminando simplemente esa mención<sup>818</sup>.
- b) Respecto a la reforma del Senado se establece una nueva composición que ponga el énfasis en la demarcación autonómica pero sin prescindir de la ciudadanía a la hora de renovar la Cámara territorial<sup>819</sup> se plantea, por un lado, reducir el número de senadores de manera que se eliminarían veinticinco; y por otro lado, se establece la necesidad de modificar el calendario electoral de manera que las elecciones a la Cámara bajo coincidan con las elecciones autonómicas con el fin de reforzar el carácter de representación territorial del Senado. De esta manera, el Senado se configuraría como una Cámara permanente, a diferencia del Congreso, que se renovaría parcialmente de forma simultánea a las elecciones en cada Comunidad autónoma, lo que propiciaría una similitud entre las mayorías en cada territorio y las preferencias de los electores para la Cámara Alta.
- c) En materia autonómica<sup>820</sup> se plantea la necesidad de incluir una referencia a las comunidades autónomas<sup>821</sup> en el texto constitucional así como una nueva redacción del artículo 143<sup>822</sup> con el fin de que se concrete el principio de solidaridad para asegurar las obligaciones solidarias entre las comunidades autónomas. Al mismo tiempo, se propone incluir un recurso previo de inconstitucionalidad sobre la necesidad de verificar la constitucionalidad de proyectos de reformas estatutarias, la fijación de un techo competencial autonómico en el texto constitucional y la anulación de la Disposición transitoria que permite a Navarra adherirse al País Vasco, para dejar cerrada esta posibilidad.

<sup>818</sup> El Consejo establece que se supriman en el artículo 57.1 de la Carta magna las nueve palabras que aluden a la preferencia del varón. Si bien la reforma sólo se aplicaría a los sucesores del actual Príncipe de Asturias, cuyos derechos dinásticos se ven respetados. (Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 18 y ss.)

<sup>819</sup> La nueva composición supondría que, en cada Comunidad autónoma y por sufragio universal, se elegirían seis senadores, uno más por cada millón de habitantes y uno más por cada provincia de la comunidad. El Consejo de Estado aporta una solución, para la que manejó tres variables, consistente en que las cámaras territoriales elegirían a los seis senadores fijos más los añadidos por población, con lo que el ciudadano sólo votaría a un senador por provincia. (Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 72 y ss.)

<sup>820</sup> Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 128 y ss.

<sup>821</sup> Esta reforma es una cuestión simplemente técnica que no debería presentar problemas salvo que con ello se pretendiese reconocer un estatus de privilegio a determinadas comunidades lo que atentaría con el modelo de Estado actualmente garantizado por la Constitución. (Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 72 y ss.)

<sup>822</sup> Se propone como nueva redacción del artículo 143 de la Constitución la siguiente: «Para realizar el derecho de nacionalidades y regiones a gozar de autonomía en la gestión de sus intereses, asegurar la solidaridad entre ellas y hacer más eficaz la acción de los poderes públicos, España se organiza territorialmente en las siguientes comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias...». Es decir: se utilizaría el orden cronológico de aprobación de los estatutos y podría utilizarse, con el castellano, el nombre de la comunidad en su lengua autóctona oficial. Además, el Consejo propone usar «sólo el sustantivo» y no la denominación estatutaria, en el caso del Principado de Asturias, la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid. Frente a ello, opta por conservar el término adjetivado de "Comunidad Valenciana", así como el de "Comunidad Foral de Navarra".

- d) Sobre la cuestión europea el Consejo de Estado propone en su informe una alteración del preámbulo para incorporar el proceso de construcción europea y un título nuevo, compuesto por tres artículos, para incluir la referencia a la Unión Europea<sup>823</sup>. Además, se hace referencia al actual marco de participación estatal y autonómica en la Unión europea, las necesidades de mejora, la cuestión de la ejecución de la normativa comunitaria y las responsabilidades estatal y autonómica, la función del juez ordinario como juez europeo, etc.
- e) En último lugar podemos hacer una breve referencia a otras modificaciones incluidas en el informe y que no fueron encomendadas por el Acuerdo de ministros citado. Así, el Consejo de Estado ha propuesto otra serie de modificaciones, a pesar de las limitaciones de la consulta realizada. Entre esos cambios propuestos podemos destacar: la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad<sup>824</sup> suprimido en junio de 1985; cambiar el enfoque del principio de solidaridad interregional<sup>825</sup>; o la fijación de criterios precisos para poder determinar las facultades en materias de titularidad estatal que pueden ser delegadas o transferidas a las comunidades autónomas<sup>826</sup>.

Finalmente, debemos recordar, como subraya también este informe, que cualquiera de las cuestiones de reforma planteadas, si es que se realizase por partes, o la reforma constitucional de todas ellas, requerirán el empleo de la vía del procedimiento agravado del artículo 168<sup>827</sup>. Esto supondrá que serán unas nuevas Cortes, tras la disolución de las que adoptaron la reforma constitucional, las que habrán de ratificar—en ambos casos por dos tercios de cada cámara— la decisión acordada tras el estudio del nuevo texto y, posteriormente que el pueblo habrá de pronunciarse en referéndum.

Vemos, por lo tanto, que la reforma del modelo de delimitación competencial autonómico se produce por su desarrollo práctico sino también por la reforma de sus pilares básicos, el texto constitucional y los Estatutos. Esta reforma aunque es más ‘pública’ y evidente, es más complicada tanto por los trámites como por la necesidad de acuerdo político que requieren. Tras casi treinta años de funcionamiento del modelo de Estado autonómico la reforma constitucional ha sido casi inoperante<sup>828</sup>.

<sup>823</sup> Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 40 y ss.

<sup>824</sup> Con el fin de «librar a las reformas estatutarias de la sospecha» de vulnerar la ley fundamental, lo cual vendría a dar una respuesta al conflicto político generado antes de la aprobación de la propuesta de reforma estatutaria en los casos de que se considere su inconstitucionalidad y antes de que se apruebe como ley. Recordemos aquí, toda la polémica suscitada a finales del año 2005 y principios de 2006, fecha en que se aprueba este informe, sobre la posible inconstitucionalidad de la propuesta de reforma estatutaria catalana y la imposibilidad de plantear ningún recurso de inconstitucionalidad.

<sup>825</sup> Así, se pretende que más que un principio garantizable, fuese un derecho garantizado, «una realidad efectiva», a cuyo fin se sugiere «fomentar los comportamientos solidarios de las comunidades autónomas y combatir los que no lo sean».

<sup>826</sup> Recordemos que el artículo 150.2 de la Constitución sólo establece que se trate de materias cuya propia naturaleza permita su delegación, transferencia. Para salvar ese inconveniente el Consejo propone tipificar las facultades que en ningún caso pueden cederse y especificar los fines que justifican la transferencia o delegación.

<sup>827</sup> Al afectar las materias objeto de reforma constitucional parcial al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. (Cfr. Art. 168.1 de la CE)

<sup>828</sup> Recordemos que la única reforma que ha experimentado la Constitución española ha consistido en añadir, en el artículo 13.2, la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales. Esta reforma se produce a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.B del Tratado de Maastrich, que establecía "todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida...". El Gobierno de la Nación acuerda en el Consejo de Ministros celebrada el 24 de abril de 1992, iniciar el procedimiento de consulta previsto en el artículo 95.2 de la Carta magna. Sería conveniente aquí la consulta de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio 1992 sobre el Tratado de Maastricht en la que se señala la contradicción de los artículos 8.B del Tratado de Maastrich y 13.2 de la Constitución por lo que se hace necesaria la reforma constitucional conforme el artículo 167 de la Carta magna. Esta reforma fue sancionada y publicada el 27 de agosto de 1992.

## 1.2. Las reformas estatutarias

La doctrina ha puesto de manifiesto que la relevancia constitucional de los Estatutos de autonomía es proporcional al interés que cada autor pone en su estudio como pieza del Estado autonómico<sup>829</sup>. De ahí, el papel que jueguen en el impulso de una nueva etapa del proceso autonómico mediante su reformulación debe ajustarse al que se le confiera como elemento fundamental del mismo.

Es decir, desde el punto de vista regional también se ha ido impulsando la reforma del modelo del Estado de las autonomías cara la descentralización mayor del sistema a través de un incremento competencial regional alcanzado con una reforma del Estatuto autonómico. En este ámbito han sido numerosas las reformas estatutarias que han ido impulsando la ampliación competencial autonómica, como hemos visto a lo largo de este trabajo, y que han supuesto una homogeneización competencial autonómica.

Ahora lo que se presenta son propuestas de reforma estatutaria que reformulan esa homogeneización en un intento de lograr el reconocimiento de una diferenciación autonómica, pero la proliferación de demandas, en este sentido, y la aprobación de esas reformas generan una nueva paradoja la lucha del 'diferencialismo' nos lleva a la homogenización autonómica de las diferencias<sup>830</sup>.

Este ha sido el ámbito en el que, en los dos últimos años, han emergido múltiples propuestas de reformas estatutarias dirigidas a la reformulación del sistema existente. Frente las anteriores reformas estatutarias que buscaban la homogeneidad competencial tras los acuerdos autonómicos alcanzados, actualmente las reformas estatutaria buscan el incremento del autogobierno más allá del ámbito competencial establecido y como medio de diferenciación autonómica. En este sentido, algunos autores se han manifestado contrarios a una revisión política de la interpretación homogénea que se le ha atribuido al derecho de autonomía<sup>831</sup> lo que justificaría esa tendencia a la homogeneización competencial autonómica a pesar del incremento del techo competencial.

