

Santiago Muñoz Machado

TRATADO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO GENERAL

TOMO VIII
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO - 1



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA



Boletín Oficial del Estado

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y
DERECHO PÚBLICO GENERAL

VIII
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO I

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

**TRATADO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO
GENERAL**

**VIII
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DEL ESTADO I**



**AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2015**

Cuarta edición: octubre de 2015
Primera edición con esta estructura y formato



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Santiago Muñoz Machado

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para esta edición

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO (encuadernación en cartóné): 007-15-105-0

NIPO (encuadernación en rústica): 007-15-104-5

ISBN (Tomo VIII): 978-84-340-2223-2

ISBN (obra completa): 978-84-340-2215-7

Depósito Legal: M-24706-2015

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE GENERAL

I.	Origen, características y quiebras de la centralización española contemporánea	11
1.	<i>El proceso de implantación de la unidad de la ley y la uniformidad de la Administración en la etapa final del Antiguo Régimen</i>	11
2.	<i>La consolidación de la organización centralista del Estado en el período constitucional</i>	20
	A) Las reformas francesas como referencia	20
	B) El reajuste de la división territorial	24
	C) Los agentes territoriales de la Administración estatal ..	26
	D) La supremacía de la Administración estatal sobre la local	27
3.	<i>Las peculiaridades y privilegios de las provincias vascongadas y Navarra durante el constitucionalismo decimonónico</i>	29
	A) La inaplicación inicial de los principios de organización administrativa del constitucionalismo	29
	B) Las manifestaciones de la «maravillosa uniformidad» entre la Constitución de la monarquía española y la de las provincias vascas	35
	C) La nueva foralidad constitucional y la abolición de los viejos fueros	42
II.	Los paréntesis históricos al Estado centralista: federalismo y regionalismo político en España	48
1.	<i>Las propuestas y los mitos del federalismo español decimonónico</i>	48
2.	<i>El progreso de los nacionalismos</i>	52
	A) El nacionalismo catalán	52
	B) El nacionalismo vasco	58
	C) La formación de la idea de autodeterminación	63
	D) La búsqueda de una alternativa organizativa al federalismo, que singularice el autogobierno de algunos territorios: el caso catalán	67

E)	Características de la organización territorial del Estado en la Constitución de 1931	75
a)	Soberanía y forma de Estado	75
b)	Generalización o particularismo en el establecimiento de autonomías territoriales	78
c)	Competencias, conflictos y garantías	79
F)	La sustitución parcial de las decisiones soberanas por la apelación al pacto	87
III.	La consagración y régimen, en la Constitución de 1978, de las autonomías territoriales	91
1.	<i>Planteamiento</i>	91
2.	<i>La cuestión de la forma de Estado</i>	94
3.	<i>Nacionalidades y soberanía</i>	96
4.	<i>Indeterminación del mapa autonómico y autodisposición de las instancias territoriales sobre el contenido de la autonomía</i>	108
5.	<i>Garantías que la Constitución dispensa a las autonomías territoriales</i>	114
A)	La justificación del poder autonómico en la Constitución: principios generales	114
B)	La garantía constitucional de la autonomía	119
IV.	Uniformidad y particularismos	121
1.	<i>Introducción a los reconocimientos constitucionales de la diversidad</i>	121
2.	<i>Fundamentos del diseño esencialmente igualitario de la organización y competencias de las Comunidades Autónomas</i> ..	124
3.	<i>Hechos diferenciales: reconocimiento constitucional y estatutario</i>	130
A)	La tensión entre uniformismo y la diversidad. La recepción de la idea de que la asimetría no es ajena al federalismo	130
B)	El comparatismo como método para justificar la asimetría	133
a)	Comunidades políticas y comunidades culturales en Bélgica	133
b)	Los derechos culturales y el Derecho Privado peculiar de Québec. El ejercicio del derecho a la autodeterminación	135
c)	Las peculiaridades de la devolution a Escocia: el referéndum de 2014 sobre la independencia	143

C)	La constitucionalidad de la asimetría	150
D)	Los derechos históricos	152
	a) La compatibilidad entre los derechos históricos y la Constitución normativa	153
	b) Los territorios forales como titulares de los dere- chos históricos	157
	c) El «marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» como límite a la actualización foral . .	159
	d) La instrumentación normativa de la actualización de los derechos históricos	162
4.	<i>Los hechos diferenciales, privilegios o derechos particula- res, en concreto</i>	164
A)	Tipología	164
B)	La lengua propia del territorio	164
	a) La regulación constitucional y estatutaria del multi- lingüismo	164
	b) La regulación de la cooficialidad	170
	a') Los límites de las competencias concurrentes del Estado	170
	b') Las competencias concurrentes dominantes de las Comunidades Autónomas en lo que concierne al «contenido inherente» de la cooficialidad	176
	c) El conocimiento de la lengua territorial	179
C)	Instituciones del territorio autónomo y relaciones con el Estado	184
	a) Pactismo y bilateralismo	184
	b) La organización institucional del territorio	188
	a') La organización territorial de Cataluña	188
	b') Los territorios históricos vascos	191
D)	El régimen de convenio o concierto económico	197
	a) Introducción sobre el origen de este sistema	197
	b) La regulación de este régimen especial en el Esta- tuto vasco y en la Ley de Reintegración y Amejora- miento del Fuero de Navarra y sus desarrollos . . .	199
E)	El Derecho Civil foral	203
	a) El mantenimiento de regímenes particulares de Derecho Civil frente a la unificación intentada por la codificación	203

b) El desarrollo y actualización de los Derechos Civiles forales y la completud de las compilaciones autonómicas	210
V. Dualismo, cooperación y competitividad	217
1. <i>Dualismo versus tendencia a la centralización federal</i>	217
2. <i>Reformas para volver al equilibrio: EEUU y Alemania</i>	221
3. <i>Algunas reconsideraciones en el Estado autonómico español</i>	229
4. <i>La cooperación: el carácter esencial de un principio no escrito en la Constitución</i>	232
5. <i>Las formas de la cooperación</i>	236
A) Cooperación bilateral y multilateral, horizontal y vertical, orgánica y procedimental, espontánea y obligatoria ..	237
B) Conferencias intergubernamentales	241
C) Información recíproca	243
D) Administración mixta	244
E) Utilización instrumental de organismos y empresas ..	245
F) La gestión ordinaria	247
G) Integración de representantes en órganos de otra Administración Pública	248
H) Convenios de colaboración	249
I) Reconocimiento mutuo de la eficacia de decisiones ..	252
J) Intervención en el procedimiento de decisión	254
K) Planes y programas conjuntos	256
6. <i>Cooperación y competitividad</i>	261
Bibliografía	268
Índice analítico y onomástico	307

I. ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y QUIEBRAS DE LA CENTRALIZACIÓN ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA

1. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA UNIDAD DE LA LEY Y LA UNIFORMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ETAPA FINAL DEL ANTIGUO RÉGIMEN

La monarquía de los austrias había mantenido la gobernación de los reinos españoles respetando esencialmente sus singularidades legislativas y administrativas. No puede decirse que existiera, en el período, ni unidad de la ley ni, tampoco, unidad de la Administración. Esta diversidad formaba parte de un equilibrio de los poderes territoriales que era esencial para el mantenimiento del pacto entre el monarca y sus reinos. Sin embargo, también daba lugar a innumerables ineficiencias, contra las que se fueron levantando sucesivamente los espíritus más atentos a las necesidades de la buena gobernación. La más avanzada y recordada de las propuestas del período de la monarquía de los austrias es la que hizo el conde duque de Olivares en el Gran Memorial o Instrucción secreta dada al rey en 1624. Le recomendaba trabajar para que los diferentes reinos que formaban España se redujesen «al estilo y leyes de Castilla», impidiendo «dividir límites, puertos secos» (es decir, eliminar las fronteras interiores) y evitando que la ocupación de los cargos públicos quedara solamente para los naturales de cada reino, de modo que, en cambio, el rey pudiera nombrar «ministros de las naciones promiscuamente, y en aquel temperamento que fuere necesario en la autoridad y mano de los *consellers*, jurados, diputaciones y consejos de las mismas provincias en cuanto fueran perjudiciales para el gobierno e indecentes para la autoridad real, en que se podía hallar medios adecuados para todo ello». Si tales reformas benefactoras y unificantes se ejecutasen, el monarca se convertiría en «el príncipe más poderoso del mundo». La eliminación de la «división de leyes y fueros» fue también vivamente recomendada por el Gran Memorial del conde duque.

1.
*Propuestas
uniformadoras
en el s. xvii.*

Los austrias menores, poco aptos para tomar iniciativas de ninguna clase, concluirían su largo tiempo de gobierno sin acometer ninguna de las indicadas reformas.

Los borbones partirían, desde luego, de una posición mucho más favorable, no solo por venir a gobernar sin tener que atenerse a prejuicios, en tanto que dinastía nueva, sino por poder aplicar las reformas simultáneamente con el final de una guerra en la que los vencidos eran los reinos y principados en los que existían esos regímenes especializados y particulares.

Fue, en efecto, una ocasión de guerra la que permitió al primer rey borbón, Felipe V, implantar el principio de unidad de la ley en todo el reino, e iniciar las reformas necesarias para llevar a cabo un proceso de centralización arbolado alrededor de una Administración uniforme. A la causa del archiduque de Austria, cuyo ejército de apoyo había invadido diversas poblaciones del Mediterráneo a partir de agosto de 1705, se sumaron muchos pueblos de Valencia y Cataluña. El archiduque fue proclamado rey con el nombre de Carlos III. Estas adhesiones fueron consideradas como una deslealtad (el Ordenamiento de Alcalá de 1348 consideraba traición cualquier atentado contra «el señorío del Rey»). Por tanto, la rebelión fue un motivo esencial para que, en la medida en que se recuperaban los territorios fieles al archiduque, Felipe V dictara medidas de eliminación de la legislación, privilegios y administración particular de los mismos. Se trataba, además, de una medida uniformadora que constaba en la mochila de consejos con la que su abuelo Luis XIV había enviado a España al joven borbón.

2.

La ocasión de la guerra y la sucesión en la Corona.

3.

Los Decretos de Nueva Planta.

Las medidas uniformadoras serán los Decretos de Nueva Planta. Comienzan con el inicial y rotundo de 29 de junio de 1707, promulgado inmediatamente después de ocupar Aragón y Valencia las fuerzas leales al rey. Mandaba esencialmente lo siguiente: «Considerando haber perdido los Reynos de Aragón y Valencia y todos sus habitantes por la rebelión que cometieron, faltando enteramente al juramento de fidelidad que me hicieron como su legítimo rey y señor, todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades que gozaban, y que con tan liberal mano se les habían concedido, así por mí como por los Señores Reyes, mis predecesores, particularizándolos en esto de los demás Reynos de esta Corona, y tocándome el dominio absoluto de los referidos Reynos de Aragón y de Valencia, pues a la circunstancia de ser comprendidos en los demás que tan legítimamente poseo en esta Monarquía, se añade ahora la del justo derecho de la conquista que de ellos han hecho últimamente mis Armas con el motivo de su rebelión; y considerando también que uno de los principales

atributos de la soberanía es la imposición y derogación de leyes, las cuales con la variedad de los tiempos y mudanzas de costumbres podría yo alterar, aun sin los graves y fundados motivos y circunstancias que hoy concurren para ello en lo tocante a los de Aragón y Valencia, he juzgado conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla tan loables y plausibles en todo el universo) abolir y derogar íntegramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observados en los referidos Reynos de Aragón y Valencia, siendo mi voluntad que estos se reduzcan a las leyes de Castilla y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en ella y en sus tribunales sin diferencia alguna en nada...».

Las determinaciones de los Decretos de Nueva Planta, para ser efectivas, necesitarían, primero, una reforma de la Administración central; enseguida, el establecimiento de agentes periféricos, dependientes de aquella, para asegurar el cumplimiento de las leyes y órdenes administrativas en todo el reino de manera igual; y, tercero, el establecimiento de demarcaciones territoriales idóneas desde las cuales ejercer correctamente las tareas de administración.

A. En los primeros tiempos del reinado de Felipe V, los consejeros franceses de los que vino acompañado determinaron el primer cambio en el estilo y el modo de funcionamiento de la Administración central, al imponerle el establecimiento de un Consejo privado, al que se denominó Despacho, que, si bien se ocupó inicialmente casi tan solo de cuestiones de protocolo y de toma de posesión de la nueva monarquía, poco a poco fue convirtiéndose en una pieza esencial de gobierno, estrechamente vinculada a la corte francesa (Luis XIV había incluido, entre las Instrucciones que había dado a Felipe V antes de viajar a España, la viva recomendación de que viviera «en una gran unión con Francia, nada es tan bueno para nuestras dos potencias que esta unión a la que nada podrá resistir»).

La prioridad del Despacho repercutiría en la marginación de los Consejos. Solo el Consejo de Castilla acabó teniendo alguna preeminencia. Los demás Consejos fueron progresivamente marginados, declinación que afectó también al propio Consejo de Estado. El Consejo de Castilla asumió las funciones de los Consejos suprimidos de Aragón, Flandes e Italia. En general, se integró en los Consejos a funcionarios y agentes menos vinculados con las anteriores clases dominantes. Los Consejos, como se ha dicho, fueron paulatinamente mar-

4.

*Reforma de la
Administración
central.*

5.

*Despacho
y Consejos.*

6.
*Secretarías de
Estado.*

ginados y el régimen polisinodial se transformó en otro protagonizado por la figura del Secretario de Estado. De esta manera la voluntad del monarca se podía ya manifestar fuera de los Consejos y por la vía reservada, a través del Secretario de Estado. El desarrollo de la nueva organización se hizo a partir de la Secretaría de Estado y del Despacho universal, al principio dividida en dos (1705) y luego desdoblada (Decreto de 30 de noviembre de 1714: Secretarías de Estado, Guerra, Gracia y Justicia y Marina e Indias). Cada Secretario estaba pertrechado de sus propios equipos, que poco a poco fueron organizando el trabajo con nuevos métodos. Serían los afamados covachuelistas del nuevo régimen.

7.
Audiencias.

Además de las transformaciones en la organización del Gobierno y en la Administración, la unificación jurídica (el sometimiento de «todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes...», que había declarado el Decreto de 1707, antes citado) reclamó también la revisión de la planta y las competencias de las Audiencias, lo que se hizo sucesivamente en los diferentes reinos cuyos fueros habían sido suprimidos, hasta concluir en 1716 con la reforma de la Audiencia de Barcelona. Con carácter general se permitió que continuara la aplicación del Derecho Civil propio de cada uno de los reinos, siendo vinculante, sin embargo, el Derecho Público y el Criminal de Castilla de forma general.

Las inmediatas reformas borbónicas abolieron los virreyes de la época de los austrias en cada uno de los antiguos reinos que fueron sustituidos por capitanes generales.

8.
*Las
circunscripciones
territoriales.*

B. El nuevo monarca se encuentra con una división del territorio caracterizada por su variedad, que depende de criterios distintos según los reinos. No estaban cortados los territorios de la nación de acuerdo con patrones asimilables. Además la situación real era de difícil conocimiento, ya que no en todos los casos se tenía constancia plena de los límites de las divisiones y de las poblaciones que comprendían.

9.
Vecindarios.

Esta sería cuestión del conocimiento de las circunscripciones territoriales dependía de la menos que escasa exactitud de los vecindarios y de los memoriales hechos en el período inmediatamente anterior. En ellos se ve que las clases de circunscripciones existentes en cada reino y sus denominaciones eran muy variadas. Además, se distinguía entre las de carácter civil y las judiciales, que no coincidían. La información proporcionada por Tomás GONZÁLEZ sobre la base del vecindario de 1590 (que es el más importante del siglo XVI porque ofrece el nombre de las circunscripciones territoriales y enumera todas las ciudades,

villas y lugares, de cada una de ellas) indica que el territorio castellano se dividía en treinta y nueve circunscripciones, de las cuales treinta y una recibían la denominación de «provincia», una la de «reino» (Granada), una la de «obispado» (Lugo), y las demás no tenían una denominación específica. A estas demarcaciones civiles se sumaban, en Castilla, las circunscripciones judiciales. Las mayores de esta clase eran las chancillerías y las audiencias. Había dos de la primera clase, radicadas en Granada y Valladolid, para cuya jurisdicción respectiva servía de límite el Tajo. Las audiencias eran las de Galicia, Sevilla y Canarias. Como divisiones territoriales menores estaban los corregimientos.

En el Principado de Cataluña, la división territorial característica eran las colectas y las veguerías. En la época de referencia se cuentan en el vecindario veinte colectas y siete veguerías. En el reino de Aragón, por su parte, la división principal eran los distritos, de los que había diez en el siglo XVII, según la información de Tomás GONZÁLEZ. En el reino de Valencia las demarcaciones se llamaban bailías generales de distrito.

A la diversidad de divisiones territoriales habría que añadir, para comprender la situación de la Administración española, la extraordinaria irregularidad de las mismas y la frecuente presencia de enclaves sometidos a la jurisdicción de demarcaciones distintas.

Esta variada situación no se arregló en todo el siglo, como refleja la aparatosa y expresiva descripción que hizo, casi a su término, León DE ARROYAL en sus Cartas Político-Económicas al conde de Lerena: «El mapa general de la península nos presenta cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas, obispados de cuatro leguas y obispados de setenta, tribunales cuya jurisdicción apenas se extiende fuera de los muros de la ciudad y tribunales que abrazaban tres Reinos, en fin todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión».

Como ya se ha indicado, el primer intento, en el siglo XVIII, de arreglar esta confusa situación, estará al servicio de las medidas uniformadoras adoptadas por Felipe V a partir de los Decretos de Nueva Planta. En el de 9 de junio de 1707 se advertía que la medida se justificaba, entre otras razones, por el deseo del monarca «de reducir todos mis Reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose todos igualmente por las leyes de Castilla...». Las igualaciones que el decreto pretendió se referían, no

10.

*Veguerías, colectas
y bailías.*

11.

*Las reformas
de la
Administración
territorial a
principios del
s. XVIII.*

solo a la organización y práctica de la justicia, sino también a la modificación de la organización territorial para aplicar, en lo sucesivo, el modelo castellano. De esta manera se sustituiría la bailía general de distrito, en Valencia, por el corregimiento, y se utilizarían la provincia y el partido como circunscripción. El Decreto de 3 de abril de 1711 aplicaría medidas uniformistas al reino de Aragón; el de 28 de noviembre de 1715, respecto del reino de Mallorca; y el de 16 de enero de 1716, en relación con Cataluña. Por ejemplo, en Baleares, se suprimió el Grande y General Consejo por un Ayuntamiento formado por doce regidores nobles, cuatro ciudadanos y dos procuradores del común. El Decreto relativo a Cataluña también implantó el modelo castellano suprimiendo el Consell del Cent y nombrando, en su lugar, a diecisiete administradores de la ciudad; más tarde, esta organización provisional se sustituiría por una organización municipal en la que la máxima responsabilidad la tendría un corregidor que ocupaba la presidencia del Ayuntamiento y representaba los intereses de la corona. Los regidores eran nombrados por el rey a propuesta de la Audiencia.

Todas estas reformas no superaron, sin embargo, el grave desconocimiento que la monarquía tenía sobre el propio territorio que gobernaba. Saber exactamente la fecha de fundación, el nombre de los pueblos, su régimen jurisdiccional y sus características económicas esenciales, había sido una preocupación arrastrada, por lo menos, desde que Felipe II impulsó, en 1575, la creación de un diccionario corográfico, que habría de contener tales datos pero que no alcanzó a concluirse. Hasta bien entrado el siglo XVIII no se reanudaron con una intensidad razonable los ensayos para mejorar tan esencial información. Los esfuerzos más importantes serán el del marqués de la Ensenada, promotor del Real Decreto de 10 de octubre de 1749 que serviría de base para la aplicación en Castilla del sistema catastral, que comprendía una contribución única que afectaba a todas las rentas provinciales. Constituyó una nueva fuente de información, pero solo se refirió a Castilla. Años más tarde, FLORIDABLANCA impulsará un nomenclátor, con el siguiente propósito: «Hallándose frecuentemente embazado el gobierno para dirigir sus órganos y providencias a los muchos pueblos de la vasta monarquía española por la pequeñez de unos, la identidad de otros, y la falta de una noticia exacta y prontuario de todos, de su calidad, partido y provincia a que pertenecían, resolvió Su Majestad, a representación del Excelentísimo Señor Conde de Florida- blanca, su Primer Secretario de Estado y de Despacho, que se formase un prontuario o nomenclátor de los pueblos de España, sin omitir el más pequeño y extraviado, con expresión de sus jurisdicciones, partidos y provincias, a fin de que el vasallo más retirado y escondido no

12.

Catastro
de ENSENADA.

13.

Nomenclátor
de FLORIDABLANCA.

careciese del consuelo de ser conocido y auxiliado de su Rey y de sus cuidados paternales en los casos de cualquier recurso o necesidad, o de una providencia general». La recopilación de datos nuevos, encomendada a los intendentes, aportó mucha información esencial sobre las variaciones existentes de la división provincial (existían entonces partidos, sexmos, quartos o chavos, rodas, campos, concejos, jurisdicciones, merindades, cendeas, hermandades, etc.), pero quizá el mayor descubrimiento de la operación fue que nada había cambiado en Aragón y Castilla, en materia de organización territorial civil, en relación con lo que describieron los vecindarios del siglo XVI. Tampoco se llevarían a cabo entonces medidas de reforma sacando conclusiones de lo que la información del nomenclátor aportó.

Las reformas de las demarcaciones territoriales del Estado tendrían que esperar a la etapa constitucional.

C. En cuanto a los agentes de la Administración central, encargados de asegurar la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio, la reforma más destacada de los primeros Gobiernos borbónicos fue la implantación de los intendentes. Una figura de esta clase había sido establecida en Francia a finales del siglo XVII. Aunque con precedentes en otros agentes con funciones similares, la reforma y unificación correspondió en la época indicada a RICHELIEU.

14.

Intendentes.

En España, el agente territorial más caracterizado durante toda la Edad Moderna fue el corregidor, como ha estudiado B. GONZÁLEZ ALONSO. Aunque pudieron existir en el pasado órganos similares al intendente, parece indiscutible la influencia francesa en su establecimiento. Los primeros proyectos de implantarlos datan de 1702. La primera designación de intendentes ocurre en 1711 con el Plan Bergeyck, Ministro principal de Felipe V. Pero la creación y regulación de la nueva institución se hace con las Ordenanzas de Intendentes de 4 de julio de 1718. Se definen allí las funciones que les corresponden, concierne inicialmente al reclutamiento y pago de tropas, mantenimiento de la ley y el orden, recaudación y administración de impuestos y otras funciones en materia de fomento de la riqueza provincial.

15.

Ordenanzas de intendentes.

Como algunas de las funciones coincidían exactamente con las de los corregidores, los conflictos menudearon hasta que se decide la supresión paulatina de los intendentes, e incluso su extinción mediante Real Orden de 19 de julio de 1724.

El restablecimiento de los mismos no tardaría, sin embargo. Fue determinante, para ello, el Informe UZTARIZ de 1748, que influyó en las nuevas y definitivas Ordenanzas de 13 de octubre de 1749, que vuel-

16.

Relimitación de las atribuciones de los intendentes.

ven a implantar las Intendencias de provincia en toda España, y aclaran y precisan sus competencias en los ramos de justicia, policía, hacienda y guerra, que habían constituido, también, sus ámbitos competenciales en la regulación de 1718. Estos cuatro campos o «cuatro causas» se describen con un minucioso pormenor en el texto de la Ordenanza. Realmente, la figura del intendente alcanza entonces la condición de un delegado del Gobierno que se ocupa de todo lo que hay de importancia en el mantenimiento económico de los servicios públicos, la garantía de la seguridad, la buena administración económica de las provincias, la policía urbana o la recaudación tributaria.

Los conflictos entre Intendencias y Corregimientos serán muy habituales durante todo el siglo XVIII, a pesar de los intentos de arreglo y delimitación más exacta de sus atribuciones, que llevarán a cabo normas como la Real Cédula de 13 de noviembre de 1766. No obstante, el intendente perdura, incluso, durante la primera época constitucional (los artículos 326 y 332 de la Constitución de 1812 les atribuyen funciones como administradores provinciales). Sin embargo, con el establecimiento de la figura del Jefe Político y, más tarde, del Subdelegado de Fomento, los intendentes se especializan más en materias de hacienda, sobre todo lo concerniente a la recaudación y administración de rentas públicas. Esta especialización permitirá conferirles responsabilidades básicas en todas las operaciones de administración y enajenación de los bienes nacionales que siguen a la desamortización eclesiástica. Durante un período inicial, y pese a los conflictos entre el intendente y otras instituciones del gobierno provincial, se mantendrá la figura que estudiamos, hasta su definitiva supresión, en el marco de una unificación definitiva de los agentes provinciales de la Administración estatal, acordada por Decreto de 28 de diciembre de 1849.

Todo el proceso de implantación de la unidad de la ley y de uniformización de la Administración, ensayado por los Gobiernos borbónicos, tuvo, durante todo el siglo XVIII, una importante excepción en el caso de las provincias vascongadas y Navarra. En efecto, de casi todas las medidas indicadas quedaron a salvo el Señorío de Vizcaya, la provincia de Guipúzcoa, la Hermandad de Álava y el Reino de Navarra, ya que ellos constituyeron una excepción en la derogación de los antiguos fueros y privilegios. No les alcanzó la aplicación de la nueva planta, considerando su estricta lealtad al rey Felipe, que empezó con la aceptación del clausulado del testamento de Carlos II.

En Navarra el cambio de dinastía fue seguido del levantamiento de pendones en nombre de Felipe V. En las Cortes de 1701 se intercambiaron los juramentos de rigor en toda sucesión y se hizo un servicio de

17.

*Intendentes
y otros agentes de
la Administración
territorial.*

18.