Así, hoy en día nos encontramos con el desarrollo de diferentes procesos de reforma estatutaria autonómicos. En la década de los 90 fueron sucesivas reformas estatutarias lograron equiparar el grado de autonomía de las comunidades que habían accedido a la misma por la vía del art. 143.1 de la CE con las que lo había hecho por la vía del 151, esto supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso autonómico caracterizada por el incremento proyectos regionales en pos de mayor autogobierno.

Son numerosas las propuestas de dar un nuevo enfoque al desarrollo de las competencias autonómicas. Dentro de ellas, podemos hacer una pequeña clasificación: en primer lugar, algunas de ellas plantean un nuevo enfoque del Estado de las autonomías de manera que toman otros modelos del

<sup>829</sup> Cfr. DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, "Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales", *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 226 y ss.

<sup>830</sup> Esta nueva paradoja de la homogenización en la búsqueda de la 'deshomogenización' se añadiría a las que ya ha destacado la doctrina respecto a nuestro modelo actual de Estado y las propuestas de diferenciación competencial. Recordemos aquí, la paradoja que supone el incremento de las demandas nacionalistas que buscan un mayor autogobierno una vez que este se ha alcanzado por el resto de las Comunidades y con el fin de alentar una diferenciación nacionalista; la deslumbrante polémica regional sobre la cuestión territorial; la espera de un federalismo en el que ya estamos inmersos. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 78 y ss)

<sup>831</sup> Así, PÉREZ ROYO mantiene que aunque cabía una doble interpretación del derecho de autonomía, una nacionalista-diferenciadora y otra homogeneizadora, se impuso la segunda tras la aprobación por referéndum del estatuto andaluz y se canaliza progresivamente con los pactos autonómicos. De este modo, aunque jurídicamente sea posible una interpretación jurídica diferenciada del derecho de autonomía, concretado en un mayor ámbito competencial, desde el punto de vista político, ningún partido podría sobrevivir si intentase revisar la interpretación homogeneizadora. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, "Debate anacrónico" en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 90-91).

derecho comparado así, dirigen el modelo español hacia la configuración de un federalismo de ejecución que siga el modelo alemán —es el caso de la propuesta de la llamada *Administración Única* expuesta ante el Parlamento gallego el 10 de marzo de 1992, al día siguiente una resolución parlamentaria de 11 de marzo de 1992 instaba al gobierno central a adoptar las medidas necesarias que la materializasen, la propuesta incluía varias medidas, como: lograr la efectividad de las competencias recogidas en los estatutos, la gestión autonómica de los servicios públicos fundamentales, la transferencia y delegación de facultades estatales a través del artículo 150.2 de la CE y la reforma del Senado—.

En segundo lugar, otras propuestas de reforma se centran en el empleo de los mecanismos disponibles en nuestro constitucionalismo y proponen el modificar o revitalizar órganos e instituciones existentes con el fin de lograr una mayor participación autonómica en defensa de sus competencias en España y en la Unión Europea —aquí se sitúan la demanda de una reforma del Senado para que actúe como una verdadera cámara de representación territorial, el impulso de la CARCE, la revitalización de la Conferencia de Presidentes de las comunidades autónomas, de la participación directa de representantes autonómicos en la Delegación española ante el Consejo Europeo cuando se trate de asuntos de su competencia, entre otros—.

Finalmente, en tercer lugar, existen otras serie de propuestas que están centradas en el aspecto de las competencias autonómicas estatutarias y que plantean la necesidad de reformar los estatutos de autonomía con el fin de asumir un mayor número de competencias y alcanzar así un mayor grado de autonomía —aquí se podría situar las propuestas de reforma del Estatuto gallego, valenciano, vasco, catalán, andaluz, canario, aragonés, balear, murciano, navarro, etc, algunas materializadas en textos articulados bajo la rúbrica de un nuevo estatuto y de gran repercusión social y política como ha sido el llamado *Plan Ibarretxe*<sup>832</sup> o las presentadas sobre el estatuto catalán por Pascual MARAGALL, Artur MAS o Carod ROVIRA.

Dentro de este tercer grupo, nos encontramos con los actuales casos de reforma estatutaria, que se encuentran en diferentes fases de desarrollo, los elementos más destacables que podemos destacar serían en relación con cada uno de esos procesos ordenados cronológicamente por sus fases de desarrollo alcanzadas:

1. *El proceso de reforma del Estatuto del País Vasco*. El periplo del llamado “plan Ibarretxe” comenzaría formalmente con la presentación ante la cámara vasca del proyecto de «nuevo pacto de convivencia» presentado por el *Lehendakari* vasco el 27 de septiembre del 2002 y formalizado el 25 de octubre del 2003 con una “propuesta de estatuto político de la Comunidad de Euskadi”. En un principio las propuestas presentadas buscaban establecer un nuevo pacto de convivencia y el establecimiento de un nuevo *status* para Euskadi, lo que suscitó un profundo debate sobre conceptos teóricos como el de la libre asociación. En un segundo momento, el plan se manifiesta como un nuevo modelo de estatuto, una reforma estatutaria, en el que se alcancen nuevas cotas de autonomía para Euskadi basadas en un nuevo pacto de convivencia, lo que abrió el debate político sobre la autodeterminación, el referéndum ilegal convocado por el presidente autonómico sin la aprobación estatutaria por las Cortes. El 30 de diciembre del 2004, el parlamento vasco aprueba el texto presentado pero, posteriormente, la propuesta fue rechazada, por el pleno del Congreso de los

<sup>832</sup> Sobre esta propuesta y sus implicaciones desde el punto de vista del Derecho público español ha de consultarse BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La propuesta de Ibarretxe: derecho público y política”, en *El noticiero de las ideas*, número 14, abril-junio, Comeres prensa, Madrid, 2003, pp. 54-62.



diputados. Esto supuso la convocatoria de las elecciones al Parlamento Vasco el 17 de abril de 2005, y la no materialización de reforma estatutaria vasca que está pendiente su reformulación<sup>833</sup>.

2. *El proceso de reforma del Estatuto valenciano.* El veinticinco de septiembre del 2005 el pleno del Congreso aprobó la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto valenciano. Las cuestiones críticas en este caso se encuentran en la 'cláusula Camps'<sup>834</sup>, los derechos sobre el agua, la denominación del idioma o la barrera del 5% para obtener representación parlamentaria, el reconocimiento como nación histórica<sup>835</sup>, el consorcio entre la Agencia tributaria estatal y autonómica, el Tribunal de Justicia valenciano como última instancia en materia de derecho foral, la creación de un Consejo Justicia, etc. Además, frente lo ocurrido en las demás comunidades autónomas, en este caso podemos destacar que no solicitasen ningún dictamen dictamen al *Consell Juridic Consultiu* lo que puede justificar el problema de constitucionalidad que se planteó con la cláusula Camps. Finalmente, las *Corts* aprueban la propuesta de reforma estatutaria en julio del 2005 lo que la convertiría en la primera reforma estatutaria de España que se presentará en el Congreso de los Diputados y que se aprueba definitivamente la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

3. *El proceso de reforma del Estatuto catalán.* El 5 de octubre del 2005 se presenta ante el Congreso de los diputados el proyecto de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que había sido debatido y aprobado en el Parlament catalá el 30 de septiembre del pasado año. El documento, que consta de unos 227 artículos, ha sido objeto de una fuerte polémica jurídica, política y social<sup>836</sup>. Tras superar el primer debate en el pleno del congreso sobre su tramitación parlamentaria, el 2 de noviembre, se inició el plazo de proposición de enmiendas que concluyó con su presentación en 27 de diciembre del 2005. A principios del pasado año se establece una ponencia integrada por diputados del Congreso y del *Parlament* que, el 6 de marzo, concluyó este trabajo con

<sup>833</sup> Cfr. AA.VV., *Estudios para la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, Victoria, 2003; y, LÓPEZ PORTAS, B., "Un breve análisis de las propuestas regionales en el contexto multilevel europeo: el caso vasco" dentro de *Multigobierno: Estados e rexións na Unión Europea*, Cátedra Jean Monnet vol. 6, USC, 2005, pp. 366-410.

<sup>834</sup> Esta cláusula figura como adicional segunda en el Estatuto valenciano y sexta en la propuesta canaria. La "cláusula Camps" estaba pensada considerando la reforma estatutaria catalana, en ella lo que se establece es que si se produce una ampliación estatutaria de competencias de otra comunidad se procedería a incorporar las mismas al Estatuto valenciano en los términos de la reforma ampliada estableciese. Esta cláusula se recoge en la disposición adicional primera de la propuesta presentada. A partir de ahí también la adoptan otras propuestas de reformas estatutarias como la canaria que, en un principio, también lo establecía por la propuesta de modificación del Estatuto de Canarias, aprobada el 20 de enero de este pero después de que el Consejo Consultivo de Canarias apreciase «reparo de inconstitucionalidad» en la disposición, se acordó eliminarla y seguir el modelo catalán del blindaje de competencias.

<sup>835</sup> La propuesta valenciana reclama el carácter de nacionalidad histórica, desde la reivindicación de los derechos forales históricos, pero sin que ello suponga negar los múltiples lazos históricos, culturales, ideológicos, que han conformado al conjunto de España como una nación.

<sup>836</sup> Mientras se desarrolla este proceso, ERC se desmarca del acuerdo alcanzado y el PP manifiesta su oposición buscando la intervención pública y presentando un recurso de amparo ante el Tribunal constitucional. Así, por un lado, el Grupo Popular presentó el recurso de amparo el pasado 2 de noviembre argumentando que la decisión del Congreso de tramitar como reforma estatutaria el proyecto procedente del Parlamento catalán vulneraba el artículo 23.2 de la Constitución y al no ser respetado y si violado por los acuerdos de la Mesa; además solicitaba que se procediera a "anular dichos acuerdos y ordenar la tramitación como propuesta de reforma de la Constitución la denominada propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña", el 15 de marzo, el pleno del Tribunal Constitucional rechazó por siete votos frente a cinco, el recurso de amparo presentado contra la tramitación en el Congreso de los diputados del Estatut catalá. Por otro lado, el 31 de enero inicia su proceso de recogida de firmas para presentar ante el Congreso una proposición no de ley sobre la convocatoria de un referéndum que consulte a la población su opinión sobre la cuestión —figura que no contempla en art. 87.3 de la CE y que contradice a lo dispuesto en el art. 3.2.a) de la LORIL en el que se fija como requisitos de la iniciativa popular que el escrito de presentación contenga, entre otros, el texto articulado de la proposición de ley—.

la aprobación del preámbulo acordado entre PSOE y CiU, que recoge la definición de Cataluña como 'nación', y que contó con la oposición de ERC y del PP. El 21 de marzo, la Comisión Constitucional del Congreso, tras discutir la reforma, aprobó el día 21 de marzo el proyecto de estatuto. A partir de ahí, el día 30 de marzo, sería en el Pleno del Congreso el que se sometería a votación el texto que sería refrendado el 18 de junio del 2006, con un resultado a favor<sup>837</sup>. En el caso de la reforma catalana se plantearon numerosos problemas: por una lado el de la definición de Cataluña como nación<sup>838</sup>, el blindaje competencial<sup>839</sup>, el sistema de relaciones bilaterales con el Estado<sup>840</sup>, el sistema de financiación<sup>841</sup>, la redacción de una lista de derechos y deberes<sup>842</sup> y la administración de justicia<sup>843</sup>, como competencias autonómicas, etc. Cuestiones que fueron objeto de enmiendas en su tramitación y que supuso la posterior adopción del modelo por otros estatutos como el andaluz, valenciano, canario, etc. La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido aprobada definitivamente mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. En la actualidad se cuestiona su interpretación constitucional. De este modo, se crea un 'Consejo de impulso y seguimiento del despliegue del Estatut' que celebrará su primera reunión ordinaria de trabajo el 3 de abril; se establece una comisión bilateral Estado-Generalitat, se plantea un recurso de inconstitucionalidad sobre el texto reformado y el debate político se orienta entorno a las recusaciones de los miembros del Tribunal constitucional.

4. *El proceso de reforma del Estatuto andaluz.* En el Parlamento autónomo en junio de 2001, su presidente, Manuel Chaves, presenta la intención de reformar el Estatuto de Andalucía. Posteriormente, la importancia del tema hizo que se incluyese la reforma en todos los programas políticos<sup>844</sup>. Tras el verano de ese año, el presidente andaluz presenta un documento para ser discutido en el parlamento autonómico, en él se plantea: la creación de un espacio fiscal propio gestionado por una agencia tributaria andaluza en consorcio con la estatal, la redacción de un nuevo paquete de derechos sociales, la ordenación territorial de la comunidad y la participación de la comunidad en las decisiones estatales. El modelo que se sigue en la propuesta andaluza se caracteriza por seguir el modelo catalán en pos de un mayor autogobierno con mecanismos semejantes a los ya descritos. El veintitrés de mayo del dos mil seis el Congreso admitió considerar la propuesta de reforma del Estatuto andaluz<sup>845</sup> y el 25 de octubre del mismo año logra, en la Comisión Constitucional, el apoyo del noventa y cinco por ciento de los grupos parlamentarios. Finalmente, la reforma estatutaria se

<sup>837</sup> El texto refrendado fue apoyado por el 73,90% de los votos del 49,4% de los votantes del censo.

<sup>838</sup> Esta cuestión planteó una fuerte polémica jurídica, política y social, dada las conexiones del término con los conceptos de autodeterminación, o soberanía. Como solución se plantearon fórmulas alternativas como la realidad nacional, que posteriormente adoptan otras autonomías como Andalucía.

<sup>839</sup> Mediante el establecimiento de las competencias exclusivas autonómicas se busca limitar las competencias estatales para que no interfieran en las facultades de la autonomía. Supone la inversión de la delimitación competencial.

<sup>840</sup> Se preveía que la Comunidad autónoma participase en políticas estatales como la planificación de obras públicas y en la elección de miembros del Banco de España, de la CNMV, o la de miembros del Tribunal Constitucional y el CGPJ.

<sup>841</sup> En este ámbito se preveía el establecimiento de una Agencia Tributaria de Cataluña que tendrá "plena capacidad y atribuciones" para la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos y "colaborará y suscribirá convenios" con la Administración del Estado. consorcio entre la Agencia Tributaria estatal y la autonómica. Frente eso, en otras propuestas estatutarias, como la andaluza lo que se establece es comunidades autónomas es la creación de un consorcio con la Agencia tributaria estatal.

<sup>842</sup> Siempre dentro de los recogidos en la Constitución, básicamente, es una reproducción a escala autonómica.

<sup>843</sup> Para ello se establece la creación de Consejo de Justicia y un Fiscal Superior de la comunidad autónoma. Así, el papel del Tribunal Supremo sería el de unificar la doctrina, por detrás del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma.

<sup>844</sup> A excepción del programa del partido popular.

<sup>845</sup> El texto supera así su primer trámite en el Congreso con el apoyo de 187 diputados y la oposición de 136, todos ellos del PP.

aprueba por referéndum el 18 de febrero del 2007<sup>846</sup> marcada por una abstención en la votación del 63,72% de la población<sup>847</sup>. Aunque no encontramos el cuarto proyecto de reforma estatutaria que se presenta en esta legislatura ante el Congreso de los Diputados, al haberse rechazado la propuesta vasca, sería el tercero aprobado.

5. *El proceso de reforma del Estatuto balear*. En junio del 2006, se ha admitido aprobado por el parlamento autonómico la propuesta de reforma del Estatuto Balear<sup>848</sup>. Entre los puntos claves de esta propuesta de reforma se encuentran: el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómico que establece que la Comunidad pueda solicitar un volumen de inversiones proporcional a la contribución de Baleares al PIB nacional —2,5 por ciento— por un plazo de diez años; mejoras sustanciales nivel de autogobierno y grado competencial; recoge el deber del Estado de destinar a la Comunidad Autónoma en un plazo, también, de diez años la cantidad de 3.000 millones de euros en compensación por el "déficit histórico" que arrastra Baleares y contempla la posibilidad de que algunos de los acuerdos alcanzados sean modificados en el Congreso, "siempre y cuando prime el consenso"; la modificación de la arquitectura institucional autonómica con la consideración de los consejos insulares como entes de rango autonómico; y, finalmente, la creación del Consejo Insular de Formentera. El 12 de septiembre del 2006 el pleno del Congreso admite a trámite el proyecto de reforma estatutaria presentado. Así, el 25 de enero del 2007, el pleno del Congreso de los Diputados y, el 21 de febrero, el Senado aprobarían la reforma del Estatuto con el apoyo de todos los grupos parlamentarios<sup>849</sup>. De este modo, se produce la cuarta reforma estatutaria que aprueban las Cortes en esta legislatura tras las de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía y se materializa bajo la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

6. *El proceso de reforma del Estatuto aragonés*. En el año 2003, las Cortes de Aragón ya aprobaron por unanimidad un texto para acometer la reforma de su Estatuto. La Comisión de profundización en el autogobierno<sup>850</sup> presentó un texto en el que establece que Ponencia Especial de Reforma de Estatuto de Autonomía que, previsiblemente, crearán las Cortes aragonesas el 23 de noviembre del 2006, corregirá los preceptos estatutarios. El veintiuno de junio del año 2006 se aprobó en las Cortes aragonesas el texto de reforma. En concreto, lo que se pretende es garantizar la igualdad entre comunidades y lograr la capacidad de convocar elecciones autonómicas fuera del calendario general. Las cuestiones más polémicas de la reforma emprendida corresponden a la previsión de competencias de la Administración aragonesa en materia de transferencia de agua procedente de sus cuencas hidrográficas, así como una reserva de agua de uso exclusivo para los aragoneses de 6.550 hectómetros cúbicos, de acuerdo con el mandato de las Cortes aragonesas de 1992; y, la no incorporación del catalán y el aragonés como lenguas oficiales de la comunidad aunque se reconoce el respeto a todas no se

<sup>846</sup> Referéndum convocado por el Decreto 2/2007, de 16 de enero, del Presidente de la Junta de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, el día 17 de enero.

<sup>847</sup> A pesar de la baja participación del electorado, un 36,28%, la reforma estatutaria fue respaldada por el 87,45%, sólo el 9,48% de los votos fueron contrarios a la misma.