Lealtad a Felipe V.

sesenta mil ducados. La movilización ordenada por el marqués de Canales alcanzó al reino que, en las Cortes de Sangüesa de 1705, ordenó la formación de tres regimientos por lo que durara la guerra. Al cabo de un año ya se habían movilizado ocho mil hombres. También se aplicó a Navarra el Decreto de 21 de noviembre de 1706, que permitía valerse del producto de las rentas enajenadas de la corona. Aunque hubo oposición de la Diputación, la Cámara de Castilla acordó la ejecución.

Continuó sin cambios la política y la gobernación de Navarra. Los virreyes conservaron su condición y poder. Las corporaciones de la corte mantuvieron su composición y facultades, y las Cortes sus reuniones, aunque cada vez más espaciadas (se reunieron en siete ocasiones después de la guerra con intervalos de entre siete y diecisiete años). La composición de las Cortes continuó dominada por nobles, junto con las ciudades y las villas. Siguieron las prácticas de la elaboración de leyes, el reparo de agravios y los pedimentos al rey.

La confirmación de los fueros de Vizcaya se hizo también inmediatamente después de consultados («... y habiéndose visto en el mi Consejo de la Cámara y conmigo consultado... de mi *proprio motu*, ciencia cierta y poderío real absoluto... no reconociendo superior en lo temporal, confirmo, ratifico y apruebo el dicho Fuero»). Pero el caso de los fueros de Guipúzcoa es significativo e importante porque revela que a la fecha del cambio de dinastía no existía todavía en aquella provincia una codificación segura de los privilegios y prerrogativas que el territorio pretendía ostentar. Hasta el siglo XVI no parece que la provincia se hubiera preocupado de proceder a una consolidación clara de sus derechos y privilegios y de obtener una sanción regia de los mismos. J. M. PORTILLO VALDÉS ha seguido pormenorizadamente las pistas de la emergencia de esta preocupación y sus consecuencias. Una de ellas fue la demora en la confirmación, por las dudas que suscitaba si determinados derechos habían formado o no parte de los antiguos fueros. Está probado que la ocasión permitió que en 1703 la provincia aprovechara para pedir la confirmación absoluta de los fueros eliminando la cláusula «sin perjuicio de las regalías y del patrimonio nuestro y de tercero interesado», que se había incluido en la recopilación última. Se pretendió, dice PORTILLO, tener una confirmación «absoluta», como había ocurrido en Vizcaya, lo que permitiría a la provincia definir más exactamente su posición en la monarquía. La confirmación se produciría, al fin, por Real Cédula de 28 de febrero de 1704.

Las instituciones forales continuaron sin cambios conservando cada territorio sus propias Juntas Generales y las Merindades en Vizcaya,

19.

Continuidad en Navarra.

20.

Confirmación de los fueros de Vizcaya y Guipúzcoa.

generales y particulares en Guipúzcoa. Pero se introdujeron algunas novedades fiscales, entre ellas los servicios votados por las Juntas de Vizcaya y Guipúzcoa y las contribuciones equivalentes a las rentas provinciales en Aragón y Valencia.

2. LA CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN CENTRALISTA DEL ESTADO EN EL PERÍODO CONSTITUCIONAL

Una conclusión resulta, con toda evidencia, del análisis de los proyectos y medidas uniformadoras y centralistas incoados por la monarquía borbónica desde su establecimiento en España: dejó muchas reformas pendientes respecto de la organización territorial y fue incapaz de estabilizar un sistema político realmente integrador y duradero. Es exacta, en este sentido, la observación que, muchos años después, haría AZAÑA, en su famoso discurso en las Cortes sobre el Estatuto de Cataluña, pronunciado el 27 de mayo de 1932: «La política asimilista del Estado español —dijo— se inaugura propiamente en el siglo XIX. No es asimilista la política de los reyes de la Casa de Austria; pero sí quiso serlo la política liberal, parlamentaria y burguesa del siglo XIX. Quiso serlo por varios motivos, entre otros porque tenía a la vista el ejemplo francés...».

A) Las reformas francesas como referencia

El artículo 1 del Título II de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 (*De la division du Royaume et de l'état de citoyen*) estableció que «El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en ochenta y tres departamentos, cada departamento en distritos, cada distrito en cantones». La idea de unidad e indivisibilidad quedaba vinculada también a la división del territorio. Aunque se reconocerán cuarenta y cuatro mil municipios, el principio de uniformidad inspirará su organización y relaciones con el Estado. La Instrucción de 8 de enero de 1790 había anticipado el siguiente principio: «*L'État est un, les départements ne sont que des sections d'un même tout; une Administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun*». Cuando caiga la monarquía, los mismos principios los convertirá en bandera el jacobinismo más convencido. Es de ROBESPIERRE la siguiente afirmación: «Declararemos que la República francesa se formará en un Estado único sometido a leyes constitucionales uniformes». El debate de la Convención Nacional de 25 de septiembre de 1792 concluyó con la aplicación, a la República, del mismo principio que la Constitución de 1791 había aplicado al reino de Francia. Declarará la

Convención unánimemente que «*La République française est une et indivisible*».

La necesidad de organizar la división territorial y situar en cada demarcación agentes de la Administración central encargados de ejecutar las leyes y las órdenes del Gobierno, se había hecho en Francia tan evidente como fue en la misma época en España por razón de la diversificación existente en relación con las demarcaciones territoriales, resultado de tradiciones y situaciones forzadas por períodos de guerra, así como por la variedad, conflictos y diversidad de competencias de los órganos encargados de las funciones ejecutivas. HAURIU describiría muchos años después esta caótica situación señalando que en la Francia del Antiguo Régimen existían «agentes señoriales, agentes y justicias reales; las circunscripciones estaban superpuestas, las distintas autoridades no tenían relación entre sí y carecían de sentido de la cosa pública, de manera que todo era desorden e incoherencia».

La división del territorio en demarcaciones aptas para un gobierno centralizado se inicia en la primera época revolucionaria. El departamento, que será, desde entonces y hasta hoy, la circunscripción tipo, se establece por Decreto de 4 de agosto de 1789 y mediante la Ley de 22 de diciembre del mismo año. La configuración del departamento se intentó ajustar a la idea de que agrupara un número de habitantes idóneo para permitir una gobernación eficaz, así como asegurar el desplazamiento de las autoridades, dentro de sus límites, en un tiempo razonable. Se debatió por los revolucionarios (las exposiciones de SIÉYÈS y THOURET identifican una posición contraria a la expuesta por MIRABEAU) si era preferible una división racional y geométrica, basada solamente en lo que más conviniera a la buena administración, o debería darse cabida a las tradiciones, la historia y las peculiaridades locales. Predominó en la solución final la abstracción y la racionalidad, sin abandonar del todo la referencia a las características geográficas del territorio y a su propia tradición histórica. Se establecieron, por tanto, los departamentos, y se dividieron estos en distritos, los distritos en cantones y los cantones en municipios.

Respecto de la administración de estas circunscripciones, el primer ensayo revolucionario entregó el Gobierno a *corps élus* para romper radicalmente con la fórmula de la monarquía absoluta que encomendaba la administración del territorio a los agentes del rey, principalmente a los intendentes. Frente a ello, la fórmula que los revolucionarios implantan es la entrega del gobierno local a los ciudadanos que actuarían a través de representantes elegidos por dos años, tanto en el caso de los municipios como de los departamentos (Leyes de 4 y 22 de

22.

La división territorial en el Antiguo Régimen.

23.

El departamento.

24.

Distritos, cantones, municipios.

25.

Representantes elegidos.

26.
Pouvoir municipal.

diciembre de 1789). Se atribuyen a las corporaciones locales funciones muy extensas, unas consideradas como propias de los Ayuntamientos, y otras delegadas en ellos por el Estado. Esta separación entre las funciones propias y delegadas, que tendrá una larguísima influencia en el futuro de la Administración local francesa y de otros países europeos, aparece tempranamente recogida en el Decreto de la Asamblea de 14 de diciembre de 1789: «*Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'État et déléguée par elle aux municipalités*». También aparece en el Decreto la idea del *pouvoir municipal*, procedente esencialmente de las ideas fisiocráticas, que expresa, en materia de organización municipal, fundamentalmente TURGOT en su *Mémoire sur les municipalités*. En el ideario de la *Mémoire* se incluía una idea asociativa de la comunidad local, extendida por toda Europa durante la Edad Media, de la que derivaba necesariamente que eran los vecinos los que tendrían que ocuparse de las cuestiones que conciernen a su interés común. TURGOT cita los asuntos básicos que conciernen a dicho interés comunal: repartir impuestos, obras públicas, caminos vecinales, policía de pobres y su auxilio, relaciones con otros pueblos y con las obras públicas generales. El resumen formulario de HENRION DE PANSEY delimitaba el contenido del poder local refiriéndolo a las actuaciones conducentes a apartar de «la habitación común todo lo que pudiera hacerla poco segura, incómoda o malsana».

27.
Gobierno de los
propietarios.

Naturalmente, el autogobierno local no incluye la posibilidad de que todos los habitantes participen en el autogobierno. El privilegio se atribuirá exclusivamente a los propietarios de bienes inmuebles, que son los únicos que pueden resistir los intentos de corromperlos o envilecerlos con perjuicio del interés general y con atropello de la razón. «Las riquezas mobiliarias —argumenta la *Mémoire*— son fugitivas como los talentos; y desgraciadamente aquel que no posee tierra no será capaz de tener patria más que por el corazón... No ocurre así con los propietarios del suelo». Considerando que los fisiócratas estimaron que la tierra era la única fuente de riqueza y el motor esencial de la economía, se entiende la selección de los propietarios como únicos habilitados para las tareas de gobierno municipal.

28.
Revolución
municipal.

Esta primera opción revolucionaria favorable al autogobierno local, desarrollado a través de *corps élus*, duró, realmente, el tiempo de un fogonazo. Los primeros gobernantes municipales malentendieron la función que les había sido encomendada y, sobre todo, su posición como una pieza subordinada de la Administración General del Estado.

Por esta razón, Francia corrió durante algunos meses el riesgo de disolverse en tantas repúblicas soberanas como Ayuntamientos. Los gobiernos locales se sintieron no solo desvinculados del poder central, sino, incluso, hostiles a sus representantes. SIÉYÈS, como tantas otras veces, describió la situación con extrema agudeza: «los cuarenta y cuatro mil municipios miran al poder ejecutivo más como un enemigo que como un centro de reunión».

De aquí la necesidad de rectificar rápidamente el modelo de Administración local inicial. La Constitución de 1791 establecerá los nuevos principios en el Capítulo IV de su Título III relativo a la «Administración interior». La orientación de la reforma es clara: se pretende imponer la subordinación de los Ayuntamientos a la autoridad administrativa estatal. Para ello, el artículo 2 de la Sección segunda del Capítulo citado, se entretiene en la descripción de la naturaleza no representativa de los administradores locales, a los que califica de «agentes elegidos a tiempo por el pueblo, para ejercer bajo la vigilancia y la autoridad del Rey, las funciones administrativas». Se describen enseguida, con todo pormenor, las funciones administrativas que les corresponden, y se advierte sobre los límites de su acción (proscribe el artículo 3 que se inmiscuyan en el poder legislativo, o suspendan la ejecución de las leyes, o se interfieran con el orden judicial). Se establece, en fin, un control sobre sus actos que implica la posibilidad de anular los actos de los administradores locales que sean contrarios a las leyes o a las órdenes que se les hayan dirigido. Y, en fin, en caso de «desobediencia perseverante, o si aquellos comprometen con sus actos la seguridad o la tranquilidad pública», puede acordarse la suspensión de sus funciones (artículo 5).

Delimitado el ámbito de actuación de las autoridades locales, e impuesto un control estricto sobre sus decisiones, faltaba, para completar las reformas, engarzar los eslabones administrativos central y local de un modo que se asegurara la comunicación y el control más perfectos. La fórmula idónea venía más o menos dictada por la experiencia del Antiguo Régimen, período en el que ya estaba consolidado en toda Europa (O. HINTZE) la figura de un agente territorial intermedio, dependiente del Gobierno central, ocupado de cumplimentar directamente algunas tareas administrativas y también de la supervisión y vigilancia de la Administración municipal. Este agente individual, implantado con diferentes denominaciones, responde en toda Europa a la figura del comisario. De esta técnica se valdrá también el Estado francés para articular definitivamente la mecánica de la centralización administrativa. El mérito final corresponde a NAPOLEÓN, que implantó el

29.

Reforma del modelo: sometimiento a la Administración estatal.

30.

Límites del poder local y controles sobre su ejercicio.

31.

Agentes territoriales de la Administración central.

sistema mediante la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800). El éxito de la fórmula siguió perdurando dos siglos después. La operación reformadora consistió, por una parte, en separar los órganos unipersonales de los colegiados, encomendando a los primeros las funciones ejecutivas y a los segundos las consistentes en la deliberación y el consejo. Por otro lado, los agentes ejecutivos, como órganos individuales, se implantarán en las diferentes demarcaciones territoriales en las que había quedado dividida Francia, estableciéndose, entre ellos, una estricta dependencia jerárquica. El ministro del Interior es el órgano del Gobierno encargado de mantener esa disciplina territorial. El prefecto ejecuta sus órdenes en el departamento, y bajo su dependencia se sitúan, en las demarcaciones inferiores el subprefecto y, finalmente, en la Administración municipal el alcalde. Se logra de esta manera engarzar una cadena de agentes jerárquicamente dispuestos, dependientes finalmente del Gobierno central, que permiten ejecutar con toda exactitud las órdenes e instrucciones que emana la Administración central, asegurando siempre, también, el cumplimiento de las leyes. Es clave la configuración del alcalde como agente de la Administración central al mismo tiempo que es el jefe de la Administración municipal. Esta dislocación permite que la Administración del Estado delegue funciones propias en el alcalde como órgano del poder central, y no como miembro de una corporación local elegida y dotada con poderes propios.

32.*El prefecto.***33.***Doble posición del alcalde.*

B) El reajuste de la división territorial

En España, como hemos señalado, el mapa de las divisiones territoriales era irregular y confuso, poco apto para la buena administración, y no había sido enderezado por ninguno de los gobiernos que se suceden a lo largo del siglo XVIII, aunque los más ilustrados reconozcan reiteradamente la gravedad de la situación.

El constitucionalismo recogió el problema y se enfrentó a él, como una necesidad política crucial, inmediatamente. El artículo 11 de la Constitución de Cádiz alentó la reforma: «Se hará una división más conveniente del territorio español, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan». Un año después, un oficio de los Secretarios Generales de las Cortes Generales y Extraordinarias de 12 de junio de 1813, recordaba la urgencia de acometer el problema: «Siendo de la mayor importancia —afirmaba— para el buen gobierno del Estado que a la mayor posible brevedad se lleve a efecto lo mandado en el artículo 11 de la Constitución, la Regencia debe reunir todos los

34.*Previsión de la Constitución de 1812.*

datos y noticias que estime necesarias para presentarse el plan de división política más conveniente al territorio de la península e islas adyacentes». Como hemos visto que ocurrió en Francia, también se aprecian, entre los diputados españoles, dos tendencias sobre los cuidados con que debe practicarse la nueva división territorial: una que insiste en preservar las tradiciones y las circunscripciones históricas; y otra que cree preferente atenerse a criterios de racionalidad y buena administración, rompiendo lazos con situaciones injustificables o con tradiciones no aptas para el igualitarismo y la uniformación de la Administración pública. A este último grupo pertenece la expresiva opinión del diputado PELEGRÍN en la sesión de Cortes de 23 de mayo de 1812: «Una vez sancionada la Constitución, es llegado el momento de olvidar los nombres de los territorios y señoríos que componen la monarquía española; de que no se vuelvan a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos... adoptando otros vocablos, aun para la denominación de las provincias o al menos dividiendo el territorio sin consideración a sus antiguos límites».

Desde un punto de vista técnico, el primer proyecto de división provincial lo llevó a cabo Felipe BAUZÁ. Tenía en cuenta la extensión, riqueza y población de las diferentes partes del territorio. También la distancia entre los pueblos y la capital, esencial para mejorar el pago de impuestos, como ha observado A. M. CALERO, fue considerada en el proyecto de BAUZÁ que entró en las Cortes el 29 de septiembre de 1813. No dio tiempo a debatirlo porque inmediatamente se reimplantaría el Gobierno absolutista de Fernando VII. Pero se retomó por completo en el Trienio liberal, que volvió a encargar a BAUZÁ, con la colaboración de José Agustín LARRAMENDI, la conclusión del trabajo (Decreto de Cortes de 14 de junio de 1820). El 27 de enero de 1822 las Cortes aprobaron por Decreto la nueva división provincial que reconocía cincuenta y dos provincias, denominadas cada una de ellas como su capital, sin mención a los antiguos reinos o circunscripciones. Tampoco llegó a ejecutarse este proyecto.

La reforma definitiva ocurrirá mediante un Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, debido al impulso de Javier DE BURGOS, que sigue de cerca los proyectos de BAUZÁ y el debate precedente en Cortes. Se aprovecha, por tanto, de las ideas sostenidas por sus predecesores, de las que matiza cuestiones referentes al reconocimiento parcial de algunas divisiones históricas o la fijación de sus límites concretos. En relación con los proyectos anteriores, en la división de 1833 desaparecen algunas provincias (Calatayud, Játiva y Villafranca); cambian algunas capitales; se acepta que los nombres de algunas capitales sean distin-

35.

*Los proyectos
BAUZÁ de 1813
y 1822.*

36.

*La división
provincial de 1833.*

tos de los de las provincias (Vitoria, Bilbao, San Sebastián y Santa Cruz de Tenerife); y se clasifican las provincias por regiones (Andalucía, Castilla La Vieja, Castilla La Nueva, León, Murcia, Galicia, Extremadura, Vascongadas, Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña).

Sobre esta división territorial se organizó un Estado centralista que se mantendría, sin reformas duraderas, hasta finales del siglo xx.

C) Los agentes territoriales de la Administración estatal

En el primer período constitucional, como ya hemos indicado, habían coincidido, en el área administrativa provincial y local, diferentes agentes de la Administración estatal, entre los cuales se generaron conflictos permanentes de competencias, al menos hasta la supresión definitiva de los intendentes, que no ocurrirá hasta el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849.

No obstante, en el propio texto de la Constitución de Cádiz es clara la idea de articular el sistema centralizado, en sede provincial, a través de la autoridad que su artículo 324 denomina «jefe superior». La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 23 de junio de 1812, modifica levemente la denominación para llamarle «jefe superior político», nombre que la siguiente Instrucción, de 3 de febrero de 1823, cambia definitivamente por la de «jefe político». La implantación de este órgano permitirá la fusión en él de cometidos antes asignados a otros órganos y autoridades de la Administración periférica. Pero, para la articulación de la centralización, lo importante es que sus funciones son generales, abarcan todos los ramos de la Administración y, al actuar, lo hace sometido a la autoridad del Gobierno de la nación. El artículo 238 de la Instrucción citada reconoce en él «la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno, y, en general, de todo lo que pertenece al orden público, para la mayor prosperidad de la provincia». Todas las autoridades, sean estatales o locales, emplazadas en su misma demarcación o en otras inferiores, están jerárquicamente sometidas al jefe político. Le corresponde a este la supervisión y control de las diputaciones y los alcaldes. Estos últimos quedan constreñidos a obedecer y ejecutar las órdenes que les comunique el jefe político de la provincia, y obligados a suministrarle toda la información que consideren de interés o que aquel les solicite (artículos 181, 183, 211 y 239 de la Instrucción de 1813).

37.

Jefes políticos.

Hijo de la Constitución de 1812, quedó el jefe político sometido a la suerte cambiante de esta.

La transformación más importante de la figura del delegado provincial del Gobierno (llamado jefe político inicialmente, gobernador civil años después) vendrá dada por la creación de los subdelegados de fomento. Es otra aportación de Javier DE BURGOS, implantada en los meses finales de 1833 (la Instrucción a los subdelegados es de 30 de noviembre, el mismo día de la división provincial). La creación de los subdelegados se había decidido mediante un Real Decreto de 23 de octubre de 1833 que ordenaba el establecimiento de una «autoridad superior administrativa con el título de subdelegado principal de fomento... en cada una de las provincias que hoy existen y de las que se formen en la nueva división territorial». El subdelegado se concibe como un administrador provincial al que se encomienda diversidad de funciones que, en la terminología de la época, se agrupan bajo el concepto de «fomento». Incluye la gestión a escala provincial de la práctica totalidad de los ramos en que se descomponía la acción administrativa en aquel tiempo. Se diferencia del jefe político y del gobernador civil en que se separa de la orientación claramente política con que estaban concebidos aquellos, para centrar su actuación en la gestión administrativa directa. La función del subdelegado es tan amplia que Javier DE BURGOS la resume en el concepto de «omnipresencia administrativa».

La orientación más administrativa que política, que contrasta vivamente en la organización de los subdelegados por contraposición a los jefes provinciales, es una experiencia que no perdurará más allá del verano de 1836. Se retorna entonces a la figura del jefe superior, cortada por el patrón establecido en la Constitución gaditana.

Años después, se llamaría a esta figura «gobernador civil», nombre que perduraría hasta que, estando vigente la Constitución de 1978, se decidió un cambio de denominación, para imponer el nombre actual de «subdelegado del Gobierno». Más que por razones sustanciales para conjugar su nombre con el del delegado del Gobierno, que es su superior jerárquico a partir de la implantación de este agente regional por el artículo 154 de la citada Constitución.

38.
*Subdelegados de
fomento.*

39.
*Gobernadores
civiles.*

D) La supremacía de la Administración estatal sobre la local

No anticiparemos ahora la historia de la Administración local durante el siglo XIX, que abordaremos en un volumen posterior, pero resulta imprescindible para completar las ideas generales acerca de

cómo se articuló la centralización en el constitucionalismo decimonónico, hacer una referencia a la posición que se confiere a la Administración local.

40.

El régimen local en la Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz regula el régimen municipal teniendo también a la vista las experiencias francesas. Las reformas eliminan los privilegios locales existentes en el Antiguo Régimen, e imponen unas características uniformes para todas las Administraciones locales, a las que se atribuyen competencias idénticas, sometiendo también a los ayuntamientos a la supremacía de la Administración estatal. La institución municipal se universaliza a partir de la Constitución de Cádiz. Su artículo 310 ordenaba: «Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en los que convenga que haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les dejará término correspondiente».

El gobierno de los ayuntamientos tendrá una base electiva, a la que se refiere el artículo 312 de la Constitución. Pero, como precisará el Decreto DLXXIX, de 10 de julio de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales, la organización de estos ha de establecerse asegurando su subordinación respecto de la Administración central.

41.

Límites del autogobierno municipal.

En el debate constituyente ya se había planteado el problema del alcance de la autonomía que podía reconocerse a los ayuntamientos, considerando su carácter electivo. Teniendo a la vista el peligroso ejemplo de la autonomía municipal francesa de la primera época, los diputados se decantan por considerar que los ayuntamientos son una simple pieza organizativa de la Administración general. Un discurso del conde de TORENO explicó este extremo nítidamente: «En la nación no hay más representación que el congreso nacional... Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos... Las Cortes y el Rey son los poderes supremos de la nación; estos tienen respectivamente sus dependencias, y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que solo son un instrumento de este, elegido de un modo particular...; para alejar el que se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya y conserve la unidad de las medidas de gobierno». Insiste TORENO en que «los ayuntamientos no son representantes de los pueblos sino meros administradores de sus intereses».

La construcción técnica de esta ideología requerirá que el alcalde sea designado por la Administración central, que actúe como agente

de la misma y que, al mismo tiempo, presida el ayuntamiento. El agente gubernativo provincial, el jefe político o gobernador civil, que ocupará además la presidencia de las Diputaciones Provinciales (se establecieron estas como órganos de gobierno provincial en estricta dependencia de la Administración central; a lo largo del siglo XIX van evolucionando para convertirse también en entidades locales ocupadas de la atención de los intereses provinciales que las leyes les encomiendan), se ocupará de la supervisión de toda la actividad municipal, del control de sus decisiones y de la anulación de cualquiera que fuera contraria a las leyes o instrucciones recibidas. Las Instrucciones para el gobierno económico y político de las provincias, de 23 de junio de 1813 y de 3 de febrero de 1823, precisarán las técnicas de control y tutela sobre los ayuntamientos que habrían de desplegar las autoridades administrativas superiores. Hasta finales del siglo XX, toda la evolución del régimen local en España, que ha pasado por momentos de tensión política de enorme relevancia, ha tenido como elementos destacados la posición de los alcaldes, su carácter electivo o no y el grado de subordinación y dependencia del Gobierno, así como las fórmulas de supervisión y control sobre la actividad municipal.

Estudiamos estos extremos más adelante.

3. LAS PECULIARIDADES Y PRIVILEGIOS DE LAS PROVINCIAS VASCONGADAS Y NAVARRA DURANTE EL CONSTITUCIONALISMO DECIMONÓNICO

A) **La inaplicación inicial de los principios de organización administrativa del constitucionalismo**

Las provincias vascongadas y Navarra quedaron al margen de la unificación jurídica y administrativa descrita en las páginas anteriores. Los fueros sobrevivieron al impacto con el constitucionalismo. Al principio sin cambio alguno. Después, a lo largo del siglo XIX, con algunas adaptaciones que, dado el carácter evolutivo y expansivo del fuerismo, no siempre supusieron una restricción de los privilegios y derechos particulares.

Considerando que los principios en que se sustentó la Constitución de 1812 eran, entre otros, el de la unidad indivisible de la nación española, única soberana, organizada en un Estado cuya estructura territorial habría de ser uniforme; y, por otro lado, en la igualdad de todos, sin privilegios personales o territoriales, ante las leyes del Estado, elaboradas por un único legislador y con eficacia general, puede parecer

42.

*Jerarquización
administrativa.*

43.

*¿Derogación de los
fueros por la
Constitución?*

incontestable la aseveración de algunos historiadores del Derecho, con F. TOMÁS Y VALIENTE a la cabeza, en el sentido de que aquella Constitución impuso la desaparición del régimen foral, sin que fuera precisa una derogación expresa a tal propósito que, desde luego, el texto constitucional no contenía.

Hubieran debido desaparecer, por tanto, las instituciones especiales de vascongadas y Navarra inmediatamente después de promulgada la Constitución gaditana, o, al menos, al tiempo en que empezaron a llevarse a la práctica algunas de sus principales determinaciones en materia de unificación jurídica y de organización de la Administración territorial.

Pero no ocurrió tal cambio fundamental.

44.
*Fundamento de la
excepción.*

Las causas más evidentes y utilizadas para justificar la excepción han sido, usualmente, en primer lugar, el retraso en ejecutar algunas de las decisiones adoptadas por los constituyentes: la Administración local, por ejemplo, que fue un asunto de gran relevancia para el ajuste constitucional de la foralidad, no empezó a regularse bajo las nuevas directrices hasta la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 1813, inmediatamente suspendida, además, con el retorno del absolutismo borbónico al año siguiente. Por otro lado, fue importante el obstáculo derivado de la situación de guerra, que ya se había hecho notar, incluso, cuando se trató de aplicar a las vascongadas la Constitución de Bayona de 1808. Los Gobiernos tenían aplicada su energía a otros objetivos y la situación de las provincias del norte no fue su primera preocupación. Tampoco después de la promulgación de la Constitución de Cádiz, considerando, como factor añadido, la lealtad de aquellas provincias a los principios defendidos durante la guerra, y, quizá, sobre todo, su identidad política con los moderados.

Una explicación menos usada, pero más apoyada en argumentos de raíz constitucional que las anteriores, es que algunos de los fundamentos ideológicos de la Constitución de Cádiz favorecieron la continuidad del Antiguo Régimen, cuya compatibilidad en algunos extremos se declaró expresamente en el nuevo texto constitucional.

La invasión francesa y la inmediata guerra de la Independencia, en los primeros años del siglo XIX, fueron los acontecimientos que más contribuyeron, en todo el siglo, a ensanchar el sentimiento nacionalista español y la integración del pueblo alrededor de la idea de la patria común e indivisible. La deplorable situación derivada de la ocupación de nuestro territorio por ejércitos extranjeros, la dominación

por un imperante externo, al tiempo que contribuyó a exaltar los sentimientos nacionales, supuso una extraordinaria conmoción en los políticos y literatos más sensibles, que empezaron a preguntarse entonces, por primera vez de forma reiterada y angustiada, por las razones de la decadencia de España.

Esta reflexión condujo a recuperar el orgullo de pertenecer a una nación que había quedado formada desde el tiempo de los godos, que tuvo sus momentos más gloriosos en el reinado de los Reyes Católicos y que, desde entonces, empezó a declinar. Este relato histórico, que está ya casi completamente formado al amanecer del siglo XIX, se fortalece con la situación de guerra y servirá para explicar la decadencia de España durante un siglo y medio más.

Tal conjugación intelectual de la Historia de España tendrá también sus consecuencias para la conformación ideológica del primer constitucionalismo. La primera Constitución la habían hecho, en Europa, los franceses. Es decir, nuestros invasores cuando se incoa el primer período constituyente en España. Los principios de libertad, igualdad y uniformidad política y administrativa que quieren establecer los espíritus liberales reunidos en Cádiz son los mismos implantados en Francia. Pero tanto seguidismo no hubiera sido aceptable en aquel contexto histórico. La apelación a una historia pasada, luminosa y admirable, donde podían encontrarse principios de libertad y organización de semejante textura que los implantados por los revolucionarios franceses, podía facilitar llegar a resultados homologables pero por un camino más nacional, digno y distinto.

La apelación a la historia, hecha por los dos grupos de razones indicados, tendría que favorecer también la continuidad de los fueros vascos y navarros. ¿No se apelaba a la historia como fuente de la nueva constitucionalidad? Pues historia eran, esencialmente, los fueros, cuya conservación, al cabo, no era sino una coherente consecuencia del propio historicismo ideológico de la Constitución.

Realmente, desde finales del siglo XVIII abundan los escritos, memoriales y discursos de personajes de primera fila (FEIJÓO, CADALSO, CAMPOMANES, JOVELLANOS) en los que se describen los inexplicables deterioros de una España que se había nutrido de adhesiones de innumerables territorios y que, sin embargo, desde el reinado de Felipe II y, sobre todo, con los últimos austrias, había conocido una amarga ruina de todas sus instituciones.

Esta idea de que España había perdido su condición de gran nación por haber entregado su gobierno a un príncipe extranjero tendrá

45.

La dignidad de la historia propia.

mucha difusión a principios del siglo XIX y podrá emplearse como una explicación de la decadencia y de la vergonzosa situación derivada de la invasión francesa. Variará, según las explicaciones, la datación del inicio de la crisis. Algunos fijarán su comienzo en la pérdida de las libertades castellanas en Villalar. Otros situarán en la monarquía borbónica, al fin y al cabo de la misma procedencia que las tropas napoleónicas invasoras, el comienzo del desvarío, porque fue el primer rey de esa dinastía el que había liquidado las últimas particularidades y privilegios de Valencia y Aragón, de Mallorca y Cataluña.

La dominación de las tropas napoleónicas reavivará la reflexión sobre los fundamentos del fracaso de España y simultáneamente el orgullo de ser parte de un pueblo con una historia gloriosa que había de ser resucitada. Con ocasión de la Consulta al País, Antonio DE CARMANY manifiesta: «En tan triste desconsuelo no se ha visto hasta ahora ninguna nación; sin rey que la rija, sin sucesor que la anime, sin corte o capital que le ampare su cetro, sin gobierno constitucional que le defienda, sin legisladores que la guíen, sin tribunales estables que velen y protejan...».

La conexión de la crisis con la liquidación de las viejas instituciones históricas que dieron a España el lustre perdido, sería formulada, con enorme erudición, por Francisco MARTÍNEZ MARINA. Su argumentación, que alcanzaría inmediatamente un extraordinario predicamento, también parte de la pregunta «¿a qué puede atribuirse la desdicha que padece (España) si es tan fértil y sus habitantes son tan laudables como se manifiestan?». Explica que las razones de tanta postración están en la falta de continuidad de la obra de los Reyes Católicos. Cuando se extinguió la Casa de Castilla, los monarcas de la Casa de Austria emprendieron políticas que no concernían a los intereses españoles, olvidaron o abolieron nuestras leyes y costumbres y agostaron los recursos disponibles.

La idea de que la «mala estrella de España» procede de la frustrada continuidad en la dinastía castellana, habiendo tenido que entregarse la Corona a un monarca extranjero, se convierte en un dogma que repiten innumerables autores de convicciones liberales durante todo el siglo XIX. La narración que, por su divulgación, se generalizará más fue, como estudió J. M. JOVER, la que hizo Modesto LAFUENTE en su *Historia General de España*, publicada en 1850. Pero el siglo está lleno de expresiones semejantes.

Pero lo que nos importa, de todas estas expresiones de abatimiento político, es su reflejo en el proceso constituyente que empieza a

46.
Francisco
MARTÍNEZ MARINA
y los fundamentos
de la decadencia
de España.

desarrollarse al tiempo que aparecen las primeras expresiones de las referidas críticas.

El pensamiento de MARTÍNEZ MARINA es clave para establecer esta conexión, que se ve claramente en la exposición de un confesado lector de los primeros escritos de aquel, JOVELLANOS, sobre las fuentes en que ha de inspirarse la Constitución española. Una aproximación, ya muy documentada, a su ulterior y eruditísima *Teoría de las Cortes*, publicada en 1813, la había hecho MARTÍNEZ MARINA en su «Ensayo histórico sobre la antigua legislación y principales Cuerpos legales de León y Castilla», que habría de servir de prólogo a la edición de las *Siete Partidas* que proyectaba la Real Academia de la Historia. En estos escritos está acabada la exposición de los regímenes particulares de Gobierno dominantes en la España moderna, que estimulará la añoranza por una edad de oro perdida en que las instituciones sirvieron idóneamente para impulsar la nación a la mayor gloria.

Enfrentados a la elaboración de una Constitución, que asentase sobre nuevas bases la organización del Estado, JOVELLANOS se mostrará tan firmemente convencido de que nada había de nuevo en los principios revolucionarios franceses que no hubiese sido ya practicado por nuestros antiguos reinos, que construye su doctrina de la «Constitución histórica» para explicar que cualquier reforma constitucional tiene que hacerse con mimbres procedentes del pasado.

La opinión esencial de JOVELLANOS es que la Constitución española debe radicarse en nuestra propia tradición: «Oigo hablar mucho —decía— de hacer en las mismas Cortes una nueva Constitución y aún de ejecutarla, y en esto sí que, a mi juicio, habría mucho inconveniente y peligro. ¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela, sin duda, porque ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de las leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y de los súbditos y los medios saludables para preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene esas leyes y las conoce? ¿Hay algunas que el despotismo haya atacado y destruido?, restablézcanse. ¿Falta alguna medida saludable para asegurar la observancia de todas?, establézcase. Tal será siempre en este punto mi dictamen sin que asienta a otros que so pretexto de reformas traten de alterar la esencia de la Constitución española».

Con la mirada puesta en nuestro pasado, se hace seguidamente la Constitución de 1812. Los constituyentes urden un argumento apertamente nacional que identifica en nuestra historia todas las innovaciones que la Revolución Francesa había implantado a partir de 1789.

47.

Las instituciones históricas de Gobierno.

48.

La «Constitución histórica».

49.*El mito de la tradición.*

Establece nuevas libertades utilizando el sencillo artificio de recuperar las de nuestra tradición. España tenía hecha la Revolución que los franceses habían llevado a término casi un cuarto de siglo antes. La Constitución de Cádiz crea, en fin, el mito de la tradición, sobre el que escribió J. A. MARAVALL, combinándolo con el fenómeno político nuevo del constitucionalismo, creando la ilusión de que la Constitución establecía formas de organización y libertades antiguas, lamentablemente olvidadas.

50.*Discurso Preliminar.*

Esta fundamentalísima originalidad del constitucionalismo español, que se construye, estableciendo una diferencia neta con el francés, sin romper con el pasado sino recuperando sus instituciones, está explicada con gran claridad en el Discurso Preliminar de la Constitución gaditana, debido a Agustín DE ARGÜELLES: «Nada ofrece la Constitución —son las primeras palabras del Discurso Preliminar, enteramente consecuentes con cuanto acaba de explicarse— en proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mira como nuevo el método con que ha distribuido las materias ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la nación, o los fueros y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del Rey y de los tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y método económico y administrativo de las provincias».

El Discurso Preliminar sigue su desarrollo argumental demostrando, por ejemplo, que la soberanía de la nación es una institución antigua en España, o que las libertades de los ciudadanos estaban arraigadas en las instituciones de Castilla y Aragón. Respecto de lo primero, recuerda lo que disponía el Fuero Nuevo y dice: «La soberanía de la Nación está reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales de este código. En ellas se dispone que la corona es electiva; que nadie puede aspirar al reino sin ser elegido; que el Rey debe ser elegido por los obispos, magnates y el pueblo...».

En relación con las libertades, recuerda el Discurso Preliminar, por ejemplo, que en Castilla se prohibía al rey partir el señorío, «tomar a nadie su propiedad», «prenderse a ningún ciudadano dando fiador»... «tomar de los pueblos contribuciones, tributos ni pedidos sin el otorgamiento de la nación junto a las Cortes...». En Aragón esas mismas protecciones de la libertad se ajustan con herramientas aún más fir-

mes: el derecho de oponerse a la usurpación por el rey o sus ministros de los fueros o libertades del reino y, en tal caso, poder destronarlo y sustituirlo por otro; la institución del Justicia como autoridad que servía para salvaguardar la libertad civil y la seguridad personal de los ciudadanos

Esta inclusión del mito de la tradición en el constitucionalismo español, cuya razón de ser ha quedado explicada, tendrá consecuencias de muchos órdenes, entre las cuales establecerse como impedimento para que los Gobiernos pudieran hacer fácilmente tabla rasa de algunas instituciones formadas en la historia. Si se invoca la tradición como fundamento de la Constitución, es fácil suponer que quienes tuvieran interés en conservar algunas instituciones tradicionales opusieran, a los nuevos Gobiernos uniformistas y centralistas liberales, la misma tradición cuya autoridad invocaron. Este fue el caso de las corrientes foralistas conservadoras.

B) Las manifestaciones de la «maravillosa uniformidad» entre la Constitución de la monarquía española y la de las provincias vascas

El primer choque de los fueros con el nuevo régimen constitucional se produjo ya durante la dominación francesa y en relación con lo establecido en la Constitución de Bayona, aprobada el 6 de julio de 1808. En el primer período de guerra durante la dominación francesa, los fueros habían sido suprimidos en Vizcaya, pero Fernando VII, camino de su exilio francés, los había confirmado el 17 de abril de 1808. Unos meses después se aprobó la Constitución de Bayona, algunas de cuyas prescripciones estaban en evidente contradicción con los fueros. Muy particularmente la proclamación de la igualdad jurídica general (artículos 96 y 113), la igualdad ante las contribuciones fiscales (artículo 117), la proscripción de los privilegios (artículo 118) o la desaparición de las aduanas (artículo 116).

NAPOLÉON convocó a todos los representantes provinciales a Bayona, después de proclamar rey a su hermano José el 4 de junio de 1808, para conseguir adhesiones a la nueva dinastía. En aquella asamblea se examinó la nueva Constitución y todos los diputados vascos presentes aprobaron por unanimidad el texto. Lo más que quedó como referencia a una ligera oposición fue el discurso del diputado de Vizcaya que invocó la independencia originaria del Señorío, el carácter pactista de su relación con la monarquía, las especialidades fiscales debidas a las peculiaridades de su territorio y a la nobleza de los vizcaínos, etc. Sin

51.
*Fueros y
Constitución de
Bayona.*

embargo, no se toma la Constitución de Bayona, por muchos, sino como una posibilidad de transformar el régimen foral.

52.
*Lealtad
a Fernando VII.*

Tras el triunfo de las tropas españolas en Bailén, se produjeron diferentes levantamientos también en las provincias vascongadas. La reacción de los sublevados fue inequívocamente favorable a Fernando VII, hasta el punto de que al manifestarse la nueva Diputación General de Vizcaya, que había tomado posesión el 31 de julio, en contra de la insurrección, fue acusada de traición. La Suprema Junta de Gobierno de Vizcaya, que los insurrectos acababan de crear, acordó enseguida proclamar a Fernando VII «como Rey de España y Señor de Vizcaya», confeccionando y publicando un bando cuyo sentido españolista no deja la menor duda: «El dolor amargo oprimía vuestro corazón al ver amenazada a la Madre Patria con el yugo terrible de la más dura esclavitud, rompí ya los diques que el imperio irresistible de las circunstancias había impuesto...». Pero no duró mucho el funcionamiento de la Junta, que luego sería sustituida por la Diputación Foral tradicional, decididamente afrancesada, que gestionó diversas adaptaciones del régimen tradicional foral.

53.
*Compatibilidad
de los fueros
con la Constitución
de 1812.*

Pero la cuestión de la compatibilidad de los fueros con el nuevo orden constitucional se plantearía con otros bríos y proyecciones a partir de los debates de la Constitución de Cádiz. Las Cortes constituyentes se reúnen en la isla de León estando las Vascongadas ocupadas por las tropas francesas, lo que impidió que su representación en Cortes se formara del modo que había previsto el Decreto de septiembre de 1810. Los naturales del Señorío de Vizcaya refugiados en Cádiz eligieron al teniente general del Ejército Francisco RAMÓN EGUÍA como diputado por su provincia, que, en su momento, en la sesión de 18 de marzo de 1812, firmaría y juraría la nueva Constitución junto con los demás diputados presentes.

54.
*Diputaciones
Provinciales frente a
Juntas Generales.*

Mientras se discutía el proyecto, en mayo de 1811 se había creado una Diputación Patriótica en Vizcaya que emulaba a las Juntas reunidas en los diferentes territorios españoles durante el conflicto bélico. La primera Junta tuvo cierto carácter provisional, pero la segunda, constituida en agosto de 1812, cuando ya habían abandonado el territorio las tropas francesas, tuvo como uno de sus primeros objetivos debatir sobre el restablecimiento del régimen foral. La Diputación Patriótica debería haber sido el antecedente del establecimiento de la Diputación Provincial, como por otra parte había programado, de manera general para toda España, el Reglamento provisional para el gobierno de las Juntas de Provincia de 18 de marzo de 1811. Pero en Vizcaya se rompió inmediatamente esta secuencia porque, estando

funcionando la Diputación provisional, se convocaron y celebraron Juntas Generales en Bilbao en octubre de 1812. Considerando que la Junta General era una institución del Antiguo Régimen, incompatible con la nueva planta de la organización y el gobierno provincial, que había quedado diseñada en la nueva Constitución, es claro que su restablecimiento podía tenerse por incompatible con el nuevo orden. Sin embargo, el Gobierno no contestó el restablecimiento. Seguramente por su manifiesta debilidad en un período de guerra, y también por la necesidad de contar con todas las fuerzas disponibles para conseguir la implantación del nuevo régimen. Si se respetaban las formas forales, que habían sido suprimidas por el Gobierno francés, seguramente era más fácil que la población aceptara las transformaciones impuestas por el régimen liberal gaditano. Pero también el indicado restablecimiento sirvió para que los notables rurales, los vecinos propietarios, la burguesía asentada, recuperasen el poder local, en los términos en que ya lo tenían en el sistema institucional antiguo. Esta situación de tolerancia y de recuperación plena del régimen foral permitirá alentar la idea de que los fueros no solo eran compatibles con la Constitución, sino que se basaban en los mismos fundamentos y no contenían principios divergentes. Teniendo en cuenta que la propia Constitución había apelado a la tradición histórica y había creado el mito de la resucitación de las viejas instituciones para incorporarlas al constitucionalismo, había establecido bases firmes para sustentar la «ilusión de identidad» entre la Constitución y los fueros. Hubo una temprana y expresiva formulación de esta convicción de que ambos textos se apoyaban en principios idénticos, en una sesión de las Juntas Generales de Vizcaya de 18 de octubre de 1812. Estas Juntas Generales habían manifestado su resistencia al juramento de la Constitución argumentando que tal cosa supondría la desaparición de la «particular de Vizcaya». En la sesión indicada, adoptan una resolución que explica con una claridad máxima los fundamentos de la innecesariedad de tal juramento, apoyándose en la identidad de ambas Constituciones, la vizcaína y la española: «Después de un maduro y reflexivo examen, del que resultó hasta la demostración la maravillosa uniformidad que había entre los principios esencialmente constitucionales de la Constitución política de la monarquía española, y los de la Constitución, que desde la más remota antigüedad ha regido y rige en toda esta Provincia, notándose en los de esta alguna más ampliación, que por la localidad y naturaleza de este suelo, y por la población, costumbres y carácter de sus habitantes le ha convenido peculiarmente... penetrada la Junta General de los sentimientos más grandes de respeto y aprecio hacia la Constitución política de la monarquía española, decretó tributarle el

55.

Tolerancia y recuperación del régimen foral.

56.

La identidad entre las Constituciones vizcaína y española.

homenaje más sincero de su obediencia y reconocimiento... no sabiendo la Junta si recibida la dicha Constitución es necesario renunciar absolutamente a la Vizcaya, o si son conciliables en todo o en parte las ventajas de las dos...». Otros diputados sostuvieron en la ocasión que la Constitución de la monarquía era incompatible con la «Constitución peculiar de la Provincia», lo que implicaría la renuncia absoluta de esta última.

La teoría de la identidad, expresada del modo transcrito, produjo otro efecto colateral inmediato: una nueva mitificación de los fueros, en los que empezaron a reconocerse y encontrarse valores históricos y principios institucionales que nunca habían tenido. Y también un extraordinario rejuvenecimiento del viejo Derecho que contenían: si la Constitución había tenido como antecedente el Derecho Histórico, podría sostenerse que estaba basada en los propios fueros, de manera que los fueros habían traspasado el umbral del Antiguo Régimen incorporándose al nuevo ordenamiento constitucional y cobrando en él la misma fuerza que todas las normas nuevas.

57.

Rejuvenecimiento del viejo Derecho.

Algunas explicaciones complementarias en este sentido pueden encontrarse en el expediente que las autoridades vizcaínas hubieron de presentar a la Regencia el 6 de febrero de 1813, cuando fueron requeridas explicaciones respecto de lo ocurrido meses antes en Guernica en relación con el juramento constitucional. Decía la exposición que en aquella sesión de las Juntas Generales no se renunció de forma absoluta a la Constitución de Vizcaya, a la que vulgarmente, según se precisaba, se llamaba Fuero, y que desde luego se reconoció y obedeció pero no se juró la Constitución gaditana porque, siendo compatibles ambas Constituciones, la de la Provincia «se acomodaba con más expresión y analogía a las circunstancias específicas del país», y además porque la provincial había costado muchas generaciones conservarla y era «la reliquia única y preciosa que en Europa había quedado de la libertad y dignidad del ciudadano, cuyo germen habían reproducido las Constituciones liberales de tantos países». De lo que se seguía, en fin, que sería indecoroso renunciar a la misma y que además para hacerlo debía llevarse a cabo un examen más riguroso y solemne. La Regencia contestó mediante una Resolución de 28 de marzo de 1813, en la que indicaba que se procediera al juramento constitucional en las primeras Juntas Generales que se celebraran.

58.

Innecesariedad del juramento de la Constitución.

Pero la aplicación de la Constitución de 1812 se haría imposible en los meses sucesivos. Cuando se generaliza la implantación en toda España de las Diputaciones Provinciales como institución de gobierno provincial, en Vizcaya tal restablecimiento se entiende como restaura-

ción de la Diputación Foral, que se organiza y funciona, aprovechando la ocasión, como si se hubiera restablecido una institución esencial del régimen particular del Señorío. De nuevo esta evidente desviación de los principios organizativos establecidos en la Constitución es consentida por la Regencia, sin duda ocupada por asuntos de más urgente despacho. Pero la situación generó un inevitable confusionismo entre las instituciones forales y las nuevas. Precisamente otra autoridad constitucional designada, como en el resto de España, para la gobernación de la Provincia, el jefe político, que se había nombrado para Vizcaya por Orden de 23 de julio de 1813, se convirtió, en lugar de en un brazo ejecutor de la política del Gobierno, en un firme valladar contra la adaptación del régimen administrativo y jurídico provincial a las reglas de la Constitución. Bloqueó, en efecto, la implantación de la nueva organización de la justicia, no circuló las órdenes relativas a la misma, en especial en lo concerniente a los partidos judiciales, tuvo que ser requerido repetidamente para que convocara elecciones a diputados a Cortes, y para que formara la primera Diputación Provincial, etc.

También se encontró el Gobierno en las provincias vascongadas una seria oposición para la ejecución de la división provincial prevista en el artículo 11 de la Constitución. En el primer período de vigencia de la Constitución, apenas dio tiempo para esbozarla. En el segundo, abierto tras el pronunciamiento de RIEGO en 1820, el Gobierno constitucional había nombrado una «Comisión especial para la división del territorio», que presentó un informe al respecto el 17 de marzo de 1821. El informe levantó una rotunda oposición en cuanto que proponía la reducción de las tres provincias vascongadas a una sola con el nombre de Provincia Bascongada. Justificaba la propuesta afirmando que «En una unión que de hecho existía por la voluntad de los pueblos, como da a conocer el símbolo de las tres manos enlazadas, y el mote Irurac Bat, las tres en una», que tendría capital en Vitoria. No prosperó la iniciativa, de la que tampoco quedó rastro en la división provincial que se aprobó en 1833.

Algunas otras medidas de ajuste del régimen particular de las provincias vascongadas a la Constitución, matizando ligeramente su condición de «provincias exentas» por lo que concernía a su contribución al levantamiento de las cargas públicas y a la prestación del servicio de armas, fueron acometidas también durante el Trienio liberal, aunque con avances no mucho mayores que los retrocesos inmediatos que tales medidas provocaron. Por ejemplo, se acordó el traslado de las aduanas el 1 de enero de 1821, en nombre de la igualdad y de la unidad de mercado que la Constitución había proclamado. Pero el acuerdo

59.

Resistencia a las instituciones provinciales previstas en la Constitución.

60.

Oposición a la unificación de las provincias vascas.

61.

Igualdad de tributación y privilegios vascongados.

provocó innumerables operaciones especulativas y de contrabando movidas por los comerciantes de uno y otro lado de las fronteras. La implantación de las contribuciones generales en las provincias siguió excepcionada por Real Decreto de 6 de noviembre de 1820, aunque los artículos 339 y 344 de la Constitución habían establecido el principio de igualdad de imposición. Los liberales del Trienio tuvieron una actitud bastante transigente con las provincias vascas que los representantes de estas no dejaron de aprovechar para defender sus exenciones tradicionales. Encontraron incluso nuevos argumentos para mantener la exención poniendo en conexión el deber de contribuir con el saneamiento de la deuda y la atención de las obligaciones provinciales que estaban entonces a cargo de las haciendas forales. En fin, también la contribución vasca al servicio militar se vinculó, como si fuera un paquete único, a la suerte de las demás contribuciones, a pesar del principio de igualdad de cargas de todos los españoles. Las Cortes hubieron de resolver a este propósito, por Real Orden de 30 de abril de 1822, que no se podían eximir de los reemplazos, pero para que no estuvieran doblemente gravadas «se le descontase proporcionalmente de la contribución territorial y consumos la cantidad anual que estimase el Gobierno, con arreglo a las urgencias del erario y a la justa consideración que merecían aquellos naturales».

62.