<sup>848</sup> La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears* ha sido aprobada por el Parlamento autonómico el 13 de junio de 2006 y presentada en el Congreso de los Diputados para continuar su tramitación.

<sup>849</sup> El proyecto estatutario recibió los votos favorables de 295 diputados y las 13 abstenciones de los parlamentarios de ERC e IU-ICV, sólo se registró un voto en contra, quizás por error, de un diputado del PP. En el pleno del Senado la aprobación del texto se produjo con 224 votos a favor, siete abstenciones y ningún voto en contra.

<sup>850</sup> En noviembre del 2004 se crea una nueva Comisión Permanente en la institución parlamentaria, que se dedicará a debatir los "grandes temas" territoriales, como la reforma del Senado, la modificación del Título VIII de la Constitución de 1978 o los mecanismos de coordinación autonómica. Y el 30 de marzo del 2006 el Consejo Económico y Social de Aragón emitió un dictamen sobre dicha reforma.

especifican. El catorce de marzo del 2007, el Pleno del Congreso ha aprobado la reforma del Estatuto de Aragón, con el único voto en contra de la Chunta Aragonesista (CHA) y la abstención de ERC, del resto de representantes del Grupo Mixto y de un diputado de IU-ICV<sup>851</sup>. De este modo, se convierte en la quinta reforma estatutaria aprobada.

7. *El proceso de reforma de los restantes estatutos de autonomía.* Otros estatutos están pendientes de su tramitación, como ocurre con el Estatuto gallego.

— Es el caso de la comunidad navarra en el que se plantea la asunción exclusiva de las competencias en materia de tráfico, actualmente divididas entre la Guardia Civil y el cuerpo de Policía Foral y la derogación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución que regula el proceso que deberían seguir los navarros en caso de decidir su anexión al País Vasco.

— O el caso de la reforma del Estatuto canario. El estatuto canario ya ha sido objeto de diversas reformas<sup>852</sup>. Ahora, el Comité Asesor para afrontar la reforma del Estatuto de autonomía<sup>853</sup> ha presentado distintas tres propuestas desde septiembre del año 2004 referidas a los ámbitos: político institucional, régimen competencial<sup>854</sup> y el régimen económico y fiscal. El 20 de enero del año 2006 la Ponencia designada para la elaboración del texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presenta su propuesta de reforma estatutaria, en su primer artículo se señala “se modifica el Estatuto de Autonomía de Canarias en su totalidad, que queda redactado en los términos que figuran en el Anexo” y en el segundo se menciona su régimen especial de procedimiento al tratarse de una reforma agravada por lo que cualquier modificación sustancial que establezcan las Cortes ha de remitirse motivadamente al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, y proponiendo soluciones alternativas. La propuesta canaria sigue las líneas de reforma estatutaria catalana, andaluza y valenciana en los términos que ya hemos descrito. En la actualidad, la propuesta de reforma del estatuto parece superar su situación de bloqueo en el parlamento canario<sup>855</sup> de manera que el 13 de septiembre de este año 2006 el Parlamento canario aprobó el texto del nuevo estatuto de canarias. La tramitación quedó estancada desde febrero en fase de negociación en la Comisión Constituyente. La propuesta de reforma presentada por el Parlamento canario será la primera que retome el Congreso de los Diputados en este mes de septiembre y jugará un papel importante de cara a las negociaciones de aprobación de los presupuestos generales del Estado y las elecciones de marzo de 2008.

— O el caso de la reforma del Estatuto castellano leonés, castellano manchego, murciano, extremeño, madrileño, etc. quedan pendientes de una concreción, en algunos como el castellano leonés<sup>856</sup> o

<sup>851</sup> Concretamente, el texto fue aprobado en el pleno del Congreso con 296 votos a favor, uno en contra y 13 abstenciones. Previamente, fueron rechazadas las últimas enmiendas mantenidas por CIU, ERC, PNV y CHA. Su votación por el Senado se producirá probablemente en el pleno de 18 de abril.

<sup>852</sup> Estas reformas fueron realizadas por las leyes orgánicas 4/1996 y por leyes 28/1997 y 27/2002.

<sup>853</sup> Este comité se crea por un decreto del presidente de gobierno de 13 de mayo de 2004. Su función como grupo de trabajo es la de elaborar un documento básico para la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, texto que se elevará al Gobierno de Canarias al Parlamento de Canarias, para su tramitación.

<sup>854</sup> En este punto lo que se establece la necesidad de realizar una clarificación competencial, y se destaca como posibles ámbitos competenciales: el transporte aéreo interinsular, la gestión aeroportuaria, la seguridad pública y Policía, la Sanidad Exterior, la residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, la vigilancia y el salvamento de costas, etc.

<sup>855</sup> El 15 de julio del 2006 el presidente del ejecutivo regional, Adán Martín Menis, manifestó que el 14 de julio se había alcanzado un pacto entre Coalición Canaria y Partido Socialista (PSC-PSOE) con el que se conseguiría el-I desbloqueo de la reforma estatutaria.

<sup>856</sup> En el caso castellano leonés, el 19 de julio del 2006, se ha conseguido un acuerdo entre los portavoces parlamentarios del PP y PSOE sobre una reforma del Estatuto en el que se amplían las competencias ya que se pasa de cinco a ocho títulos y, entre ellas destaca la pretensión de asumir la Confederación Hidrográfica del Duero. El pleno del Parlamento autonómico lo aprueba en su sesión de 29 de noviembre de 2006 y ha presentado su propuesta al Congreso de los Diputados para continuar su tramitación.

como es el caso del *Estatuto castellano manchego*<sup>857</sup> en los que se alcanzado algún acuerdo parlamentario y en los que queda pendiente la aprobación por las Cortes retrasada también hasta septiembre del presente año. De este modo, nada hace dudar que el avance del proceso homogenizador por la vía de la reforma estatutaria se extienda a las comunidades autónomas restantes. El problema que se plantea ahora es el de la posible paralización política de las reformas emprendidas y pendientes de aprobación por las Cortes. La legislatura termina en diciembre, lo que supone, al retomarse en septiembre la actividad de su tramitación parlamentaria, que tiempo para tramitar los Estatutos de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha se ve muy limitado.

8. *Un ejemplo pendiente de concreción. El proceso de reforma del Estatuto Gallego.* En el contexto descrito se enmarcarían la propuesta de reforma del Estatuto gallego. La reforma del texto estatutario se configura como un proceso difícil y complicado a tenor de lo dispuesto en los artículos 56 y 57. Si bien el Estatuto de Autonomía de Galicia prevé dos vías de reforma: una más compleja y otra más sencilla.

Los sujetos legitimados en la vía de reforma compleja son la *Xunta*, el Parlamento gallego y las Cortes Generales y sobre todas las materias que no entren en el otro proceso; el procedimiento de esta reforma compleja requiere la aprobación de la propuesta de reforma por los dos tercios del parlamento gallego, las Cortes Generales a través de una ley orgánica y, finalmente, por un referéndum positivo.

En cambio, los sujetos legitimados en la vía de reforma sencilla es simplemente el Estado a través de su silencio sobre la simple alteración de la organización de los poderes de la organización de los poderes de la comunidad autónoma sin afectar las relaciones entre él y la Comunidad autónoma. El procedimiento en este caso se inicia con la elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento gallego que consulta a las Cortes Generales<sup>858</sup> y cuyo declaración de no afectación de sus competencias en treinta días dará paso a su aprobación por ley orgánica, en caso contrario, se seguiría el procedimiento antes descrito.

Lo que no prevé el Estatuto es la existencia de algunas materias irreformables, es decir, de núcleos duros<sup>859</sup>. Pero lo que no parece lógico es que el Estatuto<sup>860</sup> permita la reforma que eliminase la autonomía gallega o atentase gravemente contra ella o sus principales instituciones. Frente a ello, hasta ahora las reformas estatutarias han sido materiales, se han realizado por la mutación de las circuns-

<sup>857</sup> El 29 de enero el pleno de Parlamento de Castilla la Mancha aprueba por unanimidad la ley de reforma con la inclusión de las 142 enmiendas pactadas entre el PSOE y el PP y cuatro más propuestas a última hora por la oposición para paliar posibles fallos de constitucionalidad. El texto aprobado, que, siguiendo el modelo aragonés, incluye la fecha de caducidad del trasvase Tajo-Segura en 2015, fue presentado el jueves 1 de febrero en el Congreso de los Diputados.

<sup>858</sup> La competencia de las Cortes aquí, por aplicación analógica del artículo 151.2.4º de la CE, se limitaría a la emisión de un voto de ratificación tras comprobar si la propuesta de reforma no excede a los límites constitucionales.

<sup>859</sup> En la materia de los núcleos duros conviene recordar que otros ordenamientos jurídicos han puesto de manifiesto la existencia de estas materias constitucionales irreformables. Así, a partir de las previsiones establecidas en Ley Fundamental de Bonn en materia de derechos fundamentales que configuran, según lo dispone su artículo 79, el núcleo intangible de dicho ordenamiento, el tribunal alemán en las sentencias *Solange I*, *Solange II* se había declarado implícitamente última instancia para controlar la actividad comunitaria. La sentencia de Maastricht —*Brunner et alii contra el TUE*— de 12 de octubre de 1993 suspendió dicho control y argumentó que su actividad se desplegaría a través de una relación de cooperación con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, mientras que al órgano jurisdiccional comunitario le correspondería garantizar una protección de derechos en cada caso concreto, el tribunal germano se limitaría a vigilar, de forma general, que el estándar alemán irrenunciable de tales derechos no fuera contravenido.