*Subdelegados v.
Comisarios regios.*

Las particularidades vascas, frente a la generalización de las nuevas formas de administración que se van abriendo paso en el régimen constitucional, seguirán manifestándose vivamente a la conclusión del reinado de Fernando VII. Cuando se crean los subdelegados de fomento, por Real Decreto de 23 de octubre de 1833, que se establecerían en cada una de las capitales de provincia de acuerdo con la división del territorio del Estado acordada el 30 de noviembre siguiente, las provincias vascongadas consiguieron que no se desplazaran dichos agentes del Gobierno cuya inspiración centralizadora era notoria. En su lugar se establecieron comisarios regios que acabaron ostentando facultades similares, aunque más acomodadas a las prácticas del Antiguo Régimen, de relación con el Gobierno central.

63.

*Polémica por la
promulgación
del Estatuto Real.*

Una nueva y definitiva ocasión para valorar la compatibilidad de los fueros con los nuevos textos constitucionales la ofreció la promulgación del Estatuto Real el 10 de abril de 1834. Aunque en esta Carta otorgada era menos apreciable que en el texto constitucional de 1812 la necesidad de acomodar los viejos fueros, ya que el Estatuto se presentaba como una restauración de las leyes fundamentales del reino, inmediatamente se generó un nuevo conflicto que se expresó claramente en una exposición que la Diputación General de Vizcaya dirige

a la reina gobernadora el 7 de junio de 1834: «nuestros Fueros ni han sido derogados, ni suspendidos por S. M. Tampoco puede presumir la Diputación que el Comisario Regio haya traído la desastrosa misión de destruirlos... se empeña en negarse a llevar las más esenciales fórmulas de nuestro sistema peculiar, en usurpar las atribuciones de la Diputación y en ponerla en conflictos deplorables. No solo se ha resistido a presentar al uso foral como estaba obligado las Reales Órdenes que le dirige el Gobierno de V. M... sino que es más trascendental... ha resuelto... publicar el Estatuto saltando todos los trámites legales que era indispensable llenar para que tomen en este país la fuerza y validación necesaria... Ni los Gobiernos de los años 1812 y 1820 se opusieron, no obstante haberse admitido y proclamado la Constitución de Cádiz en toda la Península, a que los apoderados del Señorío de Vizcaya se reunieran en Junta General según lo habían costumbre, y examinado aquel código elevasen sus observaciones acerca de las disonancias que hallaban entre él y el que regía en este país desde tiempo inmemorial...».

La polémica, sin embargo, se resolvió promulgándose el Estatuto Real en la villa de Bilbao aunque sin presencia de la Diputación. Además, una Real Orden de 17 de junio puntualizó que el Estatuto Real y la convocatoria de elecciones no debían someterse a pase foral.

El 13 de agosto de 1836 se restablece la Constitución de 1812. Algunas instituciones forales, como la Diputación vizcaína, mantuvieron la misma actitud que en otras promulgaciones constitucionales. Su respuesta a la comunicación del comandante general, en la que se recogía la Real Orden de 15 de agosto por la que se disponía que se verificase en las capitales y pueblos de la Provincia la publicación y el juramento de la Constitución gaditana, fue la de no tomar parte en el acto. Argüía para ello la tradición de la actuación de la Diputación en 1812, 1820 y con el Estatuto Real, la compatibilidad del régimen vizcaíno con el constitucional, que la abolición de los fueros incrementarían los obstáculos para concluir la guerra, la vinculación de los componentes de la Diputación a la Asamblea de Guernica, etc.

El Gobierno decidió, por Real Orden de 3 de enero de 1837, restablecer la Diputación Foral arguyendo que «por su prestigio y simpatías hallará más fácilmente los recursos necesarios para proveer a los importantes objetos que en el día están cometidos con preferencia a su cargo». Lo que se ve que la Diputación Provincial, que quedaba disuelta, no había podido hacer.

64.

*Nuevas resistencias
al juramento
constitucional.*

65.
Restauración
de la Diputación
Foral.

La restauración de la Diputación Foral planteó de nuevo el problema de saber si se restablecía todo el régimen foral o se mantenía el constitucional, o la situación jurídica del territorio se conformaría con ingredientes tomados de ambos órdenes normativos. Las tesis sobre que la Diputación Foral debía asimilarse a la Diputación Provincial y las contrarias son las que medran por triunfar entonces. Al final, la Diputación Foral vizcaína siguió la táctica de defender la foralidad de modo genérico. A ello contribuyó mucho la alocución del general ESPARTERO a los habitantes de las provincias vascongadas y de Navarra, publicada el 19 de mayo de 1837, donde se aseguraba que nadie pensaba en abolir los fueros, lo que sirvió para dar alas a las ilusiones foralistas de las Diputaciones. Siguen diferentes polémicas hasta la aprobación de la Ley de 19 de septiembre de 1837, que establece una situación interina, en el marco de la finalización de la guerra, que se estabiliza con las elecciones de 1839. La Ley de 25 de octubre de 1839 fue celebrada con euforia por la Diputación Provincial de Vizcaya, que se dirigió a los vizcaínos festejando la circunstancia. Expresaba que el artículo primero del Convenio de Vergara se había cumplido con dicha Ley, que el Gobierno y las Cortes habían sido leales a su palabra, expresada a través del soldado español, y culminaba aclamando «a Doña Isabel II, a su augusta madre la reina gobernadora, la Constitución de 1837 y los Fueros de Vizcaya».

C) La nueva foralidad constitucional y la abolición de los viejos fueros

Los textos legales que acaban de citarse marcan la transición a la nueva foralidad, que puede darse por iniciada con la Ley de 25 de octubre de 1839, dada en cumplimiento del Convenio de Vergara, que firman los generales ESPARTERO y MAROTO el 31 de agosto de 1839. Aunque los fueros no habían sido, al inicio de la I Guerra Carlista, un argumento central que justificara el levantamiento (el carlismo inicial no se dirige tanto a la defensa de los fueros como contra los liberales cristinos y los principios que defienden, los ataques a la religión que toleran y promueven), muy pronto la defensa foral se incorpora al ideario del carlismo. En las cartas de ZUMALACÁRREGUI se aprecia bien la transición desde el lema tradicional «Dios, Patria, Rey», al definitivo «Dios, Patria, Fueros, Rey». Los dos únicos artículos del Real Decreto (se aprobó en las Cortes pero adoptó la forma de Real Decreto) de 25 de octubre de 1839 son muy expresivos de la solución final que el Gobierno de la Regencia había considerado pertinente: primero, reconocer definitivamente los fueros vascongados y navarros, lo que implicaba poner punto final a la polémica sobre su derogación o no por la Constitución

66.
El Real Decreto
de 25 de octubre
de 1839.

de 1812. En este sentido, el texto legal de 1839 equivale a un afianzamiento y revitalización de los fueros. Por otro lado, la necesaria acomodación de los mismos, en lo que fuera preciso, a la Constitución de la monarquía. Transcribo estos dos preceptos esenciales:

«Artículo 1.º: Se confirman los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.

Artículo 2.º: El Gobierno, tan pronto como lo permita, y oyendo antes a las provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas conciliado con el general de la nación y de la Constitución de la monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.»

La adaptación ordenada por esta capital disposición de 1839, fue ejecutada con celeridad en Navarra. Un Decreto de la Regencia de 15 de diciembre de 1840 ya había acordado una amplia adaptación provisional consistente en la aplicación en Navarra de muchas disposiciones generales relativas a la Administración de justicia, Administración local, Hacienda y otros extremos. Pero el ajuste definitivo se acordó mediante la Ley de 10 de agosto de 1841 que organiza la Administración general de Navarra.

Después del arreglo con Navarra, el Gobierno de Espartero dictó un Real Decreto de 29 de octubre que liquidó buena parte del sistema foral: designación de jefes superiores con competencias homologadas, organización de los ayuntamientos con arreglo a la legislación general; designación de Diputaciones Provinciales en sustitución de las Forales; igualación de la organización judicial; traslado de las aduanas a las costas; supresión del pase foral.

Pero Gobiernos moderados posteriores restablecieron poco a poco las mismas instituciones que el Decreto de 1841 había derogado. En este sentido, Ley de 23 de abril de 1842 y Real Decreto de 4 de julio de 1844, que restablece las Diputaciones Forales.

El Decreto de Espartero fue el punto álgido de la abolición. Pero luego habría un cierto retorno al viejo orden: las especialidades en materia municipal fueron aseguradas mediante una Real Orden de 29 de enero de 1844. Un Real Decreto de 4 de julio del mismo año reconoció incluso que los ayuntamientos tendrían las atribuciones de «que gozaban antes del Real Decreto de 29 de octubre de 1841». La aplicación de la Ley municipal y provincial de 8 de enero de 1845 quedó en suspenso, explicándose en la Instrucción de 18 de febrero de 1845 con

67.

Adaptación de los fueros de Navarra.

68.

Liquidación...

69.

... y retorno de las viejas especialidades forales.

qué adaptaciones debería ser aplicada en los territorios vascongados. Las excepciones se extienden a las facultades del jefe político, de los alcaldes, de las Diputaciones Provinciales, etc.

La situación se mantiene en las leyes orgánicas municipal y provincial de 21 de octubre de 1868, que ordenaron constituir de nuevo las Diputaciones Provinciales, pero para que entendieran «en todos aquellos asuntos que no sean de los atribuidos por los Fueros a las Diputaciones Forales».

En la misma línea está la Ley provincial de 20 de agosto de 1870. Y luego el Real Decreto de 25 de enero siguiente en el que se afirma que «El reconocimiento de los Fueros de las Provincias Vascongadas pactado con el Convenio de Vergara, que las Cortes del Reino se apresuraron a reconocer después, fue un hecho tan importante en la vida constitucional del país que los poderes públicos tienen necesidad de considerarlo y atenderlo siempre que intentan llevar alguna reforma a la Administración general de la Nación». El Real Decreto animó a que las Diputaciones Forales expusieran al Gobierno qué aspectos de la Ley de 1870 eran contrarias al régimen foral.

El balance del período permite constatar la definitiva implantación de algunas reglas del nuevo régimen constitucional general, aplicándolas en los mismos términos que en el resto del Estado. Se avanzó porque se suprimió el pase foral, se impuso una organización judicial común, se fue introduciendo el sistema electoral general, y otras reformas, pero el núcleo operativo del sistema foral subsistió. El peso de la gestión siguió correspondiendo a las Diputaciones Forales. Y la exención de las provincias vascongadas se mantuvo con la reforma MON-SANTILLÁN de 1845. Esta y otras normas que menciona el Real Decreto de 29 de junio de 1867 recuerdan cómo las provincias estaban exentas de pagar impuestos incompatibles con sus fueros.

Al final de la última guerra Carlista se desarrollará una amplia campaña en pro de la abolición de los fueros vascos. Alfonso XII había ofrecido, en la Proclama hecha en Peralta el 22 de enero de 1875, que dejaran las armas a cambio de mantener los fueros, pero la política del Gobierno cambió al terminar la guerra. Un Real Decreto de 11 de agosto de 1875 que ordenó una nueva leva de soldados para la guerra del norte, identificó claramente vascos y carlistas, y anunció el fin de los privilegios, especialmente los de no dar a la patria «ni soldados ni dinero para defender sus intereses y su honor en el mundo».

En el resto de España se agudizan entonces las protestas contra el mantenimiento de los fueros. El camino hacia su supuesta eliminación

arranca con la Real Orden de 6 de abril de 1876, que fijó un plazo perentorio para el cumplimiento del artículo segundo de la Ley de 25 de octubre de 1839, estableciendo un procedimiento de audiencia a las provincias mediante el nombramiento de unos comisionados elegidos a través de los órganos forales. A partir de entonces se celebrarán conferencias en las que la tónica general de los vascongados es la resistencia a aceptar ningún acuerdo; se invoca de manera reiterada la inoportunidad del momento (final de una guerra y situación de tensión en España). Frente a ello, CÁNOVAS insiste en ejecutar la unidad constitucional. Utiliza como criterio para definirla el artículo 6 de la Constitución de 1837, que era la que estaba vigente al dictarse la Ley de 25 de octubre de 1839. Remachando la necesidad de extender a las provincias exentas el servicio de armas y la contribución a Hacienda. Por su parte, los diputados forales entienden que la expresión «salva la unidad constitucional» del artículo 1 de la Ley de 25 de octubre de 1839, había de interpretarse en el sentido de que la unidad constitucional reclamaba necesariamente la unidad de la monarquía, de la representación nacional y la indivisibilidad del territorio del Estado. Respetando estos límites, todas las demás excepciones son lícitas y en este sentido había de interpretarse el artículo 6 de la Constitución de 1837 en cuanto exigía a «todo español» la obligación del servicio de armas y de contribuir a los gastos del Estado. El argumento está decididamente orientado al mantenimiento de las exenciones fiscales tradicionales.

Las tensiones, reuniones y desacuerdos se mantienen hasta dar lugar a la Ley de 21 de julio de 1876, abolicionista de los fueros. Contra ella esgrimen los diputados forales las viejas libertades del País Vasco, e incluso el argumento de la pobreza del país. Los ricos vascongados son liberales, se dice, por lo que realmente la abolición de los fueros va contra los aliados del propio CÁNOVAS. Pero, a la postre, el artículo 1 de la Ley de 21 de julio de 1876 dispuso que «Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles, de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y contribuir en proporción a sus haberes a los gastos del Estado se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava del mismo modo que a los demás de la nación». A pesar de todo, el artículo 4 autorizaba al Gobierno para «acordar con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral lo exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y seguridad de la nación». Considerando que el artículo 6 atribuía al Gobierno amplias facultades discrecionales para el acuerdo, se sigue que la Ley de 1876 no es la de la abolición de los

71.
Protestas
y anuncios
de la eliminación
de los fueros.

72.
CÁNOVAS
y la unidad
constitucional.

73.
Ley de 21 de julio
de 1876.

74.
Renegociación de
los fueros.

fueros, sino la de la renegociación de su contenido. Empieza de nuevo el trabajo de la transacción. Los vascongados se dividen entonces entre los grupos intransigentes, no dispuestos a pasar por nada, y los transigentes, más flexibles. El Gobierno amenaza de muchas maneras, incluso con el estado de excepción. Pero, sin embargo, se muestra muy permisivo porque incluso acepta la continuación de las corporaciones forales.

Vizcaya se manifestó especialmente intransigente, pero la línea transigente triunfó en Álava y Guipúzcoa. En Vizcaya el éxito de la intransigencia provocó que QUESADA, general en jefe del Ejército del Norte, escribiese al gobernador vizcaíno amenazando con la «aplicación íntegra, inmediata, y sin contemplación alguna, de la Ley de 21 de julio». Se tuvo que acordar la disolución de la Junta de la Diputación General del Señorío, nombrar una Comisión interina, volver a constituirse, hasta que al final, sin solución posible, el 5 de mayo de 1877, el rey firma un Real Decreto que proclama la igualdad entre Guipúzcoa y las demás provincias del reino. «Se establecerán —dice el artículo tercero— desde luego en la misma provincia todas las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios consignados o que se consignen en los presupuestos generales del Estado, verificándose su imposición y cobranza bajo igual forma y condiciones en que se hace en las demás de la monarquía». La Diputación vizcaína formula la protesta más solemne, a la par que respetuosa, contra lo que dispone dicho Real Decreto. Pero se pone a trabajar en otra orientación.

Ahora parece claro que la monarquía no va a aceptar especialidades forales que contradigan la unidad constitucional ni la forma de gobierno centralista y fuerte. Está en alza un nacionalismo español que no admite la especialidad. Sin embargo, las oligarquías vascas orientan la defensa de los fueros sin centrarla en los aspectos políticos que chocarían con los principios de la soberanía de la nación española, sino que se inclinan hacia la autonomía fiscal, donde ven posibilidades. Esta astuta política culmina exitosamente en el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 que es en el que F. DE ZABALLA Y ALLENDE vio el primero de los conciertos económicos.

75.

La creación de los conciertos económicos.

El recurso a la tradición se manejó también para justificar esta especialidad del concierto, que se consolidó con el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, que estableció verdaderamente el primer concierto económico, pero que al mismo tiempo sería la culminación de la pretendida unidad constitucional prevista por la Ley derogatoria. Las Diputaciones aceptan, según se describe en el Real Decreto, un encabezamiento general por tiempo determinado, que el Gobierno les

propuso, tomando por base datos y antecedentes de otras provincias que se hallaban en iguales o parecidas condiciones por su producción y su riqueza. Se acepta también que no será la misma la exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias que en las demás del reino, todo ello para respetar supuestas instituciones seculares correspondientes a una especial manera de ser social, política y económica. Es decir, que se perpetúa un privilegio que beneficia sobre todo a sus clases privilegiadas.

Lo más notorio del asunto es que la autonomía fiscal llevará también al reconocimiento de otras potestades de orden administrativo, consolidadas a partir de la Ley de 29 de junio de 1887, donde se establece que «Para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las diputaciones de las tres provincias se consideran investidas, no solo de las atribuciones establecidas en la Ley provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando». Por tanto, aparece una nueva gama de potestades administrativas que empezarán a integrar una nueva foralidad, reivindicada con la misma fuerza que la antigua, aunque desde luego no procedía de los viejos fueros. En definitiva, la Ley de 21 de julio de 1876 dejó un amplio margen para mantener especialidades forales e incluso incrementarlas.

Además de lo que resulta de los textos ya citados, la Real Orden de 12 de diciembre de 1877 estableció una serie de disposiciones que excepcionaban la Ley municipal de 2 de octubre anterior, en la misma línea iniciada en 1833. Otra Real Orden de 8 de junio de 1878 acordaba otro tipo de adaptaciones. Esta clase de disposiciones muestra que aun en el plano institucional la autonomía de las Diputaciones y la peculiaridad de su régimen local se preservan.

Cuando se aprueba el primer concierto económico por Real Decreto de 28 de febrero de 1878, se ampliaron con él las potestades de las provincias interesadas para la formulación de políticas y el gobierno de su economía. La Ley provincial de 29 de agosto de 1882 estableció en su disposición adicional que las Diputaciones vascongadas se considerarían investidas «no solo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6 y 10 de la presente Ley, sino de las que con posterioridad a dicho Convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo». La misma fórmula se recoge en la Ley de Presupuestos de 29 de julio de 1887, que aprobó el segundo concierto económico. Y lo mismo en el Real Decreto de 1 de febrero de 1894, que aprobaba el tercero.

76.*La nueva foralidad.*

A partir de entonces la legislación estatal reconoció siempre muchas especialidades cuando regulaba cualquier materia, como las infraestructuras, la circulación o la administración municipal.

II. LOS PARÉNTESIS HISTÓRICOS AL ESTADO CENTRALISTA: FEDERALISMO Y REGIONALISMO POLÍTICO EN ESPAÑA

La centralización fue el tipo de organización del Gobierno y la Administración del Estado dominante en España durante toda la etapa constitucional, hasta llegar a 1978. Sin embargo, el modelo general centralista presentó dos momentos críticos esenciales, uno en el último tercio del siglo XIX, y otro al concluir el primer tercio del siglo XX, en el marco justamente de las dos Repúblicas que se han implantado por poco tiempo en España.

Los dos períodos de excepción responden, de un modo u otro, a las resistencias que se habían mantenido, con expresiones más o menos fuertes, en los territorios periféricos españoles desde la aprobación de los Decretos de Nueva Planta, según hemos estudiado en los apartados anteriores.

Aunque cada uno de estos dos períodos históricos excepcionales irá seguido de otros mucho más largos en los que la centralización se afirmará rotundamente y sin fisuras, la reacción al centralismo que empieza a hacerse más notable desde el último tercio del siglo XIX aumentará la búsqueda de instrumentos y técnicas de organización alternativos que permitan albergar en el Estado una forma de relación distinta entre los territorios que lo integran. La búsqueda durará decenios, y las propuestas que se cursarán serán muchas veces exageradas e ingenuas, técnicamente inviables o excesivamente idealistas, pero terminarán siendo el caldo de cultivo de un arreglo final a la cuestión territorial que acogerá la Constitución de 1931. Fulminada la vigencia de esta por la guerra Civil que se inicia en 1936, dejará, no obstante, un rescoldo técnico suficientemente inteligente y vivo como para que los constituyentes de 1978 miraran especialmente hacia ese pasado histórico a la hora de reconstruir una organización autonómica del Estado español para el futuro. De aquí la importancia de su estudio.

1. LAS PROPUESTAS Y LOS MITOS DEL FEDERALISMO ESPAÑOL DECIMONÓNICO

El Proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873 fue presentado a las Cortes el 17 de julio de aquel año. Había sido elaborado por una Comisión en la que figuraba CASTELAR a la

77.
*Influencia
en la Constitución
de 1978.*

cabeza. Se empezó a discutir en el siguiente mes de agosto, aunque el debate duró el brevísimo período de tres días.

El proyecto, después de un título preliminar no articulado, se abría con la declaración del mapa de la Federación, esto es, señalando directamente los Estados que la integraban (Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas; los territorios españoles extrapeninsulares no incluidos en la relación anterior también podrían ulteriormente elevarse a Estados «a medida de sus progresos»: artículos 1.º y 2.º).

El Estado miembro es la pieza esencial del sistema y la base de la Federación, lo que supone una concepción nueva de la división territorial española, sobre todo en lo que concierne a las provincias que dejan de ser un instrumento para la acción de la Federación (lo habían venido siendo, por contra, del Estado centralista) y pasan a serlo de los Estados miembros como un elemento más de su organización administrativa del que pueden disponer libremente, determinando, si lo estiman conveniente, su supresión. Así viene claramente establecido en el artículo 1.º («los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales») y resulta también del artículo 100 («Los Estados regularán a su arbitrio y bajo sus expensas, su organización territorial»). Este dominio sobre sus propias estructuras territoriales, sea o no imprescindible en el esquema federalista, refleja también un antiprovincialismo abiertamente expresado en las corrientes federales hispanas (así en los escritos de PI I MARGALL y de ALMIRALL; son ilustrativas, por ejemplo, las Bases para la Constitución federal de la Nación española y para la del Estado de Cataluña que redactó ALMIRALL; decía en el comentario al artículo 1.º: «Creemos que España debe dividirse en grandes Estados..., la división en pequeñas provincias es una división ficticia, hija solo del afán de destruir las antiguas divisiones»).

Los principios sobre distribución de competencias se apoyan en una fundamental declaración de principio montada sobre la idea de los círculos concéntricos de interés que partiendo del «hombre soberano», que tanto enfatizó PI I MARGALL en sus escritos, se elevan en espiral hacia el Estado; así está recogido, con cierta ingenuidad, en el artículo 40: «todo lo individual es de la pura competencia del individuo, todo lo municipal es del municipio, todo lo regional es del Estado y todo lo nacional es de la Federación. Regla que luego se precisa mediante una operación complementaria de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que recuerda en su técnica a

78.

Los Estados miembros de la Federación española.

79.

Auto-organización.

80.

Distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

la Constitución americana (cuya influencia en este período de la vida española, sobre todo en la Constitución de 1869 que precede al proyecto que comentamos, ha probado J. OLTRA). En el título V (sin articular) se efectúa una enumeración de las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación». Es una lista larga de veintidós epígrafes que recoge desde las «relaciones exteriores» a los correos, telégrafos, ferrocarriles, montes y minas, conservación del orden público, etc. Es una lista única. No hay luego otra que recoja las competencias de los Estados, pues no puede tenerse por tal la referencia puramente enunciativa que contiene el artículo 96 del proyecto. Según este precepto, «los Estados regirán su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción...». Lo que tiene de interés para el deslinde competencial es la declaración final del artículo citado que contiene una cláusula residual de competencias que beneficia a los Estados, en su virtud, los Estados son los competentes en «todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al poder federal».

81.
Límites a los
poderes estatales.

Los poderes de los Estados configurados en los amplios términos descritos, se someten, sin embargo, a un sistema de límites expresamente determinado. Así, por ejemplo, «los Estados no podrán legislar ni contra los derechos individuales, ni contra la forma republicana ni contra la unidad y la integridad de la Patria, ni contra la Constitución federal» (artículo 99). Tampoco «podrán mantener más fuerza pública que la necesaria para su política y seguridad interior». Y los límites no se refieren tan solo al ejercicio de los poderes constituidos, sino también al propio poder estatal constituyente; en este sentido, aun cuando se reconoce el derecho de cada Estado a establecer su propia Constitución, esta debe someterse al «juicio y sanción de las Cortes federales, que examinarán si están respetados o no en ellas los derechos de la personalidad humana, los límites de cada Poder y los preceptos de la Constitución federal» (artículo 102). Previene también el proyecto sobre la «reunión de dos o más Estados sin el consentimiento de las Cortes de los Estados interesados y sin la sanción de las Cortes Generales».

82.
Conflictos.

La resolución de los conflictos entre los Estados y con la Federación se encomienda al Tribunal Supremo (artículos 78 y 79). No está expresada con claridad la primacía de las disposiciones de la Federación sobre los Estados miembros, pero tampoco aparecen reconocidos a estos ningún tipo de poderes de *nullification*, examen previo o figura similar de pase de las leyes federales que, sin embargo, habían recogido otros proyectos anteriores (en concreto, el proyecto SALMERÓN-CHAO

de 1872, base 21, establecía que no se promulgaría ninguna ley sin que hubiese transcurrido el plazo para que cada Estado pudiera examinar si sus derechos habían sido vulnerados y reclamar ante el poder judicial o el legislativo pidiendo sus suspensión o derogación).

Por último, la reforma constitucional queda abierta a la disponibilidad de las Cortes. Si estas la acordaran habrían de disolverse; se convocaban luego nuevas Cortes, con el carácter de constituyentes, que producían la reforma. Aunque el procedimiento no fuera simple, se retenía, en definitiva, por las Cortes generales la competencia de la competencia, esto es, la disponibilidad sobre el sistema constitucional entero.

La primera y única quiebra generalizada del centralismo uniformista, que los liberales conservadores se empeñaron en implantar a lo largo del siglo XIX, se produjo en el corto y trepidante período en que tuvo vida la I República, desarrollada en un breve lapso temporal entre los años 1873-1874. Realmente, nunca como entonces la ruptura con el centralismo sería más radical ni aparatosa. Aunque los republicanos de aquella época estaban divididos entre unitaristas y federalistas, estos últimos se mostraron enseguida poco dispuestos a las contemplaciones: se constituyó en Madrid un Comité de Salud Pública que presionaba por la constitución inmediata de los cantones; el 8 de marzo de 1873 se proclamó el Estado catalán, que entre otras alternativas toma la de abolir el Ejército. Después, ya con PÍ I MARGALL en la presidencia, vendría el gran movimiento cantonal, que incendió con la velocidad de la pólvora Andalucía, Extremadura, Levante y algunos lugares de Castilla. El tercer Presidente de la breve I República, Nicolás SALMERÓN, reaccionó, tras la dimisión de Pí, contra la revolución cantonalista, consiguiendo imponer en la mayoría de los lugares la disciplina del Gobierno central.

El federalismo del período fue, en muchas de sus manifestaciones, extremista, de tipo anarquista y separatista. En algunos cantones levantinos se convocaron huelgas generales como prolegómeno del establecimiento del cantón independiente. Lo que está en el fondo de las manifestaciones más agresivas de esta revolución territorial son cuestiones de orden social y, en modo alguno, las aspiraciones nacionales de cualquier clase que, en la época, no estaban enunciadas. Tampoco lo estaba, por otra parte, el principio de autodeterminación de los pueblos que, en su versión más primitiva, la de MARX y ENGELS, formulada con ocasión de los discursos conmemorativos de la independencia de Polonia, tardaría aún dos años más en formularse por primera vez.

83.

*Reforma
constitucional.*

84.

*La aplicación
práctica: revolución
cantonalista.*

85.

*Anarquismo, no
nacionalismo.*

El movimiento federal y sus pésimas derivaciones cantonalistas, no tuvieron nada que ver con el nacionalismo y, además, fue un completo fracaso.

Estas experiencias habrían de pesar en el futuro. Por lo pronto, los excesos cantonalistas, salpicados de un desorden social generalizado, con desgarradas expresiones del anticlericalismo violento y espontáneo, que tantas veces se manifestó en el siglo XIX, sumados a un grave recrudescimiento de la guerra carlista, ofrecían una buena base argumental para que, en los años posteriores a la abolición de la República, ya en plena Restauración, se desarrollara un ambiente intelectual propicio para exagerar sobre ese pasado inmediato y rellenarlo de mitos. Alimentaron enseguida esa construcción, en primer lugar, la compacta retórica de Emilio CASTELAR, concentrada para el caso en dos tremendos y divulgadísimos discursos, uno de 30 de julio de 1873, pronunciado en las Constituyentes, y otro de 2 de enero de 1874, en los que, a la postre, imputa a la insensata revolución cantonal la imposible consolidación de la República. Más tarde, se sumarán a esta composición sobre la gravedad de los acontecimientos del 73/74 los reiterados e implacables escritos de Manuel REVILLA, influyente catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central. Y, finalmente, para completar la formación del mito, el formidable y vibrante epílogo que escribe MENÉNDEZ PELAYO en el último volumen de su *Historia de los heterodoxos españoles*. Todo ello, en fin, por si algo le faltara, reelaborado por GALDÓS en los últimos *Episodios Nacionales*, que escribe a partir de 1909.

El mito convirtió a la República de 1873 en un ejemplo histórico rechazado e insusceptible de ser invocado para propiciar cualquier alternativa al centralismo.

2. EL PROGRESO DE LOS NACIONALISMOS

A) El nacionalismo catalán

Razones históricas y culturales, económicas y políticas, empujaron de un modo casi inevitable la emergencia y desarrollo del nacionalismo catalán a finales del siglo XIX.

El fenómeno está ya muy bien estudiado y pueden reconstruirse sus hitos fundamentales con bastante precisión.

La *Oda a la Patria* que escribe ARIBAU en catalán en 1833 suele tomarse como fundamental punto de partida del renacimiento lite-

rario, basado en la lengua catalana, transformada entonces en un vehículo prestigioso de comunicación cultural. Tal renacimiento tiene lugar, propiamente, con los juegos florales que se inauguran en 1859. En esta importante plataforma se van a batir los ingenios orgullosos de poder usar una lengua diferenciada, de un idioma europeo, que contribuyen a mejorar y divulgar. El perfeccionamiento del idioma contó en dichos juegos, a partir de 1870, con un agente extraordinario, el sacerdote VERDAGUER, de quien el poeta MARAGALL dijo que fue «el poeta que creó nuestra lengua».

Al tiempo que florece el uso literario de la lengua catalana, grupos de investigadores vinculados a este mismo movimiento cultural se dedican a reivindicar y estudiar la historia de Cataluña, mostrando la peculiaridad de sus instituciones de Gobierno, las especialidades del régimen de sus derechos en comparación con los castellanos y la singularidad de los grandes eventos que protagonizaron en el pasado.

Paulatinamente se van conjugando todos los elementos que han servido para caracterizar el nacionalismo romántico: un pueblo asentado en un territorio geográficamente bien definido, con lengua, historia y cultura propias. También se va consiguiendo implantar los ideales de la *Renaixença*, al principio profesados por un reducido grupo de iniciados comprometidos, para extenderlo después a todas las clases sociales. De esta manera, cuando el movimiento cultural empiece a ser la base de reivindicaciones políticas, el catalanismo podrá ser manejado indiferentemente por conservadores y progresistas, ya que ambos grupos defenderán con el mismo orgullo su pasado.

A esta coincidencia no se llegará, desde luego, por idénticos caminos políticos. La derecha catalana había sido en el siglo XIX uno de los firmes bastiones contra el liberalismo nacionalista, o, al menos, contra algunas de sus políticas más caracterizadoras. Este antiliberalismo tenía algunas razones económicas que se mostraron vivamente con ocasión de Gobiernos decididamente librecambistas, que levantaron o no otorgaron a los industriales catalanes las medidas proteccionistas que habían reclamado durante medio siglo y que no consiguieron definitivamente hasta el abandono por CÁNOVAS de aquella política y, más tarde, con la aprobación de arancel de 1906. Se añadían a estas otras razones políticas de oposición al liberalismo: los liberales, a la postre, no eran sino continuadores de los Gobiernos borbónicos que habían apretado la tuerca de la centralización hasta hacer perecer en ella a las viejas instituciones catalanas, con el inri añadido de que habían sustituido las antiguas demarcaciones de la Administración territorial por otras nuevas, artificiosas y sin tradición, en las que se habían asentado

87.

*La Oda a la Patria
de ARIBAU.*

88.

*Del renacimiento
cultural a la
reivindicación
política.*

89.

*El proteccionismo
de la industria
catalana.*

los agentes del poder central. Desde estas posiciones de fondo era consecuente construir una teoría política que se apoyase, entre otros elementos esenciales, en la transformación del Estado para dar paso a una fuerte descentralización. La difusión de esta ideología, a partir de la derecha, no era difícil porque también la Iglesia, por razones que le concernían directamente, era marcadamente antiliberal. De forma que apoyó de modo natural la difusión de las ideas de sus compañeros de aversiones. La sede de Vich fue entonces un conocido centro de difusión de la cultura catalana; cuando MORGADÉS (restaurador de monasterios y defensor convencidísimo del uso del catalán en el púlpito) fue sustituido en la sede episcopal por TORRES I BAGES, aún se potenció más aquella comunión de intereses que encontró en TORRES a uno de los más difundidos y conspicuos teóricos del regionalismo.

90.

La influencia de la derecha y de la Iglesia.

La trayectoria de la izquierda al catalanismo político había dado un rodeo diferente. Un antecesor federalista fue, inicialmente, PI I MARGALL. En sus concepciones ideológicas no estaba la reivindicación catalanista sino la sustitución entre el modelo de Estado monárquico, uniforme y centralizado, por una república federal que enmarcara un proceso de transformaciones que alcanzarían tanto a Cataluña como a los demás territorios españoles.

91.

El papel de la izquierda.

Esta opción, en esencia, era igualitaria, mientras que la reivindicación nacionalista se había de alimentar principalmente de desigualdad o particularismo, de especialidad o singularidad de un territorio, por razón de su lengua, su historia y su cultura, de todos los demás del Estado.

92.

Igualitarismo y particularismo.

El salto del republicanismo federalista al catalanismo lo propició ideológicamente un ilustre discípulo de PI, ALMIRALL. La sustitución de un modelo de descentralización igualitario por otro que atenderá esencialmente los intereses de Cataluña, fue el empeño de ALMIRALL. «Debemos tener como única bandera —decía— nuestro amor a Cataluña». Puso su esfuerzo de organizador en crear medios de comunicación (el *Diari Catalán*) que difundieron la ideología, propició la celebración de reuniones y congresos de adeptos y, sobre todo, fundó, en 1882, el Centro Catalán.

93.

ALMIRALL.

No consiguió éxitos con el partido que fundó pero sí obtuvo una experiencia que marcaría siempre la trayectoria del catalanismo: la necesidad de que, para conseguir éxitos, las fuerzas políticas, de derechas y de izquierdas, actuaran conjuntamente.

La doctrina de ALMIRALL, almibarada de conservadurismo y canalizada hacia reclamaciones estrictamente regionalistas, tuvo una desta-

cada presencia en el importante Memorial a Alfonso XII, formulado en 1885. Partiendo de la crítica a formas de gobierno decadentes, implantadas en un Estado exhausto, dominado por políticos profesionales de Madrid, lo que más merece ser resaltado era la presentación de Cataluña como «pueblo», incluso caracterizado por su raza, pero, sin duda, diferenciado por su lengua, cultura e historia. En el pasado tuvo Cataluña sus instituciones hasta que los borbones las derribaron y los liberales, sus continuadores, concluyeron la demolición para sustituir el viejo orden institucional por un armazón nuevo, imitado de la organización administrativa francesa, de raíz pesadamente centralista. En este proceso se habían extinguido no solo las instituciones y el Derecho Público, sino también el Derecho Civil, cuya formación se remonta a la época en que Cataluña no dependía de Castilla y cuya especialidad es visible en fórmulas inexistentes en el resto del Estado.

En el Memorial, además de las cuestiones que lucen expresas, aparecen evidenciadas, aunque implícitas, otras: toda la decadencia de España es hija del modelo organizativo en que los políticos se enfrasaron desde los Decretos de Nueva Planta y seguidamente en el constitucionalismo liberal; por otro lado, surge el mito del nacionalismo castellano dominante que ha aplastado el derecho de autogobierno del pueblo catalán, bien acreditado y justificado en la historia.

La exposición, en la que no se usa nunca la palabra nación, no concretaba tampoco las fórmulas de autonomía política a las que los redactores aspiraban. Estos elementos complementarios de la teoría nacionalista se formarán inmediatamente después.

El catalanismo político debe mucho en su desarrollo final a PRAT DE LA RIVA. Aunque procedente sociológica e ideológicamente de la derecha, entendió, desde muy joven, que el movimiento reivindicativo debían abanderarlo todas las fuerzas políticas. Estratégicamente, la punta de lanza ante el Gobierno del Estado debían ser los conservadores, ya que difícilmente una reclamación sostenida por el nacionalismo de izquierdas podía hacer mella en la trama que los políticos madrileños tenían tejida para blindar la España de la Restauración. Era importante para PRAT, por tanto, el modo de presentar las cosas. No obstante lo cual, cuando redactó su Catecismo en 1894 ya aparecieron algunos extremos que no serían encajables en la mentalidad de los liberales de aquella época, afincados en un centralismo pétreo. Por ejemplo, allí donde se ponía de manifiesto que el Estado español era una estructura artificial y mecánica, impuesta con violencia; o que dicho Estado, así concebido, era enemigo de Cataluña. Pero esta queja nunca la completó declarando cualquier clase de aspiración al

94.*Memorial
de 1885.***95.***La doctrina
de PRAT DE LA RIVA.*

separatismo, pese a las imputaciones que se le hicieron al respecto: «La vida en común desde antiguo —decía— ha creado vínculos con la unidad más amplia de España que no pueden quebrarse».

96.
Bases
de Manresa
de 1892.

Las Bases de Manresa, que se formulan el 27 de marzo de 1892, tienen la inspiración evidente de PRAT DE LA RIVA, sometiendo a rebaja algunas de sus posiciones más extremas. El documento, aunque escueto, fue el programa fundamental del catalanismo prácticamente hasta los albores de la II República. No son ningún proyecto independentista, sino una forma de articulación de Cataluña en España. La base primera se refiere a las atribuciones del poder central, que desglosa, para referirse inmediatamente, más por extenso, al «poder regional» en las bases 2.^a a 17.^a Se prevé en ellas el establecimiento de una «Constitución Regional Catalana» donde se organicen los poderes y determinen las competencias. La lengua catalana «será la única —según la base 3.^a— que, con carácter oficial, podrá usarse en Cataluña y en las relaciones de esta región con el poder central». Se revisa la división territorial existente basando la nueva en la «comarca natural» y el municipio. Respecto del ejercicio de sus potestades, la base 6.^a expresa que Cataluña «será la única soberana de su Gobierno interior». Ejerce la potestad legislativa, que radicará en las Cortes Generales (base 7.^a). El poder judicial habría de reorganizarse restableciendo la antigua Audiencia de Cataluña (base 8.^a), y el poder ejecutivo se atribuiría a cinco o siete altos funcionarios nombrados por las Cortes (base 9.^a). Respecto de su contribución a las cargas públicas, la base 12.^a prevé que Cataluña participará en la formación del Ejército permanente de mar y tierra por medio de voluntarios o de una compensación en dinero previamente convenida, como ocurría antes de 1845. Las Bases de Manresa hacen especial mención también a la competencia de Cataluña en materia de enseñanza pública (base 15.^a).

A pesar de que, en algunos extremos, las aspiraciones de las Bases de Manresa eran exigentes, el catalanismo de izquierdas no apreció la viabilidad de un modelo reivindicativo basado en la organización del autogobierno de Cataluña dentro de España. De esta desconfianza derivaría incluso su oposición al Gobierno SILVELA-POLAVIEJA, de 1899, en el que estaba integrado un ministro catalán, DURÁN I BAS, próximo a las ideas que se sostenían en las Bases citadas.

El gran impulso hacia adelante del movimiento catalanista se produjo a partir de que, en 1901, los candidatos representantes de dicha opción política vencieron en las urnas a los republicanos de LERROUX y a los partidos dinásticos. De este triunfo surgiría la Lliga Regionalista, que tendría una influencia dominante en la política autonómica hasta

97.
La Lliga
Regionalista.

la II República. PRAT controlaba la Lliga en Cataluña y CAMBÓ era la cabeza política, dotada de gran capacidad y talento, que representaba sus opciones en las instituciones estatales. Contaban con buenos medios y recursos y con gran capacidad de propaganda. Cuando MAURA subió al poder en 1903 encontraron en él un interlocutor especialmente propicio, considerando, al menos, que tenía sinceros propósitos de iniciar una reforma del régimen local español orientada en un sentido moderadamente descentralizador. Las posibilidades de acuerdo entre MAURA y CAMBÓ eran efectivas. Pero simplemente su enunciado determinó que la izquierda se separase de cualquier proyecto en tal sentido, constituyendo un partido de oposición. La separación de fuerzas políticas catalanas nacionalistas provocaría nuevos deterioros en los resultados electorales, que se manifestaron en la derrota que Solidaridad Catalana sufrió a cuenta de los republicanos de LERROUX. Aunque la política de CAMBÓ y MAURA sufrió un duro golpe y fue objeto de fuerte oposición, sacó adelante el único proyecto de descentralización visible y real ejecutado durante el período, que fue la Mancomunidad que integraba a las cuatro provincias catalanas, a las que se otorgó un Estatuto unitario aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. PRAT DE LA RIVA sabía bastante de la utilidad de usar el poder local al servicio de la cultura y el nacionalismo, a raíz de su experiencia como vicepresidente de la Diputación Provincial de Barcelona, cargo que ocupó en 1907. De modo que cuando el propio PRAT detentó la presidencia de la Mancomunidad, dedicó mucha atención a la modernización de Cataluña y a la mejora cultural de la población. Su tarea la continuó PUIG I CADA-FALCH, cuando PRAT murió en 1917.

La Mancomunidad no fue, desde luego, una organización dotada de extensos poderes autonómicos, pero supuso una experiencia de indudable interés considerando que permitió la gestión en común, para las cuatro provincias catalanas, de la significativa lista de asuntos a que aludía el artículo 2.º del Estatuto (carreteras y caminos, hospitales, construcción y explotación de ferrocarriles y, en general «todos los servicios y todas las funciones que la legislación provincial vigente permita establecer y ejercitar a las Diputaciones Provinciales, y que las Diputaciones mancomunadas no hayan establecido o utilizado hasta el presente»).

La escasa satisfacción política que la solución de la Mancomunidad ofreció a los nacionalistas de izquierdas justificó una deriva de los mismos hacia las soluciones republicanas. CAMBÓ siguió siendo durante años el político más poderoso de Cataluña, pero en la deriva ideoló-

98.*La Mancomunidad catalana.*

gica le arrebató MACIÁ el testigo del nacionalismo catalán, contundente partidario de una república independiente de Cataluña dentro de la república federal española.

Estas concepciones políticas desembocarían en el reconocimiento de las posiciones catalanistas en el Pacto de San Sebastián y en la formulación final del proyecto de Estatuto Catalán en Nuria el 11 de agosto de 1931, antes, por tanto, de que se aprobara la Constitución republicana, que sería sometido a debate ulterior en las Cortes hasta convertirse en el Estatuto de 1932.

B) El nacionalismo vasco

La emergencia del nacionalismo vasco está vinculada a la obra de Sabino ARANA. Se trata de una creación mucho menos apoyada que la del nacionalismo catalán en el desarrollo previo de un renacimiento de la cultura y la lengua territorial. ARANA y sus antecesores apelarán, desde luego, a las singularidades de la raza, de la lengua y de la cultura vasca, así como a la particularidad e independencia de sus instituciones históricas. Pero la defensa de la nación se basará en la recreación de un pasado, en parte real, en parte imaginario, que exigirá reescribir la tradición vasca para subrayar en ella todos los particularismos concurrentes.

Los nacionalistas vascos construirán una historia basada en una tradición que ya estaría formada en el siglo XVI (1526 es la fecha de la reforma del Fuero Viejo de Vizcaya, que se había aprobado en 1452; hasta entonces no hay una verdadera codificación de los fueros). En este período existen algunas peculiaridades del régimen de las provincias vascas, que no son muy distintas de las que con carácter general corresponden a los territorios de otros reinos en la misma época, según hemos destacado en un apartado anterior. Pero sobre estas peculiaridades trabaja la historiografía vasca para crear una verdadera mitología, que han analizado ya con detalle algunos estudiosos de la historia vasca (A. MAÑARICÚA, J. CARO BAROJA, J. JUARISTI, J. ARANZADI, J. CORCUERA ATIENZA, etc.), basada sobre todo en los temas siguientes: la batalla de Arrigorriaga, el levantamiento de Jaun Zuría, como primer señor de Vizcaya, el origen pactado del Señorío, la integración de Vizcaya en la indómita Cantabria, cuya dominación requirió la presencia personal de Augusto y, en fin, el monoteísmo primitivo, anterior a la predicación del Evangelio, así como el origen particular y bíblico de la propia lengua vasca.

99.

El valor de la tradición.

El mito de la batalla de Arrigorriaga tiene diferentes versiones en la literatura vasquista, pero mantiene un tronco común que alude a que en el indicado lugar los vizcaínos vencieron a un rey leonés que pretendía someterlos a tributo. Tras la victoria eligieron como su señor a Jaun Zuría, al que le exigieron que jurara los fueros de la tierra. Del pacto con Jaun Zuría nació el Señorío.

100.
*Batalla de
Arrigorriaga.*

El mito del cantabrismo se refiere a que los habitantes de la región, a los que se unirían los vizcaínos, cuidadosos al extremo de sus fueros y costumbres, resistieron a los romanos hasta morir. Nunca, por tanto, fueron vencidos.

101.
Invencibles.

El mito de la cristianización primitivísima se trabó incluso con un texto de ESTRABÓN en el que se afirma que los vascos «tienen cierta divinidad innominada». Con esta referencia en la mano, los inventores de tradiciones, tan necesarias para asentar convicciones nacionalistas firmes, explicaron que Tubal, nieto de Noé, enseñó a los vascos la verdadera religión, que había aprendido de su abuelo. El vascuence era, además, el idioma del paraíso; el único, por cierto, que no había sido confundido en Babel.

102.
*Tubal y el
monoteísmo.*

Algunas de estas recreaciones de la historia vasca proceden de los siglos xv y xvi, pero se recogen sin solución de continuidad por los escritores del siglo xix. Sabino ARANA lo primero que recuerda en su escrito «Bizkaya por su independendencia», publicado en 1892, es la batalla de Arrigorriaga. Pero el desarrollo más importante de la literatura mítica y legendaria ocurre desde finales del siglo xix y primeros años del siglo xx. A raíz de las manifestaciones separatistas que se habían producido en Vizcaya en la guerra contra la Convención francesa, GODOY promueve la publicación en el Diccionario de la Real Academia de la Historia, de una versión de la historia vasca notoriamente antifue-rista. También incitó la divulgación de las «Noticias históricas de las tres provincias vascongadas» hechas por el canónigo LLORENTE, con la misma orientación contraria al fuerismo. Esta literatura negatoria provocará la emergencia de otra ardorosamente defensora del régimen foral, pensada preferentemente para preservarlo de su liquidación a manos de los últimos Gobiernos del Antiguo Régimen y, sobre todo, del constitucionalismo liberal. Antes de esa literatura el jesuita Manuel LARRAMENDI había hecho en la primera mitad del siglo xviii diferentes escritos a los que ELORZA ha atribuido una clara influencia en Sabino ARANA. Pero todos los historiadores reconocen en la actualidad la decisiva referencia que para el ulterior desarrollo de la literatura nacionalista tendrán los escritos de J. A. CHAHO. De él arranca la interpretación de las guerras carlistas como guerras de liberación de los vascos con-

103.
*Desarrollo de la
literatura
legendaria.*

104.
*Los escritos del
CHAHO.*

tra un pueblo extranjero, que es el español. Así resulta de su libro *Voyage en Navarre pendant l'insurrection des basques*, publicado en 1836. La influencia de CHAHO contrasta con su ideología republicana, demócrata y anticlerical, que concierta poco con las características del pensamiento fuerista, desvío del que seguramente fue perdonado enseguida por su inequívoca posición anticastellana. CHAHO fue inventor de hermosas leyendas vascas, entre las cuales la leyenda de Aitor, que escribe en 1843.

105.

*La doctrina de
ARANA.*

Sobre estos elementos construye ARANA su doctrina de la nacionalidad, en la que tiene un enorme peso la singularidad histórica de Euskadi. En 1895 publicó varios artículos periodísticos titulados «¿Qué somos?», en los que, para demostrar que Vizcaya es una nación distinta que España, utiliza como elementos de análisis las diferencias en materia de raza, lengua, gobierno y leyes, carácter y costumbres y personalidad histórica. Respecto de la historia, que ahora nos interesa, el análisis concluye que en el siglo XIX Euskadi «pierde su independencia y se trueca de nación libre en provincia de España». A esta conclusión llega después de haber probado que, en su criterio, «una es la historia de Bizcaya y otra muy distinta la de España en todas y cada una de las épocas desde los albores de los tiempos históricos hasta la sumisión de nuestra patria por la vecina nación latina». Conclusión principal de la que aún deduce otra derivada: «Luego el bizkaino no es español por su historia».

106.

*Reconstrucción
aranista de la
historia.*

Su reconstrucción de la historia está fervorosamente inspirada en la presencia de Dios, que es el creador verdadero de las naciones y el motor de la historia. Las políticas que ARANA aspira a que se desarrollen están todas dirigidas a la salvación del pueblo vasco, que, a su juicio, era un difícil empeño en el ambiente españolista y liberal de su tiempo. El País Vasco, en tiempos remotos, fue, según ARANA, un conjunto de estados libres e independientes de todo poder exterior cuyos habitantes no conocían ni la infelicidad ni las desigualdades sociales. Apela para demostrarlo a la hidalguía universal, a la no implantación del feudalismo y a los métodos democráticos de gobernación utilizados. Durante las Edades Media y Moderna los Estados vascos del sur y del norte se incorporaron respectivamente a las coronas de Castilla y de Francia; esta integración estaba basada en una mera unión personal, sin que hubiera una integración efectiva. Los Estados vascos perdieron, en fin, su libertad originaria en la Edad Contemporánea a manos de la Revolución Francesa y el liberalismo jacobino, que era esencialmente centralista y antiforal. En el caso de Francia mediante la liquidación de cualquier atisbo de libertad en las regiones vascas a

partir de 1789. Y en España, al término de la I Guerra Carlista, la Ley de 1839 deroga los fueros. La abolición de los fueros fue, pues, violenta e ilegítima ya que la incorporación a Francia y a España de las provincias vascongadas no se produjo voluntariamente. A pesar de que en España se reconocieron a aquellas provincias algunas peculiaridades político-administrativas y exenciones del régimen común desde 1876 (los conciertos económicos y las competencias administrativas desarrolladas a partir de los mismos, de las que ya hemos tratado), nada de ello tiene que ver con la vieja autonomía económica y tributaria, ni es parangonable con las libertades y derechos singulares de que los vascos disfrutaron en su historia. De lo que se trata, en lo sucesivo, en la literatura aranista, es de cómo devolver a Euskadi las libertades y los derechos perdidos a partir de 1839.