<sup>860</sup> Sobre la reforma del Estatuto y la existencia de núcleos duros hay que precisar que, a pesar de que, algunos elementos deban mantenerse, esto no implica para que la reforma del Estatuto se emprenda como la elaboración de un nuevo estatuto, un planteamiento que se definiría como estatuyente, que permita considerar elementos desechados anteriormente. (Cfr., MEILÁN GIL, José L., *La génesis de la autonomía de Galicia*, Editorial La Voz de Galicia S.A, 2005, pp. 275 y ss). Sin embargo, deberemos concretar que no puede eludirse que el nuevo proyecto de estatuto parte de un contexto jurídico político determinado, la necesidad de una reforma en el marco que el desarrollo del Estado de las autonomías ha tenido.

tancias<sup>861</sup> como pueden ser la fijación de la extensión de las leyes básicas, la ingerencia de competencias europeas en materias de competencia gallegas, los acuerdos extraparlamentarios, etc<sup>862</sup>.

Pero en este último año, cobra un mayor protagonismo la reforma estatutaria formal<sup>863</sup> hacia un modelo federal más definido<sup>864</sup>. En este sentido debemos destacar la creación en el seno del Parlamento autonómico gallego de una Comisión no permanente de estudio de la reforma del Estatuto de autonomía<sup>865</sup>. Esta Comisión de estudios en su comparecencia de 6 de abril del año 2006 adoptó el acuerdo de designación de la ponencia conjunta encargada de elaborar una proposición de ley de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia<sup>866</sup>. Al día siguiente se adoptó por acuerdo su plan de trabajo. En la actualidad la propuesta de reforma se halla en tramitación dentro de esa ponencia<sup>867</sup>. En la que comparecieron durante los meses de abril y mayo representantes de asociaciones, ayuntamientos, Institutos de estudio, de la real *Academia da lingua galega*, etc. Posteriormente, esas comparecencias se extendieron a los ex-presidentes del parlamento gallego<sup>869</sup>. Fruto de esta actividad ha sido la presentación en el seno de la ponencia de algún documento de interés a efectos de la reforma del Estatuto gallego. En la tramitación de la reforma del Estatuto gallego, el *Consello consultivo* carece de competencia para dictaminar sobre una proposición de ley de reforma do Estatuto

<sup>861</sup> Así, podríamos hablar de mutaciones estatutarias para referirnos a todas esas reformas del Estatuto operadas en la práctica jurídica y política.

<sup>862</sup> Por este motivo, una reforma formal del Estatuto gallego requeriría que: sirva para que la realidad política regulada en su seno reciba un correcto tratamiento; no suponga una quiebra del principio de continuidad jurídica, y garantice su primacía frente a la actuación de los poderes estatutarios. (Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. "A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 15 y 16).

<sup>863</sup> En este sentido el presidente de la *Xunta* avanza que el objetivo es que el texto esté terminado en diciembre del 2006. *Vid. <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/noticia.jsp?CAT=102&TEXTO=4988292&txtDia=1&txtMes=8&txtAnho=2006>*, consultado 2 de agosto, 12.15 horas. Y sobre las principales cuestiones de la reforma desde el punto de vista del ejecutivo gallego debe consultarse PÉREZ TOURIÑO, Emilio, "O novo Estatuto Galego" en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp.135-147

<sup>864</sup> Sobre la dimensión federal de la reforma estatutaria debe consultarse MÁIZ, Ramón, "Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia" en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 71-78)

<sup>865</sup> Sobre la necesidad e importancia de la creación de una comisión especial para este acometido resulta pertinente la consulta del *Informe de los Servicios Jurídicos sobre la conformidad al Derecho Parlamentario de la creación de una comisión especial de carácter legislativo para la reforma del Estatuto de autonomía de Galicia* de 22 de febrero del 2006. En este documento concluye que, según la jurisprudencia constitucional, la creación de dicha comisión legislativa con el fin de reformar el Estatuto no puede realizarse por el acuerdo de los órganos rectores del Parlamento —Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces—. Pero eso no impide que se cree una comisión no permanente especial de estudio para la posible reforma del Estatuto siempre que cumpla los requisitos previstos por el reglamento del parlamento gallego, arts. 50 y 126.2, en cuyo seno se puede nombrar una ponencia conjunta que elabore la proposición de ley que tomada en consideración se remitiría a la comisión legislativa competente para su tramitación como proposición de ley en los términos previstos por el reglamento parlamentario. Finalmente, en el Informe se establece conforme el art. 49 del reglamento que la creación por el pleno del Parlamento de una comisión de legislación resulta viable con las reservas indicadas, y, además, se fija como requisito para su creación que en el acuerdo que la establece determine el criterio de distribución de competencias entre la comisión creada y las que pudieran verse afectadas.

<sup>866</sup> Esta ponencia es la encargada de elaborar el texto de propuesta de reforma estatutaria en los términos previstos en el artículo 128, en relación con el artículo 126.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

<sup>867</sup> El 31 de julio de 2006, la ponencia conjunta del Estatuto de autonomía acuerda que el nuevo Estatuto fomentará la fusión de los *concellos* más pequeños de Galicia. Así, se alcanzó alcanzaron un principio de acuerdo para abordar la organización territorial de Galicia que debe recoger el futuro Estatuto, con el fin de sentar las bases de la organización supramunicipal en Galicia, y la posibilidad de organizar el territorio por comarcas metropolitanas, urbanas y rurales. Lo que no se acordó fue el término que figuraría en el Estatuto expresando esas áreas supramunicipales, si sería el de fusión, asociación, unión, etc.

<sup>868</sup> Comparecencia adoptada por la Comisión del 8 de junio del 2006.

<sup>869</sup> En este ámbito se sitúa el documento presentado por los alumnos de las facultades de Derecho y ciencias políticas de la Universidad de Santiago titulado *Bases para a reforma do Estatuto de Galiza/Galicia*. En el documento, el grupo de trabajo representa orientativamente las posturas de las tres fuerzas políticas mayoritarias en Galicia, sobre temas de importancia estatutaria como son: la cuestión identitaria, la lengua, la ciudadanía, los derechos, las instituciones, las competencias y la financiación. En él se ponen de manifiesto los elementos señalados respecto a otras reformas estatutarias, como son: el blindaje competencial, la cuestión del reconocimiento de la identidad nacional y la lengua, el incremento de la capacidad de financiación, y el aumento de las competencias en materia de administración de justicia.

de Autonomía de Galicia a petición do Parlamento, el artículo 11.a) del Estatuto sólo prevé su intervención en el caso de proyectos de ley y no de proposiciones y su actuación será previa a al adopción del acuerdo<sup>870</sup>. Mientras se tramita parlamentariamente en el seno de la comisión señalada la propuesta de reforma de estatuto, se han presentado algunas propuestas por parte de la doctrina<sup>871</sup>, de los partidos políticos y asociaciones o fundaciones carentes de relevancia jurídica pero significativas desde un punto de vista de un estudio profundo de la cuestión de la reforma estatutaria gallega<sup>872</sup>. Sin embargo, la reforma estatutaria semeja en una situación de impasse. La Comisión está políticamente debilitada a la hora alcanzar acuerdos, tanto por su composición como su forma de trabajo, que atiende a la consecución de acuerdos unánimes. Así, se dejan sin cerrar aquellas materias en las que no se logra un acuerdo consensuado. Mientras que, el debate político estatutario se reaviva en los medios de comunicación entorno al carácter nacional de Galicia, la aplicación del modelo catalán de reforma estatutaria, la financiación autonómica, el estatus jurídico del gallego, etc. Es decir, los elementos principales de la reforma estatutaria gallega son vivamente al margen de una comisión parlamentaria debilitada. De este modo, serán los líderes políticos, mediante sus declaraciones públicas los que impulsarían el debate político estatutario partiendo de la definición nacional de Galicia y del tipo de reforma emprendida. El tema de la reforma estatutaria queda pendiente por las elecciones municipales pero requiere un impulso para su aprobación en esta legislatura.

En definitiva, el Estado de las autonomías en continuo desarrollo parece iniciar ahora una nueva etapa, la de su reforma o reformulación. Éstas propuestas de reforma pretenden fortalecer el diseño competencial del Estado autonómico adecuándolo a una realidad dinámica. Las propuestas de reforma estatutaria y constitucional dirigidas, sobre todo, a perfilar un mayor ámbito competencial autonómico se presentan ahora como elemento característico de los últimos años. Si bien, tras la novedosa juridificación del problema territorial producida en la Constitución española y su ulterior desarrollo podría haber agotado el debate político<sup>873</sup>, sin embargo, éste se plantea con fuerza en los últimos meses.

<sup>870</sup> Sobre el papel del *Consello consultivo* en la propuesta de reforma estatutaria conviene consultar el Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de 9 de marzo del 2006.