Tomando como referencia la literatura foralista y romántica, desarrollada especialmente en los primeros años del siglo XIX, con el trauma de las aboliciones forales como fondo y con el estímulo de los sentimientos que muchos vizcaínos compartían por la pérdida de identidad que implicaba la inmigración masiva a su tierra, provocada por la revolución industrial de final de siglo (la raza pura empieza a ser afectada por la presencia de los maquetos), ARANA renueva la historia vasca, establece nuevos símbolos para la nación y esboza un ideario político que va a tener una perdurabilidad sorprendente.

Entre los símbolos que cambian, adapta incluso el viejo lema «Dios y fueros», que sustituye por «Dios y leyes viejas» (*Jaungoikua eta Lagizarra*). Por otro lado, la denominación tradicional de Euskal-Herría, que significa pueblo que habla la lengua vasca, es sustituida por la de Euzkadi, que significa conjunto de *euzkos* o vascos de raza; identifica ARANA la nación singularmente por la raza de sus habitantes. La religión original y perdurante es otro rasgo esencial que subraya especialmente la doctrina del impulsor de la patria vasca.

Por lo que concierne a las políticas, en la corta vida activa de ARANA, que transcurre entre 1893 y 1903, año de su muerte, los historiadores han distinguido tres etapas diferenciadas.

En la primera sostiene posiciones radicales y marcadamente antiespañolas. España es una nación completamente diferente de la nación vasca, que tiene idéntica antigüedad; del mismo modo la raza vasca es distinta de la española. Añade a esa circunstancia el componente religioso, que es anterior y más firme en la tradición vizcaína. Todas estas peculiaridades se han perdido, no obstante, según explica ARANA, durante el siglo XIX, que es, para él, «el siglo de la ignominia». Por esta

107.

La integración en España no fue voluntaria.

108.

Creación de símbolos.

109.

Etapas de la política de ARANA.

110.
Primera:
separatismo.

razón es comprensible que el nacionalismo vasco sea clerical y antiliberal; el liberalismo está incurso en el pecado y es enemigo de la Iglesia. En el fondo, las ideas que maneja ARANA están envueltas de religiosidad, al mismo tiempo que de política. El primer ingrediente es esencial porque solo separando los vascos de España es posible aspirar a que se salven. En el marco de una España liberal, Vizcaya «no puede dirigirse a Dios, no puede ser católica en la práctica». El resumen de su credo está expresado completamente en un artículo que publica el 8 de junio de 1893 en Bizkaitarra. En él se declara «un vizcaíno anti-carlista, anti-integrista, anti-euskalerríaco, anti-conservador, anti-fusionista y anti-republicano, en una palabra, anti-liberal y anti-español».

Estas posiciones radicales empiezan a evolucionar el pensamiento de ARANA a partir de 1898, coincidiendo con su designación como diputado Provincial por Vizcaya. La fecha es también la del «Desastre», que provoca una gran crisis en España favorecedora, sin duda, de las políticas particularistas de los nacionalismos interiores.

111.
Segunda:
coordinación.

En esta época propone ARANA algunas fórmulas de integración política y de relación con el Gobierno español, articuladas mediante la creación de un organismo que coordine a las cuatro Diputaciones vascas. Empieza a cambiar también su estricta posición anti-capitalista y anti-industrialista, porque el desarrollo creciente de Vizcaya también le ayuda a justificar la superioridad del pueblo vasco sobre los demás en la península.

112.
Tercera:
españolismo y
autonomía.

La tercera y última fase es la que se conoce por los historiadores como la de «evolución españolista», cuya fecha de referencia es un artículo publicado en el semanario *La Patria* en 1902. En este período manifiesta su disposición a abandonar el nacionalismo e incluso a sustituir el PNV por un nuevo partido al que denomina «Liga de vascos españolistas». También acepta renunciar a la independencia de Euskadi, propósito que sustituye por el más moderado de obtener para su tierra una autonomía «lo más radical posible dentro de la unidad del Estado español».

Estos vaivenes y ambigüedades perdurarán en el Partido Nacionalista Vasco durante todos los años sucesivos, en los que ha mantenido la doctrina de ARANA como bandera ideológica. ARANA, el gran fundador, muerto en 1903, ha sido mitificado hasta el extremo por el nacionalismo vasco, hasta el punto de identificar en su doctrina elementos proféticos que han servido para reconocer al personaje un cierto papel de mesías o redentor del pueblo (J. ARANZADI, J. L. DE LA GRANJA, L. SORIA SESE, J. JUARISTI, etc.).

El PNV asumió la herencia de Sabino ARANA de modo completo, incluyendo en ella, sin beneficio de inventario, los elementos míticos, contradictorios y extravagantes de su pensamiento. No obstante lo cual, ha sido una fuerza política de extraordinario aliento y éxito desde que ARANA lo fundó. Después de los años iniciales de formación y los ulteriores de suspensión de la actividad, durante la dictadura del general PRIMO DE RIVERA (que, sin embargo, fueron decisivos para la promoción de actividades sociales, culturales y deportivas y el fomento del renacimiento cultural vascongado), la época del gran éxito y expansión será la II República. Entonces se convirtió en el primer partido de Euskadi, ateniéndose a las ideas del fundador que había asumido sin matices en una Asamblea de 1906, en la que también incorporó el lema «Dios y ley vieja».

C) La formación de la idea de autodeterminación

No se entendería bien lo que hemos de explicar sucesivamente sobre la evolución de las aspiraciones políticas del nacionalismo catalán y vasco si no desviara brevemente el seguimiento de lo ocurrido en España para hacer una referencia al desarrollo de la doctrina del nacionalismo y a la formación teórica del derecho de autodeterminación. Estas construcciones políticas alimentarán también a nuestros movimientos nacionalistas.

La identificación de los Estados con la nación y la consideración de esta como sujeto del poder constituyente y titular de la soberanía, es realmente un invento que acontece en el período revolucionario francés, debido, como tantas cosas en aquel proceso, al genio de SIÉYÈS. El abate de Fréjus es el gran constructor, en efecto, de la doctrina de la representación, que supuso un paso teórico definitivo para articular en la práctica constitucional la expresión de la voluntad general. Implantado el principio de que el poder reside en el pueblo y de que la voluntad general de los ciudadanos es el único fundamento de la ley y el Derecho, tal y como resultaba de las exposiciones de J. J. ROUSSEAU, faltaba un complemento, que el filósofo ginebrino no proporcionó en su obra, acerca de cómo podría organizarse razonablemente la voluntad popular para no tener que reunir en una asamblea inconmensurable a todos los ciudadanos activos, a efectos de que la expresaran y decidieran sobre la legislación. La solución fue la doctrina de la representación, arbitrada esencialmente por SIÉYÈS. Esta operación también facilitaría la traslación de la soberanía popular a la nación que es un sujeto político ideal organizado para expresar la voluntad general.

113.

*Traslación de la
soberanía popular a
la nación.*

114.
Nacionalismo
romántico y
nacionalismo
revolucionario.

La concepción que los revolucionarios franceses manejan de la nación, poco tiene que ver con la que, en la época, desarrollará el nacionalismo cultural de HERDER y, sobre su estela, otros pensadores alemanes (en verdad, sus *Ideas sobre la filosofía de la historia de la humanidad* se publican antes de la Revolución, entre 1784 y 1791; de aquí procede la noción étnico cultural de nación, que luego usará, para aplicarla estrictamente a Alemania, J. G. FICHTE, en su *Discurso a la nación alemana* publicado en 1807). Lo importante no será, para los revolucionarios franceses, los elementos culturales, étnicos o geográficos que caracterizan al pueblo francés, sino el hecho de que dicho pueblo participa conjuntamente en la decisión de formar una nación y, desde ella, un Estado. Es una operación puramente racionalista, exenta de adherencias románticas.

115.
Estado nacional
unitario y
centralizado.

Como ya nos consta, este nuevo tipo de Estado nacional, unitario y centralizado, se diferenciará bastante del implantado durante todo el Antiguo Régimen que, en España, incluso se resiste a ser extinguido después de la aprobación de la primera Constitución de 1812. En el nuevo Estado la voluntad general, expresada a través de los representantes de la nación en la Asamblea o Cortes, se concreta en leyes, asimismo generales, de aplicación en todo el territorio y sin distinguir, por ningún concepto, a los ciudadanos a los que se dirigen. Las leyes son aplicadas por una Administración Pública sometida a la disciplina de una estricta jerarquización, asentada ordenadamente en el territorio nacional, que es dividido y acomodado de nuevo, para asegurar la eficacia de la gestión administrativa.

En este mismo modelo se inspiran otros Estados continentales europeos, entre los cuales el nuestro, ya formados como Estado-nación en siglos anteriores, pero organizados hasta entonces conforme a principios constitucionales y administrativos bastante diferentes de los que la Revolución Francesa consagrará.

116.
El principio
de las
nacionalidades.

Otros Estados europeos que no se habían unificado al inicio del siglo XIX utilizarán el concepto de nación, o de nacionalidad, justamente evocando su fuerza integradora. En razón al deseo de conseguir una unidad nacional (y no de romper la existente, como acabamos de ver que termina por pretenderse por los nacionalismos que se forman en el interior de Estados unitarios como España), se empezará a manejar en Italia el «principio de las nacionalidades».

La unificación italiana ocurrió tardíamente en el siglo XIX. Su impulso debió mucho al *Risorgimento*, que auspician principalmente MAZZINI y GARIBALDI. El primero promotor de la joven Italia y defensor del derecho

a «unir a todos los italianos bajo un solo gobierno que emanase de la soberanía popular».

Pero el desarrollo teórico es obra innegable de P. MANCINI, que creó y desarrollaría en 1851 el «principio de las nacionalidades». El concepto trata de explicar el derecho de los componentes de una nacionalidad de formar un Estado propio. Nacionalidad es un concepto que se usa entonces por primera vez para expresar la reunión de una serie de condiciones que justifican la formación de un Estado soberano y único. Los factores a conjugar, según los expresa MANCINI, son: «una sociedad natural de hombres, de unidad de territorio, de orígenes, de costumbres, de lengua conformado en una comunidad de vida y conciencia social».

El principio de las nacionalidades fue una construcción teórica que ayudó a la unificación final de Italia el 1 de agosto de 1871. Pero inmediatamente empezó a ser utilizado también como soporte teórico del derecho de los grupos, asentados en un Estado determinado, que contarían con características históricas, culturales, lingüísticas e incluso folclóricas comunes, a constituir Estados independientes.

En verdad, MANCINI había dejado poco lugar en su construcción teórica para que pudiera llegarse a la conclusión de que bastaba con la reunión de aquellos elementos objetivos de un pueblo para que surgiera inmediatamente el derecho a separarse e independizarse del Estado al que pertenecía. Más bien en su obra resulta indispensable la concurrencia de un elemento subjetivo que radica en la conciencia del pueblo de ser una nacionalidad, la voluntad de pertenecer a la misma y la decisión de autogobernarse. Dice expresamente MANCINI que la reunión de «condiciones naturales e históricas, la comunidad misma de territorio, de origen y de lengua a la vez, no bastan para constituir cumplidamente una nacionalidad tal y como nosotros la entendemos».

En todo caso, una vez que del citado principio de las nacionalidades se llegaron a obtener los primeros resultados políticos referidos, su utilización por otros teóricos y su aplicación a la situación de otros pueblos estuvo marcada siempre por una señalada ambigüedad, y, desde luego, muy condicionada por la oportunidad política de sus consecuencias. Especialmente, para justificar o no el derecho de autodeterminación.

La formulación de este derecho aparece por primera vez en los escritos de MARX y ENGELS, en particular en los que recogen los discursos que ambos pronuncian el 24 de marzo de 1875 con ocasión de la conmemoración de la independencia de Polonia. Aparece en ellos una

117.

El derecho a crear un Estado.

118.

Elementos objetivos y subjetivos de la nacionalidad.

119.

Autodeterminación: primeros enunciados.

referencia al derecho a la autonomía nacional que se vincula con el de autodeterminación.

Tampoco en la doctrina marxista se establece nunca que las condiciones geográficas o culturales sean justificación suficiente para la escisión de un territorio y la creación de un Estado nuevo. Se exige la concurrencia de otro requisito que es la capacidad del grupo que pretende la secesión de llegar a autogobernarse separadamente y promover el desarrollo económico y el progreso social del pueblo. No tienen derecho de autodeterminación, en la teoría marxista, todas las naciones que reúnen unas determinadas condiciones naturales, sino solo aquellas que son viables desde un punto de vista político y económico.

Considerando la ambigüedad de una formulación de esta clase, se comprende bien que tanto en los textos de MARX y ENGELS como en los posteriores y, en este punto, más importantes de LENIN, el derecho de autodeterminación de las naciones se maneje en términos de táctica y conveniencia política. En LENIN el derecho de autodeterminación se justifica en la segregación para constituir un nuevo Estado centralizado. Y tanto él como quienes siguieron su filosofía en materia de autodeterminación y la aplicaron, apoyaron el ejercicio del derecho cuando podría tener sentido para la revolución proletaria. Ese tacticismo y aprovechamiento oportunista del concepto explica también la ambigüedad y contradicciones en que repetidamente incurre la obra de LENIN.

No obstante, el principio de las nacionalidades, vinculado al derecho de autodeterminación, reaparecerá con enorme fuerza en una formulación moderna que llega a asentarse en las Declaraciones internacionales de derechos, al término de la I Guerra Mundial.

Este conflicto bélico liquidó definitivamente el gran imperio austro-húngaro y planteó el problema del futuro de Turquía. La consecuencia fue que las muy abundantes minorías culturales y étnicas existentes hasta entonces en su seno suscitaban la cuestión de su configuración como nuevos Estados separados. La manera de expresar el derecho de estos pueblos fue la utilización del principio de autodeterminación. El concepto pasó nada menos que al Programa de catorce puntos que formuló el Presidente de los Estados Unidos Woodrow WILSON el 8 de enero de 1918, que manejaba el respeto al principio de las nacionalidades y la autodeterminación que, en su criterio, habrían de aplicarse para resolver los conflictos interterritoriales surgidos de la liquidación de los imperios. En base a esta fórmula de arreglo, se crearon dieciséis nuevos Estados. Ya al constituirlos se planteó el serio problema de si se

120.

Viabilidad política y económica.

121.

Aprovechamiento oportunista de la autodeterminación.

122.

El programa de 14 puntos de WILSON.

había delimitado correctamente la población que los integraba por razón de su identidad cultural, histórica o lingüística, lo que no era seguro porque inmediatamente volvieron a aparecer reivindicaciones de autodeterminación de otros pueblos dentro de los Estados que habían conseguido establecerse como identidades políticas separadas.

WILSON tardó poco en apercebirse de las consecuencias que podría tener el manejo incondicionado de un principio como el de autodeterminación de las nacionalidades. No solo podría aplicarse a la constitución de nuevos Estados procedentes de agrupaciones imperiales artificiosas y decadentes, sino también, en un marco étnico y cultural tan complejo como el europeo, podría intentarse utilizar para desarticular Estados en los que no había existido antes ningún conflicto territorial, o cuya consolidación no había sido puesta en duda por ninguna situación bélica. Este riesgo explica que su doctrina tuviera que matizarse para consentir la aplicación del principio de las nacionalidades solamente en aquellos casos en que sirviera para resolver litigios o arreglar conflictos. De hecho, en 1919 la propia delegación norteamericana en la Conferencia de París, a cuyo frente estaba el propio WILSON, llevó una propuesta para la regulación del principio que solo aceptaba su aplicación asegurando el respeto a la integridad territorial de los Estados. Pero incluso en estos términos no fue aceptada por las demás potencias vencedoras. La aplicación del principio se limitó, por tanto, en aquella ocasión, a los Estados vencidos; así resulta del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

123.

Conferencia de París y derecho de autolimitación.

D) La búsqueda de una alternativa organizativa al federalismo, que singularice el autogobierno de algunos territorios: el caso catalán

Aunque los pensadores y partidos nacionalistas que, como hemos visto en páginas anteriores, emergen en los años inmediatamente anteriores al final del siglo, enuncian proyectos de corte federal, inmediatamente se cambiará el rumbo por una deriva distinta. La solución federal, a la postre, presentaría un grave inconveniente para los grupos nacionalistas, radicado en su igualitarismo sustancial: la conversión de España en un Estado federal era una opción organizativa que implicaba admitir que las diferentes regiones españolas contribuirían a formarlo con idéntico poder y en igualdad de condiciones. Esta circunstancia puede sospecharse con buenos fundamentos que no sería bien asimilada por quienes fundamentaban sus reclamaciones políticas en la singularidad de su raza, lengua, cultura, religión, historia e implanta-

124.

El componente igualitario del federalismo, como inconveniente.

ción geográfica de su pueblo. Desde luego, el rechazo era comprensible en el nacionalismo vasco, vinculado al foralismo y al particularismo. En el caso catalán dura más tiempo el manejo de conceptos federales, pero, al final, también el nacionalismo se orienta hacia la búsqueda de soluciones particulares de engarce de Cataluña y España, a ser posible en términos de bilateralidad.

Para esta reorientación de la proyección política del nacionalismo va a ser extraordinariamente oportuna la proclamación del derecho de autodeterminación de los pueblos en el ya recordado Programa de los catorce puntos elaborado por WILSON. A pesar de que, con toda evidencia, WILSON (y, después, la Sociedad de Naciones) consideraba inaplicable a realidades estatales consolidadas, con instituciones democráticas, como era España, el indicado derecho, los partidos vascos y catalanes se aprestaron a invocarlo.

125.
*Las tesis de WILSON
y el nacionalismo
vasco.*

Los primeros en intentar sacar todo el provecho internacional del aludido principio fueron los miembros de una delegación del Partido Nacionalista Vasco que, apelando a las tesis de WILSON, se hizo presente en la Conferencia de París, al término de la I Guerra Mundial, para gestionar ante el propio WILSON y también ante LOYD GEORGE, CLEMENCEAU y ORLANDO, el derecho del pueblo vasco a la autodeterminación. No tuvieron el menor éxito.

126.
*Autodeterminación
como
autogobierno.*

La reivindicación de autonomía, en el caso de Cataluña, recordará la libertad política histórica, segada con los Decretos de Nueva Planta, y empezará a expresarse en diversos proyectos en los que también late ese derecho a la autodeterminación, entendido, con efectos más limitados o internos, como derecho de autogobierno. Dos proyectos hechos desde la Mancomunidad, las «Bases para la autonomía de Cataluña» elevadas al Gobierno el 25 de noviembre de 1918, y las «Bases de la Comisión Mixta parlamentaria y de la mancomunidad para la autonomía catalana», presentada al Presidente del Consejo de Ministros el 29 de diciembre de 1918, en las que se invoca sin rodeos la soberanía de Cataluña al lado de la de España, indican bien la derrota que llevaba entonces la política de los nacionalistas.

En el período que media entre estos años finales de la segunda década del siglo y los inmediatos anteriores a la proclamación de la II República el 14 de abril de 1931, no hay avances importantes en las reivindicaciones nacionalistas y, desde luego, no se logra ninguna realización política-práctica. El paréntesis abierto con la Dictadura de PRIMO DE RIVERA, desde 1923, no era propicio para abordar problemas de aquella clase. Además, justo a partir de la instauración de la Dicta-

dura, la Lliga comienza su declinación que dejará paso al catalanismo de izquierdas.

Este último era favorable a la implantación de una república democrática de carácter federal, que sirviera para resolver el «problema catalán», en términos de reconocimiento de autogobierno. Sin embargo, la articulación técnica de ese federalismo no se explica razonadamente nunca. Más bien, hacia lo que conduce la corriente reivindicativa es a la utilización del derecho de autodeterminación de Cataluña para permitirle que defina en una norma, llamada, también ambiguamente, Constitución o Estatuto, sus instituciones y poderes, y la presente después al Parlamento del Estado para que la ratifique, sin alterarla, y procure su articulación con el resto de España.

El derecho de autodeterminación será el indiscutible motor de las opciones de autogobierno que empiezan a utilizarse en los prolegómenos de la II República. Para que no quepa ninguna duda del prestigio que llega a tener tal idea, uno de los políticos de más fulgurante carrera, brillante y con más proyección de aquel tiempo, como era M. AZAÑA, se conforma con su reconocimiento y ejercicio, en un famoso discurso que pronuncia en Barcelona el 27 de marzo de 1930, en el que, entre otras cosas, dijo: «Yo concibo, pues, a España, con una Cataluña gobernada por las instituciones que quisiera darse mediante la manifestación libre de su propia voluntad, unión libre de iguales con el mismo rango, para así vivir en paz, dentro del mundo hispánico que nos es común y que no es menospreciable. Y he de deciros que si algún día dominara en Cataluña otra voluntad y resolviera ella remar sola en su navío, sería justo el permitirlo y nuestro deber consistiría en dejaros en paz, con el menor perjuicio posible para unos y otros, y deseáros buena suerte, hasta que cicatrizada la herida pudiésemos establecer al menos relaciones de buenos vecinos. No se dirá que no soy liberal. Pero si esto ocurriera, y en el momento que se presentase, el problema sería otro. No se trataría de liberación común, sino de separación. No es lo mismo vivir independiente de otro que vivir libre. Nuestro país español es una prueba de lo que os digo».

Expresa el discurso de AZAÑA no solo sus propias convicciones, tan catalanistas en aquel preciso momento, sino también un estado de opinión dominante entre los partidos de orientación republicana, que se pondría de manifiesto unos pocos meses después, en agosto de 1930, en la reunión que dio lugar al denominado Pacto de San Sebastián. Aunque, durante bastante tiempo, los asistentes a la reunión discutirían sobre el alcance de algunos extremos del acuerdo allí alcanzado, ninguno negó después que la solución acordada para la

127.

Formación de opciones para el autogobierno.

128.

La «unión libre de iguales» del primer AZAÑA.

129.

El Pacto de San Sebastián.

«cuestión catalana» radicaba esencialmente en el reconocimiento del derecho de autodeterminación, aunque, desde luego, su ejercicio y consecuencias no llegaron a concretarse sino en términos muy generales, siempre referidos a una autodeterminación «interna», que no tendría como consecuencia la separación de España, sino la libre determinación de la forma de disponer su autogobierno y de vincularse al Estado.

En este sentido, los delegados catalanes en la reunión en que se celebró el aludido Pacto emitieron una nota explicativa en la que se aludía al «compromiso formal contraído por todos los presentes respecto a la solución de la cuestión catalana a base del principio de autodeterminación, concretado en el proyecto de estatuto o constitución autónoma, propuesta libremente por el pueblo de Cataluña y aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes, expresada en un referéndum votado por sufragio universal».

Varios asistentes a la reunión (ALCALÁ ZAMORA, Miguel MAURA, CARRASCO I FORMIGUERA...) se atuvieron a versiones no muy diferentes del acuerdo, en lo que el arreglo del problema catalán se refería. Tiempo después, cuando se inició el debate sobre la totalidad del Estatuto en las Cortes constituyentes, MAURA fue invitado a concretar los términos del Pacto de San Sebastián, lo que hizo afirmando «sin temor a que nadie pueda contradecirme» «que el compromiso contraído en este Pacto se cifraba en esto: primero, en que Cataluña, una vez proclamada la República, no tomaría nada por su mano; segundo, que la Asamblea de Ayuntamientos de Cataluña confeccionaría un Estatuto: que ese Estatuto pasaría por el plebiscito de Cataluña, sería traído a las Cortes y el Gobierno —el Gobierno que hubiera— se comprometía a traerlo a las Cortes, pero que las Cortes, libérrimamente, sin ninguna traba, que ni siquiera podía alcanzar a los que estaban presentes en el Pacto de San Sebastián, que no podían comprometer absolutamente nada, lo discutieran, votaran y aprobaran. Y, por último, que Cataluña —mejor dicho—, los que asistían al Pacto de San Sebastián en nombre de los partidos catalanes, se comprometían a aceptar lo que las Cortes resolvieran». La exposición de MAURA revela, como han destacado A. MORI, J. TORNOS MAS, entre otros, que su interpretación del Pacto de San Sebastián era que el proyecto de Estatuto quedaba finalmente sometido a lo que las Cortes libremente decidieran sobre él. LERROUX confirmó la interpretación de MAURA. Pero otros parlamentarios, como ALONSO DE ARMIÑO, explicaron justamente lo contrario, manifestando, al menos, que había existido la intención de condicionar la voluntad del Parlamento soberano.

130.

La autodeterminación como solución a la «cuestión catalana».

131.

Contenido de los acuerdos.

Lo que no cabe duda es que en el Pacto se había concordado en líneas generales el procedimiento para el ejercicio del derecho de autodeterminación, que comprendía, al menos, la redacción de la norma reguladora del autogobierno (constitución o estatuto) y su aprobación y sometimiento a referéndum. Pero hubo un primer ejercicio del derecho, mucho más informal y revolucionario, expresado en la asunción por MACIÀ, en la noche del 13 al 14 de abril, del Gobierno de Cataluña, después de ocupar el ayuntamiento de Barcelona, y, acto seguido, en la declaración del Estado catalán. Su manifiesto del día 14 decía: «En nombre del pueblo de Cataluña proclamo el Estado catalán bajo el régimen de una República catalana, que libremente y con toda cordialidad anhela y pide a los otros pueblos de España su colaboración en la creación de una Confederación de pueblos ibéricos y está dispuesta a lo que sea necesario para liberarlos de la monarquía borbónica».

Semejantes declaraciones, hechas el mismo día que se establecía la República en España, reclamaban una inmediata reacción del Gobierno provisional, que envió enseguida a tres ministros, que pactaron, sin muchas dificultades, con MACIÀ, una rebaja en el fondo y forma de sus pretensiones. En una nota del presidente catalán, emitida al término de la reunión celebrada el día 17, se traduce bien su aceptación de no precipitar los acontecimientos. A su Gobierno lo denomina en la nota, con más moderación que la empleada el 14 de abril, «Consejo de Gobierno de la República en Cataluña». De la reunión había surgido también el acuerdo de utilizar la denominación Generalitat (que, en realidad, había puesto en circulación Antonio MAURA al redactar el Dictamen de la Comisión extraparlamentaria en 1919) para designar al Gobierno catalán. La institución requirió desempolvar la historia desde el siglo XIV.

Como consecuencia del ajuste provisional de la Generalitat, el Gobierno central también se ocupó enseguida de precisar y delimitar sus atribuciones, e incluso de darle base legal al reconocimiento de la misma, lo que ejecutó con un Decreto de 21 de abril de 1931 sobre el gobierno y administración de las provincias, en cuyo artículo 6 se disponía la desaparición de las Diputaciones Provinciales atribuyendo al Gobierno provisional de la Generalitat sus competencias y la constitución de la Asamblea con representantes de los ayuntamientos.

La organización interna de la Generalitat sería establecida por un Decreto de 28 de abril, dictado por su propio Gobierno. Se determinaban en él las estructuras fundamentales políticas y administrativas, y las competencias y procedimientos para resolver los conflictos con el

132.

Declaración del Estado catalán.

133.

Gobierno provincial de la Generalitat de 1931.

Estado. Se incurrió en algunos destacados excesos en la autoatribución de competencias, que hubieron de ser desautorizados por el Gobierno del Estado, en términos cordiales, hasta tanto no se aprobaran definitivamente la Constitución y el Estatuto de Cataluña.

Pero todos estos acontecimientos reflejan la firme convicción política de que se había iniciado el proceso de autodeterminación previsto en el Pacto de San Sebastián, que había de llevar a la recuperación de la posición de autogobierno paccionado que se había perdido en 1714. A esta construcción responde, exactamente, la argumentación de un dictamen que emite MASPONS I ANGLASELL sobre la relación de Cataluña con el Estado español.

134.
Ejercicio de la autodeterminación: anticipación del Estatuto de Autonomía a la Constitución.

Siguiendo el procedimiento previsto en el Pacto de San Sebastián para la solución de la «cuestión catalana» y el ejercicio del derecho de autodeterminación, el Estatuto de Cataluña fue elaborado con toda rapidez sin esperar a que las Cortes Constituyentes terminaran su trabajo. El texto fue publicado en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* el 18 de agosto de 1931. En el Preámbulo se advierte expresamente que había sido hecho «en ejercicio del derecho de autodeterminación que compete al pueblo catalán». Al usarlo también se concreta un proceso en el cual «la personalidad política de Cataluña debía precisar su compromiso con la República española... de marcar las líneas fundamentales de su estructuración». Y continúa con esta declaración fundamental: «con esta obligación, voluntariamente asumida, se ha querido ofrecer a las Cortes Constituyentes de la República una prenda del amor que pone Cataluña en la defensa de la libertad que todos los pueblos de España han conquistado por la revolución del 14 de abril». Añade, en fin, que «Cataluña quiere que el Estado español se estructure de manera que haga posible la Federación entre todos los pueblos hispánicos».

135.
Plebiscito del Estatuto.

Según se había prevenido también en la reunión de San Sebastián y en las declaraciones acordadas entre los partidos, se siguió el procedimiento para el ejercicio del derecho de autodeterminación, que implicaba el sometimiento del texto a votación popular. Primero se reclamó el apoyo plebiscitario de los ayuntamientos, que se lo otorgaron por unanimidad. Entre los concejales de los ayuntamientos votaron a favor 8.349 y solo 4 en contra. Resultados impresionantes a los que siguió el contundente referéndum popular, que arrojó un saldo de 792.574 votos emitidos, de los que fueron negativos solamente 3.286.

Después de aprobado se remitió a las Cortes Constituyentes como Estatuto, y no como proyecto de Estatuto. La función de las Cortes sería sancionarlo, no someterlo a revisión.

Las Cortes Constituyentes recibieron y publicaron el texto, pero aparcaron su tramitación hasta tanto se elaboraba la nueva Constitución republicana.

Cuando, llegado su momento, le llegó el turno al debate sobre el Estatuto, quedaron abiertos sobre la mesa todos los problemas acerca de si las Cortes tenían, o no, libertad de enmienda o si les correspondía un simple voto de ratificación. La cuestión fue saldada a favor de la potestad de enmienda de las Cortes, aceptada a regañadientes, pero impuesta por la brillante defensa de la misma que desarrolló AZAÑA ante la cámara. El Estatuto de Cataluña contenía, en cuanto que se había elaborado anticipadamente, muchas determinaciones que no se acomodaban a lo establecido en la Constitución. El voto de las Cortes sobre el Estatuto no podía ser, pues, de simple ratificación, sino que era preciso proceder a su ajuste. La operación se encontraba con las posiciones, de apariencia irreconciliables, de Esquerra Republicana y los proponentes del texto autonómico y los republicanos centralistas para los que algunas de las proposiciones estatutarias eran inadmisibles.

Sin ninguna duda, el texto del Estatuto pudo acomodarse a la Constitución y salir adelante hasta aprobarse, gracias al prestigio político e intelectual y a la fuerza argumentativa de AZAÑA, que se empleó a fondo en su discurso en las Cortes sobre el Estatuto, pronunciado el 27 de mayo de 1932.

Contiene la vibrante exposición de AZAÑA un recorrido histórico sobre la organización del Estado en el Antiguo Régimen, en la que describe una organización política basada en la libertad, el particularismo y la agrupación de los diferentes territorios en una unidad superior llamada España. En el marco de esta situación cada una de las partes tenía su propia individualidad y sin perjuicio de ello los españoles de la época eran «tan españoles como nosotros, tan españoles como sus antecesores». Aunque con la llegada de la monarquía austríaca se inició una política de «sojuzgamiento de las libertades locales», tal política no tenía propósitos asimilistas; no se trataba de fundir Estados, sino de «sojuzgar a los súbditos». Pero por este camino, cuando arriba a España la dinastía borbónica, se procede a la liquidación de los últimos Estados peninsulares de la antigua monarquía católica.

El trabajo de las monarquías extranjeras para acabar con las viejas libertades del pueblo español es calificado por el ferviente republi-

136.

La potestad de enmienda de las Cortes.

137.

El discurso de AZAÑA sobre el Estatuto.

cano AZAÑA con la siguiente rotundidad: «Esta España no debe nada a las dinastías extranjeras, ni siquiera su unidad, y, en cambio, España es acreedora a estas dinastías de muchos siglos de abyección y de desgobernio».

«La política asimilista del Estado español —explica AZAÑA en un pasaje crucial de su discurso— se inaugura propiamente en el siglo XIX. No es asimilista la política de los reyes de la Casa de Austria; pero sí quiso serlo la política liberal, parlamentaria y burguesa del siglo XIX. Quiso serlo por varios motivos, entre otros porque tenía a la vista el ejemplo francés. Hubo en España una ocasión, señores diputados, en que pudo nacer y fundarse con vigor y con un porvenir espléndido una política de Estado nacional, uniforme, asimilista; esa ocasión fue la guerra de la Independencia... (pero) aquello se dejó perder, entre otros motivos, porque el rey que ocupaba el trono de España más se atuvo a su despotismo, a su tiranía y a su poder personal que a los intereses de la nación, y ahogó, bajo una persecución brutal, en un lago de sangre, los impulsos naturales y espontáneos que hubieran podido librar a España de aquel estado en que se encontraba».

Compara, en un pasaje ulterior, los injustificados miedos a la desmembración de España, derivada del Estatuto catalán, con la organización del Estado español en tiempos de los Reyes Católicos. Explica AZAÑA que si se recogieran en un proyecto de ley los poderes del Estado con que contaban Isabel I y Fernando V y se publicasen en la Gaceta «veríais correr espantados a todos los defensores de la unidad nacional, suponiendo que la hicieran estos reyes...».

Comprende en fin algunos de los temores expresados sobre las consecuencias de la rearticulación del Estado, que resultaría de la aprobación del Estatuto de Cataluña, pero rebate completamente su fundamento, explicando que el Estatuto no es una pieza ordinamental suelta o fuera de sistema, sino que ha de encajarse exactamente en la Constitución. En este punto la posición de AZAÑA gira radicalmente alejándose de las afirmaciones sostenidas en su discurso de Barcelona de 1930. Dijo al respecto: «Todas las dudas, todas las preocupaciones relativas a la dispersión de la unidad española no están sometidas siquiera a discusión. Ya no lo están; lo hubieran estado mientras se discutió la Constitución, pero una vez votada la Constitución, no hay prejuicio posible que sostenga en cuanto una probable dispersión de la unidad nacional... la unidad esencial de España no puede padecer, porque si padeciera, vosotros no habríais votado la Constitución que nos rige. De suerte que mientras nos mantengamos dentro de los lími-

tes de la Constitución, hablar de la dispersión española por la votación de los Estatutos es una insensatez».

E) Características de la organización territorial del Estado en la Constitución de 1931

a) Soberanía y forma de Estado

Los interesantes debates de la Constitución, en lo que concernía a la organización territorial de España, tuvieron que entrar de frente en la resolución de problemas esenciales que, hasta entonces, habían sido aludidos con bastante ambigüedad por las fuerzas políticas: la titularidad de la soberanía, para decidir si era única o compartida, y si pertenecía a España, a la nación española o al pueblo español, que no eran conceptos equivalentes. La forma de Estado, resolviendo si sería unitario o federal. La cuestión de la generalización o no del sistema de autonomías territoriales. Las fórmulas de reparto de atribuciones entre el poder central y las regiones. En fin, los instrumentos para la resolución de los conflictos de competencias y el control de las autonomías.

Respecto de la titularidad de la soberanía, la tradición constitucional española había sido utilizar la expresión «soberanía nacional». Esta fórmula excluía cualquier forma de participación en ella de los territorios infraestatales. En el Preámbulo de la Constitución de Cádiz se hablaba de «nación española» y en el artículo 3 se afirmó que «la soberanía reside esencialmente en la nación». Una fórmula semejante utilizó la Constitución no promulgada de 1856 y el artículo 32 de la de 1869. El término nación española lo utilizaron también las Constituciones de 1837, los artículos 11 y 78 de la Constitución de 1845 y los artículos 11 y 87 de la de 1876. En la tramitación de la Constitución de la II República, el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora utilizaba la expresión «nación española». El concepto fue objeto de debate.

La cuestión de la soberanía enfrentó a quienes pensaban que no era susceptible de división o fragmentación alguna con los que estimaban algunas fórmulas posibles de concurrencia en determinadas decisiones soberanas. ORTEGA Y GASSET, entre los primeros, afirmaba que la soberanía «implica la voluntad radical y sin reservas de formar una comunidad de destino histórico, la inquebrantable resolución de decidir juntos en última instancia todo lo que se decida. Y si hay algunos en Cataluña, o hay muchos, que quieran desjuntarse de España, que quieran escindir la soberanía, que pretenden desgarrar esa raíz de nuestro

138.

La «soberanía nacional» de nuestra tradición constitucional.

139.

¿Soberanía dividida?

añejo convivir, es mucho más numeroso el bloque de los españoles resueltos a continuar reunidos con los catalanes en todas las horas sagradas de esencial decisión». FRANCHY I ROCA, de la minoría federal, invocando la autoridad de ADOLFO POSADA, apeló a la doctrina federal para reconocer limitaciones de la soberanía estatal y formas de participación en la misma de las organizaciones territoriales interiores. La disputa se llegaría a elevar a grandes alturas intelectuales, con intervenciones de OSORIO Y GALLARDO, MELQUIADES ÁLVAREZ, ROYO VILLANOVA, FANJUL, ALGORA y otros. También se incluyó en el debate el uso, o no, de la palabra España. A los autonomistas no les producía ninguna incomodidad la palabra España, pero sí el concepto nación española. Al término de la discusión, bastante apasionada, se concluyó por redactar el artículo 1.º de la Constitución atribuyendo la soberanía al «pueblo en su conjunto». JIMÉNEZ DE ASÚA, en nombre de la Comisión Parlamentaria, advirtió de la evitación deliberada del concepto «nación». «Hemos querido —dijo— emplear esta palabra, más clara y más acertada, de pueblo, y no la de nación, que todavía, en cuanto a su definición, está en el crisol». La palabra pueblo aparece en diferentes preceptos de la Constitución (artículos 51, 66 y 103), pero, a pesar de la advertencia de JIMÉNEZ DE ASÚA, también se usa en el articulado el concepto de nación (artículos 53, 67, 76 y 117).

140.
La palabra España.

141.
El pueblo.

142.
*Forma de Estado:
rechazo del
federalismo.*

Respecto de la elección de la forma de Estado, tanto en algunas declaraciones relativas al Pacto de San Sebastián, como en manifestaciones de los grupos políticos catalanistas y en el propio texto del Estatuto presentado a las Cortes Constituyentes, se alude a la federación de España. Sin embargo, fueron evidentes las reticencias de los constituyentes a implantar esta forma de Estado, justificando el rechazo con diversos argumentos. En el fondo de ellos, aunque no se manifieste explícitamente, estaba, sin ninguna duda, el fantasma de 1873, el mito construido alrededor de la primera federación intentada en España. Los argumentos que sirvieron para rechazar la opción federalista están expresados en diversos documentos y declaraciones. El Preámbulo del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora decía: «Las provincias han adquirido, en el curso de un siglo, personalidad y relieve que nadie puede desconocer; y en la mayor parte del territorio nacional nadie protesta contra esa organización, ni reclama otra. Hubiera sido, pues, arbitrario, trazar sobre el papel una República federal que por lo visto no apetece a la generalidad del pueblo a quien había de serle impuesta. Mas con igual claridad en otras regiones españolas, han surgido o apuntan anhelos de una personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los cami-

nos a su expansión sería sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política. He aquí por qué la Comisión ha preferido, en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico, facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo».

A pesar del aparentemente abierto, expreso y, en la forma de manifestarlo, contundente rechazo del sistema federal, los constituyentes manifestarán, en este punto, sus propias contradicciones, tanto al explicar los fundamentos como al tenerse que rendir a la evidencia de que, para estructurar el nuevo Estado republicano sobre la base de una fuerte descentralización, no tenían más remedio que recurrir a modelos federales. Procede, de nuevo, de la propia Comisión Jurídica Asesora, la confesión de haber empleado como modelo del Anteproyecto las Constituciones de Weimar y austríaca (dice el Preámbulo también claramente que «al señalar las atribuciones inalienables del Estado nos hemos guiado por lo que establecen las Constituciones federales de Europa y por lo que han aceptado hasta fecha reciente los partidarios más estudiosos del federalismo en nuestra Patria»). En pleno debate sobre la naturaleza del Estado que la Constitución estaba tratando de implantar, ALCALÁ-ZAMORA explicará los fundamentos de la opción seguida, con la que, cualquiera que fuesen sus inspiraciones, se trató de dejar «expedito el camino para las posibilidades amplísimas de una Constitución federal, sin imponer la rigidez de un tipo, ni el fetichismo de un nombre», y afirmará «yo creo que no es indispensable en la Constitución la palabra federal, porque está la sustancia federal». GARCÍA VALDECASAS, en el seno de la Comisión, fue el más sincero respecto de la fuerza del mito construido alrededor de los excesos y algaradas que provocó la I República Federal. Dijo: «Ha sido un recelo ante la palabra lo que nos ha movido fundamentalmente a descartarla».

En una exposición de JIMÉNEZ DE ASÚA sobre la Constitución en la II República española, se contiene una explicación teórica más elevada sobre las razones por las que, según explica, «Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República federal, no hemos querido declararlo porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sirva de ejemplo el caso de Alemania. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del *Reich* y cómo los antiguos Estados reciben el nombre menos ambicioso de *Länder*. El Estado federal alemán va transformándose en Estado integral». Continúa la argumentación de JIMÉNEZ DE ASÚA, haciendo notar que: «El Estado federal, por su parte, no ha podido superar ni fundándose en el princi-

143.

La utilización de soluciones procedentes de los federalismos europeos.

144.
Estado integral.

pio sinalagmático (que ilustró P I I MARGALL) ni en el orgánico, que no se logra fijar satisfactoriamente, ni por la teórica ni por la técnica, su carácter de etapa transitoria hacia un Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va transformándose en moderno Estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único gran Estado español. Frente al Estado unitario tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de otros territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado (sin perjuicio de los diversos grados posibles de descentralización administrativa), junto a otras regiones que quieran o estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios».

b) *Generalización o particularismo en el establecimiento de autonomías territoriales*

145.
Propuesta de ORTEGA para un regionalismo uniforme.

La cuestión de la generalización o no del sistema de autonomías territoriales fue también objeto de un debate en el que se ofrecieron dos alternativas: la primera, dejar la iniciativa a los territorios interesados. La segunda, decidir directamente la regionalización total de España. Esta última fue intensamente defendida por ORTEGA Y GASSET, quien estimaba que el impulso de la autonomía en unos territorios y no en otros llevaría a producir «una división en dos Españas diferentes: una compuesta por dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto más dócil al poder central. Para el proyecto es la autonomía algo especial, puesto que no la estatuye para todos los cuadrantes españoles. Esto que pretende ser cautela, previsión y desamor a la aventura, me parece más bien, y a la par, ingenuo y funesto». La alternativa que ORTEGA ofrecía era la de la generalización desde la Constitución del sistema autonómico, en su convicción de que «si la Constitución crea desde luego la organización de España en regiones, ya no será la España una quien se encuentre frente a frente de dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte ceñirse majestuoso sobre sus diferencias el Poder nacional, integral, estatal y único soberano».

El texto constitucional no siguió esta solución, sino la anteriormente comentada. De manera que el acceso a la autonomía requería la cumplimentación sucesiva de una serie de requisitos que se instrumentaban del modo siguiente. El sujeto de la iniciativa autonómica eran las provincias; podían estar en solitario o junto con otras limítrofes (esta condición estaba expresamente dispensada para los territorios insulares), «con características históricas, culturales y económicas comunes», acordar «organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado español» (artículo 11). Para que se pudiera aprobar un Estatuto de Autonomía se establecían las siguientes condiciones: «a) que lo proponga la mayoría de sus ayuntamientos, o, cuando menos, aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región. b) Si el plebiscito fuera negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años; c) que lo aprueben las Cortes» (artículo 12). Los Estatutos eran aprobados por el Congreso cuando no contuvieran principios contrarios a la Constitución o a «las leyes orgánicas del Estado en materias no transmisibles al poder regional»... Finalmente, en cuanto a la posición del Estatuto en el sistema de fuentes se precisaba que, una vez aprobado, «será la ley básica de la organización administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico» (párrafo final del artículo 11).

c) *Competencias, conflictos y garantías*

Además de lo dicho, las restantes reglas sobre distribución de competencias eran algo más precisas que las de la Constitución vigente aunque se manejaron entonces diversas formulaciones y se trabajó en el período constituyente bajo la influencia del Estatuto de Cataluña que abría, con notable presión, la alternativa de que el texto constitucional recogiera sus opciones; UNAMUNO, ante este problema, llegó a manifestar expresivamente: «Se trata de ver si sale la Constitución a remolque del Estatuto».

El sistema era, en síntesis, el siguiente: había en la Constitución dos listas de competencias, en los artículos 14 y 15. La primera atribuía una serie de materias a la competencia exclusiva del Estado, tanto en el plano legislativo como ejecutivo (empezaba diciendo el artículo 14 que «son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes»...); la segunda reservaba al Estado la legislación de manera íntegra y exclu-

146.

Autonomía como derecho de todos los territorios.

147.

Las listas de competencias.

siva sobre otra relación de materias, permitiendo que las regiones autónomas asumieran las competencias de ejecución «en la medida de su capacidad política». Y se completaba el sistema con una cláusula residual con doble reenvío que, primero, permitía a las regiones asumir por medio de sus Estatutos competencias legislativas exclusivas y la ejecución directa sobre todas las materias no comprendidas en las dos listas referidas (artículo 16); y segundo, reconocía la competencia del Estado en todas las materias que no estuvieran atribuidas específicamente a las regiones en sus respectivos Estatutos, si bien este podría distribuir o transmitir sus facultades por medio de una ley (artículo 18).

148.
Cláusula residual.

El juego de la cláusula residual es el mismo que ha recogido ulteriormente la Constitución de 1978 (artículo 149.3), si bien queda mucho más clara y con una funcionalidad más específica la redistribución postestatutaria de competencias efectuada mediante leyes estatales, que en la Constitución de 1931 aparece referida a las competencias residuales que puedan quedar adscritas al Estado, no a las incluidas en las listas de los artículos 14 y 15. En la Constitución vigente, como veremos en su momento, el artículo 150.2, que regula igualmente las transferencias postestatutarias, fue concebido de forma más ambiciosa a favor de las autonomías.

149.
Asunción estatutaria de competencias: límites.

Recapitulando sobre el sistema de distribución de competencias, puede decirse que las regiones no podían asumir ninguna competencia, ni legislativa ni ejecutiva en relación con las materias relacionadas en el artículo 14; podían los Estatutos atribuirles competencias de ejecución respecto de las materias enunciadas en el artículo 15 y competencias legislativas exclusivas y de ejecución directa en las materias no comprendidas en ninguno de los dos preceptos citados. Así queda reflejado, con relativa precisión, en los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, artículos 5 al 12 catalán de 15 de septiembre de 1932), aunque con flexibilidad a la hora de interpretar si una materia (sobre todo, en los supuestos de conexión) había quedado o no reservada al Estado en exclusiva. Hay que hacer notar, sin embargo, que la función ejecutiva en relación con materias reguladas legislativamente por el Estado no comprende necesariamente la potestad reglamentaria; así resulta claramente de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 20 que establecía: «El Gobierno de la República podrá dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales».

El sistema de distribución de competencias se completaba con tres previsiones principales más que debemos comentar ahora: la primera

es la contenida en el artículo 20, según el cual «las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este título». El texto es de redacción confusa, pues no expresa con acierto si, en verdad, lo que se pretendía es que las regiones fueran las ejecutoras ordinarias de toda la legislación estatal, regla de articulación de poderes que es común en algunos federalismos y luce todavía hoy, por ejemplo, en la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, no podría ser este el significado porque en tal caso quedaba sin sentido lo dispuesto en el artículo 14, que atribuía competencias de ejecución directa al Estado en las materias en él relacionadas. ALCALÁ-ZAMORA, en sus reflexiones sobre los defectos de la Constitución de 1931, aclaró después certeramente que el posesivo «sus» había que entenderlo referido a las autoridades de la República y no a las de las regiones autónomas, salvo en los casos en que estas, por determinación constitucional o legal expresa, ostentaran, en efecto, tales facultades ejecutivas. Comenta ALCALÁ-ZAMORA, por cierto, que de la correcta interpretación expresada derivó también el empeño, al que las Cortes hubieron de acceder, de que el presidente de la Generalitat encarnara la representación del Estado, con lo que, entre otros efectos, se conseguía que fuese también la autoridad estatal a que se refería el comentado artículo 20.

La segunda precisión estaba en el artículo 21, y es del siguiente tenor: «El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas en sus respectivos Estatutos» (regla de primacía que ha pasado de términos prácticamente idénticos al artículo 149.3 de la Constitución vigente). El artículo transcrito, con su redacción final, aparece tardíamente en el curso del proceso constituyente; su primera versión, según lucía en el proyecto constitucional elaborado por la Comisión parlamentaria correspondiente, era mucho más categórica a favor de la prevalencia del Derecho estatal; decía el artículo 20 de este proyecto: «El Derecho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones Autónomas», sin otros matices. La alteración de esta redacción primitiva se debe a una enmienda del propio ALCALÁ-ZAMORA, aunque firmada por el doctor JUARROS; a la redacción final se llegó después en la fórmula de concordia hallada tras el segundo dictamen de la Comisión. A la funcionalidad de esta cláusula de primacía se refirió el Tribunal de Garantías Constitucionales en una de las Sentencias más

150.
*Ejecución
autonómica de las
leyes de la
República.*

151.
*La prevalencia del
Derecho estatal.*

152.
*La Sentencia del
Tribunal
de Garantías
Constitucionales de
8 de junio
de 1934.*

conflictivas y discutidas que llegó a producir; se trata de la Sentencia de 8 de junio de 1934, que decía lo siguiente:

«En la propia Constitución se contienen dos preceptos de carácter general que consagran la primacía del derecho del Estado, y que son aplicables cuando las dudas suscitadas hagan preciso emplear el método de las presunciones. Son los formulados en los artículos 18 y 21. Consagra el primero el principio de la competencia del Estado en cuantas materias no estén reconocidas explícitamente en su Estatuto a la Región autónoma. Y añade el artículo que el Estado “podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley”. Es decir, que el Estado es en la economía de la Constitución el receptáculo de la competencia que expresamente no transmita, pues la mecánica constitucional, en efecto, no responde al criterio de los derechos reservados a las regiones autónomas, sino al de la delegación de derechos originarios del Estado. Pero si el citado artículo 18 enjuicia el momento estático de las relaciones entre el Estado y las Regiones (el de distribución de competencias), el artículo 21, al establecer que “el derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos”, atiende al momento dinámico de la relación en el cual se hace necesario afirmar una primacía con ocasión de un conflicto que es preciso decidir. Así, cuando la duda surge acerca de si una materia ha sido o no atribuida a la exclusiva competencia regional, la presunción jurídica a que en última instancia hay que apelar se muestra favorable al Estado.»

La tercera regla competencial que interesa referir es, finalmente, la contenida en el artículo 19 que es, como su simple lectura descubre, el indiscutible antecedente de las leyes de armonización que regula el artículo 150.3 del texto constitucional vigente, aunque, como se comprenderá sin que sean precisas otras explicaciones, sometidas a algunas garantías adicionales que no existen en la actualidad. Disponía el precepto citado lo siguiente: «El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exija la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa a esta necesidad. Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que integran las Cortes. En las materias reguladas por una Ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza».