<sup>871</sup> A propósito de las posibilidades de reforma, y en el ámbito de la delimitación competencial, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO destacan que las éstas pueden concretarse en tres. La primera de esas posibilidades consistiría en la reforma del Estatuto en un intento de ampliar el techo competencial gallego y permitiría, a la vez, establecer una técnica alternativa de determinación de las competencias estatutarias que supla los problemas enumerados en el apartado 2.1.2 del anterior capítulo aunque evitando una restricción de las competencias y la petrificación y desfase de la delimitación establecida. La segunda de las técnicas propuesta y que se aproxima al debate político más suscitado en la práctica es la de la reforma de competencias en la Constitución y posteriormente en el Estatuto de autonomía; esta reforma constitucional podría aprovecharse para establecer una única lista de competencias estatales dejando el resto a las CC.AA, suprimiendo las delegaciones y transferencias de competencias al haber una lista de mínimos y precisando los ámbitos competenciales definidos por la evolución práctica del Estado autonómico que suponen una mayor limitación de las competencias estatales lo que podría permitir reformar el art.149.1.1 de la CE y precisar el concepto de bases. Finalmente, la tercera consiste en la reforma constitucional del sistema autonómico centrada en un reparto de poder basado en la cooperación y simplificando el sistema de reparto competencial, esto se materializaría mediante una reforma del Título VIII y podría concretarse en una reforma del Estatuto Gallego. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 201 y ss.).

<sup>872</sup> Entre ellas podemos señalar la propuesta del *nuevo estatuto de autonomía de Galicia* presentado en diciembre del año 2005 por el BNG, o las *Bases para la reforma del Estatuto de autonomía* presentadas en el año 2004 por la fundación Iniciativas 21.

<sup>873</sup> Sobre esta cuestión y la injustificación de la reformulación de un debate nacionalista debe consultarse. PÉREZ ROYO, Javier, "Debate anacrónico" en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 89-92) y en concreto sobre los posibles enfoques de la reforma del Estatuto Gallego SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. "A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.15-144; MARQUINA SÁNCHEZ, José I. "El poder judicial y las competencias autonómicas en materia de Derecho privado y registros públicos; A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.147-180; MARTÍNEZ GARCÍA, Miryam, "La financiación de Galicia y la hacienda pública autonómica" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 219-268.

Lo importante en esta nueva etapa será el lograr el equilibrio y adecuación al desarrollo federal<sup>874</sup> que el modelo viene estableciendo con el paso de los años. El carácter de la homogeneidad competencial vuelve a surgir en los intentos por marcar un diferencialismo regional, cuanto más autogobierno reclama una autonomía, más demandan las restantes. El reto se haya en mantener el gobierno y el autogobierno de una manera compartida. El modelo federal definido bajo la forma de Estado autonómico puede avanzar en autogobierno pero éste no puede suponer la extinción del gobierno. Si esto ocurriese no nos encontraríamos ante un modelo federal sino ante otra forma política de Estado. Por lo tanto, los límites de la reforma del Estado autonómico<sup>875</sup> se encuentran en la esencia del mismo, en el que el equilibrio unidad-diversidad se mantiene.

<sup>874</sup>Para algunos autores, pendientes de la conclusión del modelo, lo importante es que el acuerdo político sobre la reforma constitucional requiere el elemento de equilibrio para culminar la federalización funcional. (Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, pp. 48 y ss.)

<sup>875</sup>Sobre este tema resulta pertinente la consulta del artículo de VIVER I PI SUNYER, Carles, "Los límites constitucionales de las reformas estatutarias", publicado como artículo de opinión en el periódico el País en 6 de mayo del 2005.





# 4. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS



## Bibliografía seleccionada

- AA.VV., *Regímenes preautonómicos*, colección informe, nº 20, servicio central de Publicaciones de la secretaría general técnica de la presidencia del gobierno, 1978.
- , *La Integración de España en las Comunidades Europeas las competencias de las comunidades autónomas*, Coloquio organizado por la Asociación Española para el estudio del derecho europeo, Ed. Generalitat de Catalunya, Departament de Justicia, Patronat Català Pro-Europa, Barcelona, 1985.
- , *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994.
- ACTON, John Emerich Edward, *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952.
- AGRANOFF, Robert, *el alii, El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998.
- AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 10-23.
- AGRANOFF, Robert, "Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 94-117.
- AGRANOFF, Robert y RAMOS, Juan A., "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en Robert AGRANOFF, y Rafael BAÑON I MARTINEZ, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, pp. 55-103.
- AJA, Eliseo, "Igualdad competencial y hecho diferencial" en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii, Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 69-104.
- AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 1999.
- AJA, Eliseo, *et alii, El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Papeles de la Fundación nº 66, Fundación para el análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001.
- AJA, Eliseo, *Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, celebrado en Sevilla 3-5 de diciembre 2003.
- AJA, Eliseo, "Las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas", en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, coord. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 501-532.
- AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004.
- AJA, Eliseo, "La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional" en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 247-253.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República federal alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch, "La Representación territorial" en *La Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp. 279-330.

—ALBERTI ROVIRA, Enoch, "Las Comunidades autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna" en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *et alii*, *Las Comunidades en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 11-42.

ALBERTINI, Mario, *Nacionalismo e federalismo*, Il Molino, Bolonia, 1999.

ALDECOA, Francisco, "La unión política europea", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA, *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 33-48.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp. 107-118.

—ÁLVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho Constitucional. *Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, editorial Tecnos, Madrid, 1997.

AMSTRONG, Kenneth, "United Kingdom—Divided on Sovereignty?", in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 327-350.

ANASAGASTI, Iñaki, ARREGUI, Joseba *et alii*, *España, ¿cabemos todos?*, Alianza ensayo, Alianza editorial, Madrid, 2002.

APARICIO PÉREZ, Miguel A., "Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político", en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp. 29-57.

—APARICIO PÉREZ, Miguel A., "La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los estatutos)", *Revista catalana de dret públic*, número 31, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp. 57-86.

ARAGÓN REYES, Manuel, "La iniciativa de las Cortes en la Reforma de los Estatutos de autonomía", *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario*, Asamblea de Murcia, Murcia, 1990, pp. 31-46.

ARENILLA, Manuel, LOUGHLIN, John y TOONEN, Theo A., *Una perspectiva intergubernamental*, Biblioteca de las Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, Granada, 1994.

ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos" en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 105-117.

—ARGULLOL MURGADAS, Enric, *Desarrollar el Autogobierno*, colección Península Historia Ciencias y Sociedad, ediciones Península, Barcelona, 2002.

—ARGULLOL MURGADAS, Enric, *et alii*, *Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, editorial Ariel, Barcelona, 2004.

ARRILLAGA ALDAMA, Luís, "Por un pacto federador", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 225-238.

ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

ASTOLA MADARIAGA, Jasone, *Poder regional de la Unión Europea*, Colección tesis doctorales, IVAP, Bilbao, 1994.

AURRECOECHA, Ignacio, "El papel de las Comunidades Autónomas en la implementación del Derecho comunitario europeo", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 99-122.

BACHE, Ian and BRISTOW, Gillian, "Devolution and gatekeeping role of the core executive: the struggle for European funds", *The British Journal of Politics & International Relations, Political Studies Association*, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 405-427.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco *et alii*, *Derecho Constitucional, volumen I*, editorial Tecnos, Madrid, 1999.

- BEETHAM, David, "Political Theory and British Politics", *Development in British Politics*, Patrick DUNLEAVY, Macmillan Press, London, 1993, pp. 353-371.
- BIDELAUX, Robert, "The European Union as a Supranational Liberal legal Order" en Katherine DUNCAN-AIMONE and Mark EVANS, *The Edinburgh Companion to Companion to Contemporary Liberalism: Evidence and Experience*, Routledge, London, 2001.
- BLAIR, Tony, *The New Britain*, Westview Press, a division of Harper Collins Publishers Inc., London, 1996.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Un decenio de producción legislativa no Parlamento de Galicia (1981-1991)". Estudios sobre el Estatuto Galego, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1991, pp. 181-206.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España", en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Veinte años de Justicia constitucional", en *Claves de la razón práctica*, número 98, Promotora general de revistas, 1999, pp.22-30.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "El Estado federal interminable", en GARCÍA CORTAZAR, Fernando, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, número 66, Madrid, 2001, pp. 163-210.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "La nación arrojadiza. (La encrucijada gallega)", *El noticiero de las ideas*, número 7, julio-septiembre, Comeres prensa, Madrid, 2001, pp. 53-61.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Constitución, Descentralización, federalismo ¿Qué se puede aprender de la experiencia española?" en *L'Europa tra federalismo y regionalismo: atti del convegno*, Paola VIVIANI SCHLEIN, Erico BULZI, y Lino PANZERI (coords.), Guiffirè, Milán, 2003, pp. 103-144.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *La Constitución de 1978*, Alianza Ensayo, Alianza editorial, Madrid, 2003.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., "La propuesta de Ibarretxe: derecho público y política", en *El noticiero de las ideas*, número 14, abril-junio, Comeres prensa, Madrid, 2003, pp. 54-62.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005.
- BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial Tecnos, Madrid, 1992
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- BOGDANDY, Armin VON, "Constitución europea e identidad europea. Potencialidades y peligros de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa" en la *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 72, CEPC, Centro de Estudios Político y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 25-50.
- BOGNADOR, Vernon, "Education, Politics, and the Reform of Local Government", en *Oxford Review of Education*, vol. 2. nº1, Oxford University Press, London, 1976.
- BOGNADOR, Vernon, *Devolution*, Ed. OPUS General Editors, Oxford University Press, 1979.
- BOGNADOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996.
- BOGNADOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999.
- BOGDANOR, Vernon, "Britain", en Roger MORGAN and Clare TAME, *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, MacMillan Press, LTD, London, 2002, pp. 211-235.
- BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edzione, UTET librería, Torino 1992, pp. 273-301.
- BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. II*, "La Costituzione democratica", G. Giappichelli Editore, Torino, 2000.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho comunitario*, 5ª edición, publicado por la Comisión Europea, Servicio de Documentación Europea, Dirección General de Educación y Cultura, Bruselas, 2000.
- BRIDGE, John W., "Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ et alii, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica,*

*Canadá, Italia y el Reino Unido*), trad. Neus OLIVEIRA, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.233-257.

BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006.

BULMER, Simon, "Efficiency, Democracy and Post-unification Federalism In Germany. A Critical", *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 312-328.

BÚRCA, Gráinne DE, "Setting Constitutional limits to EU competence?", *Working Paper 2001/2002*, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Lisboa, 2002.

—BÚRCA, Gráinne DE, "Sovereignty and Supremacy Doctrine of Euroean Court of Justice", in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 449-460.

BURGESS, Michael, *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Comunity, 1972-1987*, Roudge, London, 1989, pp. 253-272.

—BURGESS, Michael, *The Bristish tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995.

—BURGESS, Michael, *Federalism and European Union, The building of Europe, 1950-2000*, Roudge, London, 2000.

BURGESS Michael and GRESS Franz, "Symetry and Asymmetry Revisted", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 43-56.

CASTELLS, José Manuel, "El difícil federalismo", en Manuel CALVO-GARCÍA y William FELSTINER, *Federalismo. Federalism*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, Madrid, 2004, pp.171-188.

CONSTANTINESCO, Vlad, "Aspectos jurídico-políticos del federalismo" en César DÍAZ CARRERA, *El federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, pp. 127-136.

CORCUERA ATIENZA, Javier, "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico", en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Pablo GARCÍA MEXÍA, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 99-131.

CORDERO TORRES, José M<sup>o</sup>, "*Del Federalismo al Regionalismo: la evolución de los federalismos contemporáneos*"; Discurso de recepción del Académico de número pronunciado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1970.

CRICK, Bernard, *Democracy. A very short introduction*, Oxford University Press, Barcelona, 2002.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa" en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº4, 1982, pp. 53-63.

—CRUZ VILLALÓN, Pedro, "La Constitución accidental" en PAU I VALL, Francesc (coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, AELPA-Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001.

CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001.

CURTICE John, "The People's Verdict. Public Attitudes to *Devolution* and the Union" in Robert HAZELL, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 223-240.

—CURTICE John, "A stronger or weaker Union? Public Reactions to *Asymmetric Devolution* in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 95-113.

DARNSSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005.

DENVER, David et alii, *Scotland decides. The Devolution issue and the Scottish Referendum*, Frank Cass, London, 2000.

DÍAZ-CARRERA, César, *El Federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989.

DÍAZ ESPINOSA, José Ramón, *El laberinto alemán. Democracias y dictaduras (1918-2000)*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002.

- DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, "Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales", *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 219-246.
- DUCHACEK, Ivo D., "Comparative Federalism: An Agenda for Additional", en *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Daniel ELAZAR (ed.), University Press of America, Boston, 1991, pp. 23-42.
- ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987.
- ELAZAR, Daniel, "The Federal Dimensions of State-Diaspora Relations" en *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Daniel ELAZAR (Ed.), University Press of America, Boston 1991, pp. 143-162.
- ELAZAR, Daniel, *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2nd Edition, Londman Group UK, Londres, 1994.
- ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford 1998.
- ELAZAR, Daniel, "Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada" en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp. 153-176.
- ELCOCK, Howard, "Regionalism and regionalisation in Britain and North America", *British Journal of Politics & International Relations*, vol.5 N°1, 1 february, 2003, pp. 74-96.
- ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., "Las competencias de la Comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma" en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 181-218.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "Distribución de competencias en la Constitución española", en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, volumen V, diciembre de 1994, Valdivia, Chile, pp. 39-51.
- FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, pp. 9-44.
- FONT I LLOVET, Tomás, "La renovación del poder local: Avances en la Configuración jurídica e Institucional del Gobierno local", en el Anuario de Gobierno local, Marcial Pons/Diputación de Barcelona/Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002, pp. 3-37.
- FRIEDRICH, Carl.J., *Gobierno Constitucional y Democracia*, Madrid, 1975.
- FUSI, J. Pablo, *et alii*, "España. Autonomías", Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- GAMBLE, Andrew, "Territorial Politics", *Developments in British Politic*, in Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp. 69-91.
- GAMBLE, Andrew, "The Constitutional Revolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 19-35.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988.
- GÓMEZ MATARÁN, Neus, "La cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales. ¿Hacia la creación de un nuevo espacio europeo de acción política?", *Papers de Recerca*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, Junio, 1999.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- GREVE, Michael S. "Big Federalism", *Federalist Outlook*, No. 3, America Enterprise Institute on line, 2001, <http://www.aei.org/publications/pubID.12576/>
- GROPPI, Tania, "La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial", en *Revista de Derecho político*, n° 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113-127.
- GRUGEL, Jean, "Democratization studies Gobllalization: The Coming of Age of Paradigm", *British Journal of Politics & International Relations*, vol.5 n°2, May, 2003, London, pp. 258-283.



- GIDDINGS, Philip, & DREWRY, Gavin, (eds.), *The Westminster and Europe. The impact of the European Union on Westminster Parliament*, Palgrave Publishers Ltd., New York, 1996.
- GIDDINGS, Philip, & DREWRY, Gavin, (eds.), *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*, New York: Palgrave, 2004.
- HABERMAS, Jurgen, "Citizenship and National Identity", in *The condition of Citizenship*, in Bart Steenbergen (ed.), Sage Publicators, London, pp. 20-35.
- HALL, Jonh A. & IKENBERRY, G. John, *El Estado*, Alianza editorial, Madrid, 1993.
- HAM, Peter van, *European Integration and the Postmodern Condition. Governance, democracy identity*, Routledge Advantaces in European Politics, London, 2001.
- HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000.
- HAZELL, Robert, "Reforming the Constitution", *Political Qyarterly*, vol. 72 n°1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 39-49.
- HAZELL, Robert, "The English Question", en la *Revista Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, n°1, 2006, Oxford University Press, London, pp. 37-56.
- HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía" en Miguel HERRERO DE MIÑÓN *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autònemics 23, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, pp. 9-17.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autònemics*, n° 39/40, Valencia, 2003, pp. 111-121.
- HEYWOOD, Paul, *The government and politics of Spain*, coleccion. Comparative Government & Politics, Basingstoke, Macmillan Press, London, 1995.
- HOBBSAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992.
- HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing limited, London, 2002.
- JARIA I MANZANO, Jordi, "La forma de Estado en los debates constituyentes", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp. 13-28.
- JÀUREGUI, Gurutz, "La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea", *Revista catalana de Dret públic*, n°31, 2005, pp. 137-172.
- JEFFERY, Charlie, "From cooperative federalism to Sinatra Doctrine of Länder?" en JEFFERY, Charlie (Ed.) *Recasting German Federalism: The Legacy of Unification*, Pinter, London, New York, 1999, pp. 329-342.
- JEFFERY, Charlie & WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp. 3-18.
- JELLINECK, Georg, *Fragmentos de Estado*, Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, Madrid, 1978.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Fondo de la cultura económica, colección política y derecho, México, 2000.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Administración Única en el Estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònemics, ed. Marcial Pons, Barcelona, 1998.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònemics, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- JONES, Barry & KEATING, Michael, *The European Union and Regions*, Oxford University Press, New York, 1995.
- KEATING, Michael, "Reconsiderando la Región. Cultura, instituciones y desarrollo económico en Cataluña y Galicia", *Revista de Derecho Político*, n°48/49, UNED, Madrid, 2000.
- KEATING, Michael, "Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science", in Neil WALKER, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 191-208.

- KEATING, Michael, & HOOGHE, Liesbet, "By-passing the nation state? Region and the EU policy process" en *European Union. Power and Policy-making*, Jeremy RICHARDSON (ed.), Routledge, London, 1996, pp. 216-229.
- KEATING, Michael., & LOUGHLIN, Jonh, "Introduction", *The Political Economy of Regionalism*, M. Keating & J. Loughlin eds., Frank Cass & Co. Ltd. London, 1997, pp. 1-13.
- KINCAID, John, "Teoría y práctica del Federalismo fiscal en los Estados" en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp. 242-264.
- KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982.
- KYMLICKA, Will, "Federalism, nationalism and multiconstitutionalism" en Dimitros KARMIS, Wayne NORMAN et alii, *Theories of Federalism. A reader*, Palgrave Mcmillan, New York y Hampshire, 2005, pp. 269-292.
- KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP S.A., Madrid, 1979.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, colección investigación para la autonomía, Vitoria, 1986.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Lecciones de teoría constitucional*, Colex, Madrid, 1997, 3ª ed.
- LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos Senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LEONARDY, Uwe, "German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?", *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 285-311.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F. et alii, *Praxis Autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1987.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *La Constitución territorial de España. El orden jurídico como garantía de la igual libertad*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- LÓPEZ GUERRA, Luís, *Introducción al Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- LOWESTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel editorial, Barcelona, 1986.
- MACLENNAN, Robert, "Europe of Regions: Work in Progress", in Jörg FREDTKE et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 229-248.
- MACCORMICK, Neil, "Sovereignty or subsidiarity? Some comments on Scottish Devolution", en *Devolution and the British Constitution*, Adam TOMKINS (coord.), Key Haven Publicatons, London, 1998.
- MCCORMICK, Neil, *Questioning Sovereignty: Law, State and Practical Reason*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- MÁIZ, RAMÓN, "Estado de las autonomías y federalismo plurinacional" en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 161-185.
- MÁIZ, RAMÓN, "Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia" en VV.AA. *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 71-78.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario", Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA et alii, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 49-66.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, "Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo" en *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Diego LIÑÁN NOGUERAS (dir.), Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 183-206.

- MARC, Alexandre, "Del pensamiento a la acción" en César DÍAZ CARRERA, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, pp. 189-215.
- MARTÍN REBOLLO, Luís, *Constitución Española 25 aniversario*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003.
- MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988.
- MEILÁN GIL, José L., *La génesis de la autonomía de Galicia*, Editorial La Voz de Galicia S.A., 2005.
- MORÁN, M<sup>a</sup> Luz, "Spain", en Roger MORGAN & Clare TAME, *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, Mac Millán Press, LTD, London, 2002, pp. 322-342.
- MORGAN, Roger, TAME, Clare, & BOGDANOR, Vernon, *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*, Macmillan, London, 1995.
- MORENO, Luis, "Asymmetry in Spain: Federalism in the making?", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.149-168.
- NAEF, Werner, *La idea del Estado en la Edad moderna*, Nueva época, Madrid, 1947.
- NEWTON, Michael T., *Institutions of modern Spain. A political and economic guide*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- OLIVEIRAS I JANÉ, Neus, "Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder", en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ et alii, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp. 209-231.
- OLIVEIRAS, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca 3, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1999.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, "Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario europeo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.59, Oñate, 2001, pp. 155-190.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, et alii, *Las Comunidades en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005.
- OSTROM, Vincent, "A Computational-Conceptual Logic for Federal Systems of Governance", *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Daniel ELAZAR (ed.), University Press of America, Boston 1991, pp. 3-22.
- OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987.
- PASCUAL MEDRANO, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi editorial, 2001.
- PEELE, Gillian, "The Constitution", in *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY et alii (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp. 19-39.
- PÉREZ CALVO, Alberto, "Perfeccionamiento del Estado autonómico" en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pp. 151-186.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, "La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo en la *Revista de instituciones Europeas*, vol. 21, n<sup>o</sup>3, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 899-916.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- PÉREZ ROYO, Javier, "Debate anacrónico" en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 89-92.
- PÉREZ TOURIÑO, Emilio, "O novo Estatuto Galego" en VV.AA. *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 135-147.
- PÉREZ TREMPES, Pablo, *Constitución española y Comunidad europea*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1995.

- PÉREZ VILLALOBOS, María Concepción, *Estado social y Comunidades Autónomas*, editorial Tecnos, Madrid, 2002.
- PERNICE, Ingolf, "Multilevel constitutionalism in the European Union", *European Law Review*, vol. 27 nº 5, october, Sweet & Maxwell and Contributors, London, 2002, pp. 511-529.
- PERNICE, Ingolf, & MAYER, Frank C., "De la Constitution composée de l'Europe", *Reveu Trimestrielle de Droit Européen*, nº4, Paris, 2000, pp. 623-647.
- PITTOCK, Murray G.H., "Scottish Nationality", *British History in perspectiva*, Basingstoke, Palgrave, England, 2001.
- POGGESCHI, Giovanni, "The United Kingdom and France: a stronger decentralization or just an insitutional 'maquillage'?", en Sergio ORTINO *et alii*, *The Changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester University Press, Palgrave, Manchester, 2005, pp. 226-245.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, "¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 135-161.
- REQUEJO, Ferrán, "Federalismos y grupos nacionales", en Alfons CUÇO, *et alii*, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp. 81-92.
- REQUEJO, Ferrán, "El federalismo y los grupos nacionales" en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53 nº 167, UNESCO, 2001, pp. 38-48.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Estudios de Derecho Autonómico*, Colección Autonómica y Local, Editorial Montecorvo S.A, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, "Bloque de Constitucionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 9-38.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y FAVOREU, Louis J., *El bloque de constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La Constitución y la Teoría del Poder Constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*, Derecho, editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.
- RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997.
- SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003.
- SANZO, Luís, "Federalismo territorial, soberanía cultural e integración europea", en Manuel CALVO-GARCÍA y William FELSTINER, *Federalismo. Federalism*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 221-243.
- SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. "A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais" en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 15-144.
- SCOTT, Andrew, *Constitutional Regions in the European Union*, School of law, University of Edinburg, October, 2002, <http://les1.man.ac.uk/devolution/doc/Aberystwyth.pdf>
- SPECK, William Allen, *Historia de la Gran Bretaña*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- STORINI, Claudia, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, colección Tirant Monografías nº 247, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- STUDLAR, Donley T., *Great Britain: Decline or Renewal?*, Nations of the Modern World: Europe, Westview Press, Cambridge University Press, Oxford, 1996.

- SUBIRATS, Joan, "El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión", en el *Estado de las autonomías ¿hacia un nuevo federalismo?*, Rafael BAÑÓN y Robert AGRANOFF (coords.), IVAP, 1998, pp. 161-180.
- TEJEDOR BIELSA, Julio, C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, monografías, Civitas editorial, Madrid, 2000.
- TEJEDOR BIELSA, Julio C., *Gobierno del territorio y Estado Autonómico*, colección monografías nº 197, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- TENORIO, Pedro J., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, pp. 19-50.
- TERRAZZONI, André, *L'Administration territoriale en Europe*, colección systemes, Librairie Générale de Droit et jurisprudence, París, 1992.
- TEROL BECERRA, Manuel J., *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988.
- TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, "Uniformidad y diversidad en las Comunidades autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal constitucional" en Miguel HERRERO DE MIÑÓN *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 19-40.
- TORNOS MAS, Joaquín, "La organización territorial del Estado español: el Estado de las Autonomías" en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, colección federalismo, Barcelona, 1993, pp. 143-166.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, "El Estado Autonómico en el contexto de las formas estatales europeas", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa* celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 193-224.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, "La idea de Europa: entre la diversidad y la Unidad", en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, *La crisis del Estado y Europa, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa* celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 21-32.
- UMBACH, Maiken, *German Federalism*, Palgrave, Hampshire, 2002.
- VALVERDE, José Luis, "Introducción al federalismo global", en César DÍAZ-CARRERA, *El Federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, pp. 17-37.
- VILAS NOGUEIRA, José, MÁIZ, Ramón, *et alii*, en *O sistema político galego. As institucións*, Universitaria Manuais, Ediciones Xerais, Vigo, 1994.
- VILLIERS, Charlotte, *The Spanish legal tradition, Laws of the nations Series*, Dartmouth, Ashgate, England, 1999.
- VIVER I PI SUNYER, Carles *Las Autonomías políticas, Punto de vista*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- VIVER I PI SUNYER, Carles, "Los límites constitucionales de las reformas estatutarias", publicado como artículo de opinión en el periódico *el País* en 6 de mayo del 2005.
- VIVER I PI SUNYER, Carles, BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y TAJADURA TEJADA, Javier, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, centro de estudios constitucionales, Madrid, 2005.
- WALKER, Neil, "Late Sovereignty in the European Union", in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 3-32.
- WALLACE, Helen y WALLACE, William, *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- WATTS, Ronald L., "Federalism, Federal Political Systems and Federations" en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, pp. 117-137.

—WATTS, Ronald L., “German Federalism in Comparative Perspective”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 265-284.

—WATTS, Ronald L., “The Theoretical and Practical implications of Asymmetrical Federalism”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 24-42.

WARLEIGH, Alex, *Democracy in the European Unión*, SAGE Publications, London, 2003.

WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government*, Oxford Papersback, nº75, Oxford, University Press, 4ª edición, Londres, 1963.

—WHEARE, Kenneth C., *Las constituciones modernas*, 2ª edición, Nueva colección labor, editorial Labor, Barcelona, 1975.

WILSON, David, “Unravelling control freakery: redefining central-local government relations”, *The British Journal of Politics & International Relations, Political Studies Assotiation*, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 317- 346.

ZOCO ZABALA, Cristina, “Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa” en la *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 72, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp.163-186.

## Otros instrumentos de consulta

Boletín Estadístico del Personal al servicio de las administraciones públicas, MAP, Madrid, enero del 2006

Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción Europea, (2002/2141(INI))

Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, (2002/2024(INI))

<http://www.gobcan.es/reformaestatuto/estatutos.html>

[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomicalinstrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo01/document\\_es/REGLAMENTOS\\_DE\\_LAS\\_CONFERENCIA.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomicalinstrumentos_de_cooperacion/parrafo01/document_es/REGLAMENTOS_DE_LAS_CONFERENCIA.pdf)

[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/traspasos/est\\_traspasos/parrafo02/document\\_es/lesgilituras\\_29\\_05\\_06.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo02/document_es/lesgilituras_29_05_06.pdf)

[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/traspasos/est\\_traspasos/parrafo00/document\\_es/traspasos\\_1978\\_2006.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo00/document_es/traspasos_1978_2006.pdf)

ISBN 978-84-453-4610-5



9 788445 346105



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E  
XUSTIZA



Escola Galega de  
Administración  
Pública