El régimen de las competencias se complementaba con las correspondientes previsiones sobre el traspaso de los medios materiales,

personales y financieros, necesarios para ejercerlas, lo que regulaba el Estatuto en términos que traspondrían más tarde, también, las normas de desarrollo de la Constitución de 1978. La disposición transitoria del Estatuto decía al respecto: «El Gobierno de la República queda facultado, dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de este Estatuto, para establecer las normas a que han de ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación de los servicios que pasan a la competencia de la Generalidad, encargando la ejecución de dichas normas a una Comisión mixta que designen por mitad el Consejo de Ministros y el Gobierno provisional de la Generalidad. Esta Comisión deberá tomar sus acuerdos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros como mínimo, sometiendo, en caso necesario, sus diferencias a la resolución del presidente de las Cortes de la República».

Las normas relativas a la Comisión Mixta catalana, que es la única que llegó a funcionar de modo efectivo durante algún tiempo (después de los sucesos de octubre de 1934 que ya hemos referido, un Decreto de 21 de febrero de 1935 la dejó en suspenso), se aprobaron por Decreto de 21 de noviembre de 1932. Establecía la norma citada las reglas que habían de seguirse para la adopción de acuerdos, formación de inventarios, transferencias del personal de la Administración del Estado, etc.

El Decreto citado preveía que los traspasos fuesen progresivos y que se efectuaran a medida que se hubieran constituido los órganos catalanes necesarios para hacerse cargo de los mismos, cuidando, en todo caso, de no duplicar los servicios y de mantener los de la región autónoma estrechamente coordinados con los que restaran a la Administración central (artículos 18 y 19). Siguiendo más o menos fielmente estas directivas, se aprobaron en los años sucesivos una larga serie de Decretos que transferían servicios sobre las materias y sectores más diversos. Estos Decretos se limitaban a aprobar los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Mixta (que se transcribían íntegramente) que solían ir precedidos de una exposición acerca de los criterios seguidos para determinar qué servicios se consideraban asumidos por la Generalitat y cuáles se excluían del traspaso; contenían, además, referencias organizativas, reglas de coordinación y los demás pormenores señalados, con carácter general, en la norma general reguladora de los traspasos ya citada.

Por lo que concierne a la organización interna, en el caso catalán, quedaba establecido que la Generalitat estaría integrada por el Parlamento, el presidente de la Generalitat y el Consejo Ejecutivo. El Parlamento, que tenía atribuidas las funciones legislativas, era elegido por un plazo no

154.

El traspaso de medios materiales, personales y financieros.

155.

Comisión Mixta.

156.

Decretos de transferencias.

157.

Parlamento, presidente de la Generalitat y Consejo Ejecutivo.

mayor de cinco años, por sufragio universal, directo, igual y secreto. El presidente de la Generalitat y los consejeros tenían encomendadas las funciones ejecutivas y debían contar con la confianza del Parlamento. El primero, elegido en el seno del Parlamento, asumía la representación de Cataluña; añadía el artículo 14 del Estatuto que «asimismo representa a la región en sus relaciones con la República y al Estado en las funciones cuya ejecución directa le está reservada al poder central»; el significado de este último inciso, en cuanto suponía la consideración del presidente como autoridad competente a efectos de ejecución de las leyes del Estado, ya ha sido comentado más atrás.

158.

La organización de la Justicia.

Mayor interés tiene la organización de la Justicia, especialmente en el caso catalán, que es el único territorio que llegó a tener alguna experiencia sobre este particular. El artículo 11 del Estatuto hacía a este respecto dos declaraciones fundamentales: la primera, que «la Generalidad organizará la Administración de justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado» (la función de deslinde competencial que cumplían estas leyes ya nos consta); la segunda, que «el Tribunal de Casación de Cataluña tendrá jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas cuya legislación exclusiva está atribuida a la Generalidad».

159.

Atribuciones del Tribunal de Casación de Cataluña.

El criterio aplicado para el deslinde de las atribuciones del Tribunal de Casación catalán y el Tribunal Supremo de la República era el de la exclusividad de la competencia legislativa. Criterio bastante impreciso porque, entonces como ahora, los Estatutos de Autonomía presentaban inexactitudes formales a la hora de asignar el calificativo de exclusiva a una concreta competencia, inexactitudes que se producían normalmente por exceso, pero también por defecto. En la práctica, tanto las resoluciones del Tribunal de Casación de Cataluña como del Tribunal Supremo (que ha estudiado MILIAN I MASSANA), se desentendieron de la calificación nominal de la competencia en el Estatuto para estar al régimen real de la misma según resultaba de la interpretación de la Constitución y los Estatutos. Los Autos del Tribunal de Casación de 28 de marzo y 10 de octubre de 1935 y los del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1936, llegaron a reconocer la competencia del Tribunal de Casación en asuntos en los que la competencia legislativa no estaba atribuida como «exclusiva» a la Generalitat, pero, no por emplear un concepto de exclusividad menos rígido que permitiera reconocer este carácter a materias en cuya normación concurrían el Estado y la región autónoma, sino aplicando un criterio distinto, como es el de determinar si eran en verdad normas catalanas o nor-

mas estatales las que debían aplicarse al caso controvertido, análisis que debería concluir reconociendo la competencia del Tribunal de Casación catalán, cuya decisión agotaría todas las instancias, cuando aplicara normas catalanas precisamente, pero no cuando estuviera en juego el Derecho del Estado.

Por lo que concierne, en fin, al control sobre las regiones autónomas y la resolución de los conflictos de competencias, la posición central la ocupaba el Tribunal de Garantías Constitucionales. Sus competencias quedaron concretadas en la Ley reguladora de 14 de junio de 1933 (es de notar que el artículo 122 de la Constitución preveía que entre los miembros del Tribunal hubiera un representante de las regiones españolas) y tiene algún interés la regulación que contenía sobre los conflictos de competencias. La Ley citada regulaba las «cuestiones de competencia legislativa» (artículos 54 y siguientes), los «conflictos de atribuciones entre autoridades administrativas» (artículos 60 y siguientes) y dedicaba el Capítulo III del Título V a «los demás conflictos» en donde se atendía a los no comprendidos en las dos rúbricas anteriores. Junto a las «cuestiones de competencia legislativa» podían producirse también, con independencia, impugnaciones por inconstitucionalidad de leyes regionales. Cuando el Estado o la región usurpaban competencias ajenas, el procedimiento a emplear para exigir el acatamiento a los principios constitucionales era el conflicto de competencias (por ejemplo, la famosa Sentencia del Tribunal de Garantías de 8 de junio de 1934 sobre ley catalana de contratos de cultivo, de 11 de abril del mismo año, se dio como resolución de una cuestión de competencia); en los demás casos, en los que sin haber usurpación de competencias se lesionaban por una ley regional las disposiciones constitucionales o estatutarias, el sistema de impugnación a utilizar era el recurso de inconstitucionalidad (por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Garantías de 5 de marzo de 1936).

La jurisdiccionalización absoluta de los controles sobre la actividad de las regiones permitió excluir del texto constitucional previsiones que permitieran una intervención estatal en el caso de que actuaciones regionales lesionaran gravemente el interés general (tal vez a esta circunstancia y al recuerdo de los acontecimientos extremos a que nos referiremos, debe su existencia el artículo 155 de la Constitución de 1978 que, como en su momento veremos, permite al Gobierno adoptar medidas extraordinarias en defensa del interés general). De aquí que con ocasión de los acontecimientos de octubre de 1934 (el día 6 COMPANYS declaró el «Estado catalán de la República Federal Española»), la reacción estatal fue tan rotunda como ajurídica, en

160.*Control y conflictos.***161.***Jurisdiccionalización total de los conflictos.*

162.
*La suspensión del
Estatuto.*

cuanto que, por lo menos, como luego diría el Tribunal Constitucional, carecía del imprescindible respaldo constitucional. En efecto, a consecuencia de los referidos acontecimientos, se dictó la Ley de 2 de enero de 1935, en virtud de la cual quedaban suspendidas las facultades conferidas por el Estatuto al Parlamento de Cataluña, atribuyéndose también las funciones del presidente y del Consejo a un gobernador general, que nombraría el Gobierno. La misma ley creaba una comisión que debería proceder a revisar los acuerdos sobre transferencias de servicios, señalando cuáles debían continuar y qué otros deberían revertir al Estado. La medida suponía, pura y simplemente, la negación de la autonomía que, en base a la Constitución, el Estatuto de 1932 había conferido a Cataluña. Sencillamente se suspendía la autonomía y el Gobierno quedaría encargado de ir restaurando progresivamente. Las medidas que siguieron a la Ley de 1935 suponían un retroceso respecto de la autonomía alcanzada: una serie de Decretos aprobados el mismo año dispondrían el retorno al Estado de servicios que habían pasado a la Generalitat (Decretos de 17 y 24 de enero; 6, 7 y 21 de febrero, etc.). La valoración de la justificación constitucional de estas medidas pudo ser hecha, tras la impugnación de la citada Ley de 1935, por el Tribunal de Garantías en su Sentencia de 5 de marzo de 1936; su criterio puede resumirse en el siguiente párrafo de la Sentencia: «La suspensión del régimen autonómico, establecido en la Ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y si, por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el restablecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que al poder discrecional que se le confiere en materia de tan especial significación se añade esta anomalía; el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes del Estado español, a tenor de los artículos 8.º, apartado 1, y 11, apartado último, de la Constitución, para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, cuya sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias y el ritmo con que han de ser reintegrados, como en cuanto a la oportunidad del restablecimiento. Los modos y las pautas, es decir, toda la sustancia de la autonomía, se encomiendan al poder central. Y cualquiera que fuese la situación creada por los hechos, ha de reputarse inconstitucional este desglose en leyes particulares y seriadas del contenido de las autonomías regionales que la Constitución ha concebido con un criterio orgánico y a las que ha dotado de personalidad».

163.
*Sentencia del
Tribunal de
Garantías de 5 de
marzo de 1936.*

El fallo, en consecuencia, declaraba la inconstitucionalidad de la Ley de 2 de enero de 1935.

F) La sustitución parcial de las decisiones soberanas por la apelación al pacto

La Constitución de 1931 y la inmediata aprobación del Estatuto catalán de 1932 impusieron un giro copernicano en la ideología uniformista y centralizadora que había inspirado la organización del Estado-nación desde la llegada de la monarquía borbónica a España.

El mismo concepto de nación, básico en el pensamiento político del liberalismo decimonónico, quedó entonces desplazado porque dejó de utilizarse para identificar al titular de la soberanía. Se prefiere, a cambio, el concepto de pueblo. La sustitución se funda, sin duda, en el desarrollo de las ideas nacionalistas de los territorios catalán y vasco, que también reclaman para sí la condición de nación, que es un presupuesto del ejercicio del derecho de autodeterminación.

El proceso de cambio de conceptos fue, en apariencia, más nominal que sustantivo porque la aprobación del Estatuto, de la que dependía la determinación del poder que, en definitiva, correspondería a la región autónoma, era una decisión encomendada a las Cortes y que no consistía en una simple ratificación de un texto aprobado, sino que incluía la enmienda y acomodación, en su caso, a la Constitución, cuya superioridad (en modo alguno parordenación) con el Estatuto quedó clara en los debates y en la articulación técnica de las relaciones entre ambas normas.

Pero aunque estos principios estuvieran claros, las concesiones pactistas del nuevo modelo de autonomías territoriales no eran menos evidentes. No era el poder constituyente, soberano y único, el que decidía directamente el número de regiones que habrían de constituirse, ni las provincias que las integrarían, ni las atribuciones de las que serían titulares, ni el contenido y características de su organización interna, sino que todo ello se remitía a la libre disposición (dentro de los amplios márgenes establecidos en la Constitución) de los territorios interesados.

Estas circunstancias, entre otras, como la configuración de los Estatutos como normas rígidas, que requerían para ser modificados el concurso de los órganos institucionales del territorio interesado, prestaban a la organización del Estado un visible carácter paccionado. Aunque la decisión final siempre quedara reservada a las Cortes, donde radicaba la soberanía del pueblo, era también evidente que la organización del Estado no se construía de arriba abajo, aplicando siempre decisiones unilaterales del poder central, sino que dependía en gran medida de los territorios interesados en disponer de institu-

164.

Supremacía de la Constitución.

165.

Concreciones al pactismo.

166.

Autodeterminación interna.

ciones de autogobierno, a los que correspondía, al menos, el inicio del procedimiento necesario y la selección de las opciones fundamentales respecto de su organización interna y al contenido de sus poderes.

La autodeterminación, con alcance puramente interno o autoorganizativo (no externo y con proyección separatista), solo se ejercitó, verdaderamente, por Cataluña, ya que para formar su Estatuto, que fue finalmente aprobado, no precisó ni esperar a la Constitución ni seguir el procedimiento en ella establecido.

Aunque en los documentos políticos que precedieron a la proclamación de la II República aparece reiteradamente expresada la idea de que la organización del Estado debía tener una orientación federalista, los constituyentes de 1931 se esforzaron en declarar que se habían apartado conscientemente de este modelo, por las razones que ya se han intentado explicar. Se aprecia con claridad en los debates que, entre otras connotaciones, el federalismo hubiera supuesto, en el sentir de los constituyentes, dividir España en compartimentos territoriales, con la denominación o no de Estados (no era esto lo decisivo), que tendrían competencias iguales, un régimen jurídico asimilable y se relacionarían en términos equiparables con la federación o poder central. No se quiso esta generalización porque, como dijo la Comisión Jurídica Asesora, nadie lo había pedido. Por el contrario, en su opinión, muchas provincias españolas estaban conformes con su situación y aceptaban de grado la anterior disciplina de sus relaciones con el poder central.

167.

Consecuencias técnicas del rechazo del federalismo.

No es tan explícito, sin embargo, a lo largo de los debates, el análisis de las consecuencias a que conducía la inaplicación del modelo federal, único conocido entonces en el mundo para organizar un Estado descentralizado sobre bases técnicas ensayadas y estables. ORTEGA Y GASSET se asomó por encima a este problema, como ya hemos visto, pero desde una perspectiva casi exclusivamente política: temía que el reconocimiento de autonomía solamente a las ariscas provincias del norte dificultara el funcionamiento del Estado; pero no explicó más el fundamento de sus temores.

168.

Desconstitucionalización de la organización territorial.

Los constituyentes de 1931 prefirieron desconstitucionalizar el problema. Es decir, no tomar ellos la decisión final, sino remitirle a la iniciativa de los territorios interesados. Al actuar así estaban evitando la construcción total del nuevo sistema por decisión unilateral del constituyente, lo que era, sin duda, prudente, considerando que las reclamaciones de autonomía no se habían generalizado ni en la España de la Restauración ni en la republicana. Pero aquella remisión suponía técni-

camente la no aplicación de la soberanía, en plenitud, a la formulación de la Constitución. Por el contrario, configuraron esta como una norma abierta en punto a la organización territorial del Estado, que habría de completarse con las iniciativas de las provincias de constituirse en regiones autónomas. El efecto jurídico de tal esquema dispositivo fue que, siendo la soberanía única e indivisible, se aceptaba, sin embargo, una cesión parcial de su ejercicio.

Las elaboraciones de la teoría del federalismo han llegado, desde hace ya muchos años, a conclusiones semejantes. La doctrina suele repetir que en las federaciones la titularidad de la soberanía corresponde a la Federación. Sin embargo, esta acepta la cesión parcial de su ejercicio para entregarla a los Estados. A partir de este reconocimiento se formulan las normas constitucionales de estos, sometidas a la Constitución federal.

Las explicaciones dadas por los constituyentes, y por la doctrina de la época, sobre las características del modelo de Estado implantado, se resistieron a utilizar una arquitectura técnica como la indicada. Preferieron, en cambio, inventar el término de «Estado integral» para bautizar una criatura que no tenía, según aquellos comentaristas, antecedentes parangonables. El Estado integral era de la especie de los unitarios, pero con características que lo situaban en un camino intermedio entre aquella categoría y la de los Estados federales.

Este peligrosísimo invento suponía arrostrar las consecuencias de elegir, para vertebrar España, una forma de organización que nadie había visto antes en el mundo y que era imposible saber ni a qué principios respondía ni con qué recursos contaba para resolver los conflictos que pudieran plantearse a medida en que se pusiera en funcionamiento.

Este tipo de soluciones ambiguas han favorecido, a lo largo de la historia política, siempre, a los inventores de tradiciones, que son alimentadores esenciales de cualquier movimiento nacionalista. A un modelo de Estado de genética desconocida es bastante fácil crearle una mitología adecuada que explique su origen y los fundamentos en que se basa.

A la postre, tal Estado integral, que era unitario, centralista y descentralizado al tiempo, presentaba dos caras sin ninguna semejanza entre sí. La descentralizada no podía llamarse federal, porque, además de que no se había constituido Federación alguna, ni se había generalizado el reconocimiento de los Estados que habían de integrarla, tal denominación había sido expresamente rechazada. Siendo así, y con-

169.

La elección de un modelo organizativo sin precedentes.

170.

Características del «Estado integral».

siderando que Cataluña había llegado a su autogobierno ejerciendo su derecho de autodeterminación interno y previo a la Constitución, estaban bien sentadas las bases para poder concluir que la República había roto amarras con el Estado nacional, centralista y uniforme, que era el que acabó desde 1714 con las libertades e instituciones particulares de Cataluña, optando por un nuevo modelo de organización estatal que recuperaba, si no todas, algunas de las esencias del Estado nacional paccionado que había sido la forma de organización de España desde, al menos, los Reyes Católicos.

La demolición del Estado-nacional centralizado no llegó a ser una realidad total durante la II República porque esta no duró tanto como para verlo. Esta sería ya una tarea ejecutada en aplicación de la Constitución de 1978. Pero los materiales para conseguirlo quedaron dispuestos en aquella ocasión republicana.

La invención del concepto de nación, para depositar en ella la soberanía del pueblo, no limita sus consecuencias al establecimiento de una determinada organización del Estado, sino también, esencialmente, a la forma en que ejercita sus potestades esenciales y se relaciona con los ciudadanos.

A la nación se atribuye, ciertamente, el poder constituyente originario, que no se consume con su primer ejercicio, pero que una vez utilizado queda latente y no está continuamente presente en la vida política del Estado. La continuidad del poder soberano la mantienen los representantes de la nación en la Asamblea legislativa, que decide mediante leyes generales que se aplican uniformemente en todo el territorio del Estado. El ejercicio unitario del poder legislativo fue, justamente, el antídoto que el constitucionalismo aplicó al particularismo y al sistema de privilegios característico del Antiguo Régimen. Las leyes generales son, por una parte, expresión de la reacción del constitucionalismo contra las leyes particulares y de caso concreto, también contra el ejercicio disperso de la potestad legislativa, y, en fin, contra la avocación y la derogación singulares y arbitrarias de lo legislado con carácter general. Por otro lado, son la manifestación más rotunda de que las leyes se aplican por igual a todos los ciudadanos, sin privilegios de ninguna clase, y que a ellas están sometidas también los poderes públicos.

Esta construcción teórica del primer constitucionalismo, vinculada a la idea de uniformidad legislativa y de centralización, se pierde necesariamente en el modelo del Estado integral implantado en la II República. La explicación es sencilla: la potestad legislativa, aunque rete-

nida por el Estado para la regulación de algunos asuntos esenciales, se reparte entre aquel y las regiones autónomas. Las leyes de estas pueden expresar opciones políticas propias y, por tanto, incorporar regulaciones que contemplen los asuntos a los que se refieran desde diferentes perspectivas que las consideradas en otras leyes territoriales. Se rompe, pues, el principio de unidad de la ley y, en cierta medida, al arrastre de dicha quiebra, el de la uniformidad de la legislación.

Vinculado a este cambio principal aparecen otros inmediatos que conciernen a la dificultad de formular políticas públicas únicas, en materias atribuidas a la competencia de las regiones autónomas, de modo que la acción del Estado deja de ser también un elemento esencial para el fortalecimiento de la nacionalización, como lo había podido ser, sin duda posible, en el centralismo uniformista.

En fin, la facilidad de penetración territorial existente en el Estado centralista, que permite una ejecución fácil de las políticas y decisiones adoptadas por los poderes estatales, se sustituye por una organización administrativa mucho más compleja y resistente a la penetración, que apela a la cooperación y la coordinación, en lugar de a las fórmulas típicas de la jerarquía, para el desarrollo conjunto de políticas estatales o de interés común.

Todas estas quiebras y alternativas al sistema centralizado, vigente en España durante casi dos siglos, se elevaron a definitivas, después del frágil paréntesis republicano, con la aprobación de la Constitución de 1978.

III. LA CONSAGRACIÓN Y RÉGIMEN, EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978, DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

1. PLANTEAMIENTO

Aunque puedan identificarse, en el Título VIII de la Constitución de 1978, instituciones y técnicas procedentes de otros federalismos y regionalismos europeos (el alemán, en algunos aspectos, el italiano en otros), su articulado es, esencialmente, una puesta al día de la regulación autonómica establecida en la Constitución de 1931, a la que sigue en los aspectos más principales. Esta advertencia es, en la actualidad, un lugar común en la doctrina.

Sin embargo, no podrá encontrarse, a lo largo del debate constituyente, una sola explicación razonada de por qué se eligió tal solución organizativa. Hubiera sido preciso porque, desde luego, la situación

había cambiado mucho y no era completamente obvio que lo intentado en 1931 fuera útil en 1978, ni siquiera para los movimientos nacionalistas que fueron los principales impulsores del modelo organizativo adoptado durante la II República, como hemos tenido oportunidad de examinar.

173.

Diferencias entre las situaciones de 1931 y 1978.

La regulación de las regiones se hizo, en la Constitución de 1931, teniendo a la vista el texto de un proyecto de Estatuto catalán, ya plebiscitado, que la había precedido; texto que, además, pretendía ser el resultado de un proceso de autodeterminación organizativa. Pero, a la altura de 1978, y en los años inmediatamente precedentes, el reconocimiento de autonomía a los territorios que integran España había dejado de ser una operación singular para convertirse en una idea vinculada de un modo inescindible a la recuperación de la democracia. Si autocratismo había sido igual a centralización, democracia había de serlo a descentralización política y administrativa.

174.

La tendencia al uniformismo.

Una serie de Reales Decretos fueron estableciendo, antes de aprobarse la Constitución, regímenes provisionales de autonomía en cada una de las regiones, delimitando su territorio, y reconociéndoles un compendio de facultades igualitarias. Esta preparación anticipada de un sistema autonómico de carácter uniformista permitía avizorar un horizonte en el que la totalidad de las provincias españolas, solas o agrupadas con otras, podrían transformarse en entidades dotadas de autonomía política. La igualdad de todos los territorios era una alternativa evidente al particularismo que, en el período republicano, dejó abierta la posibilidad de que la transformación autonómica del Estado fuera solo parcial y beneficiara únicamente a las regiones que más fuertemente reclamaron un estatuto político propio.

175.

Equívocos de la desconstitucionalización.

También había dejado de tener sentido que la ordenación territorial del Estado se hiciese, como en 1931, mediante una livianísima capa de regulación constitucional. Es decir, incorporando a la Constitución algunos principios esenciales y desconstitucionalizando todo lo demás: si habría de generalizarse, o no, el mapa autonómico español, el establecimiento de Comunidades Autónomas, su organización interna y competencias. Todo ello quedaba, como en la ocasión republicana que sirvió de modelo, remitido a la autodeterminación interna de cada uno de los territorios interesados, que se haría efectiva en un proceso inspirado en lo que inmediatamente empezó a denominarse el principio dispositivo en materia de autonomías.

El seguidismo en relación con el modelo de 1931 traería consigo muy diversas consecuencias: no hubo, como en aquella ocasión histó-

rica, un debate a fondo sobre la titularidad de la soberanía, ni sobre la forma federal o regional del Estado, ni sobre los límites al poder de decisión de las Comunidades Autónomas que, aun respetando las reglas establecidas en la Constitución, afectaban, al disponer sobre su propia organización y competencias, a la propia posición institucional del Estado en el conjunto del sistema. Esta debilidad de la regulación constitucional se hizo visible a partir de 1979, cuando se elaboraron los primeros Estatutos de Autonomía (la autodisposición, singular y universalizada, generó una especie de pánico a la diversidad, que provocó que el Gobierno y el principal partido político de la oposición celebraran, ya en 1981, unos pactos destinados a corregir la supuesta ingobernabilidad del Estado a que podría conducir la utilización del principio dispositivo. Se aludirá más adelante a este proceso), pero se manifestó de un modo mucho más rotundo con ocasión de las primeras reformas importantes de los Estatutos vasco (fracasada en 2004) y catalán (ejecutada en 2006), porque, entonces, el uso del principio dispositivo puso en crisis el propio texto de la Constitución y su capacidad reguladora del conjunto del sistema. Estos Estatutos, por lo que ahora interesa, afectaban esencialmente a muchas instituciones y competencias del Estado, de modo directo o indirecto, al disponer las Comunidades Autónomas, reformando sus Estatutos, sobre la organización y competencias propias. Lo cual, perpetrado diecisiete veces, tantas como Comunidades Autónomas se habían constituido, daba al compendio de poderes del Estado mucha inestabilidad, y a los ciudadanos una inseguridad jurídica inquietante.

Estudiaremos en las páginas siguientes algunos de los problemas clásicos que es necesario abordar inescusablemente en un estudio sobre la organización territorial de un Estado: en primer lugar, si la soberanía se ha mantenido unificada y atribuida al Estado o se ha fragmentado o dividido en cualquier medida; vincularemos a este análisis la cuestión de calificar la forma de Estado que ha diseñado la Constitución de 1978. En segundo lugar, estudiaremos cuál es el alcance de la desconstitucionalización del mapa autonómico español y otros rasgos esenciales de la regulación contenida en el Título VIII de la Constitución; nos referiremos especialmente al equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, y las garantías dispensadas en la Constitución para la preservación de uno y otro.

En apartados sucesivos desarrollaremos paulatinamente estos análisis a partir de la consideración de si el uniformismo, que ha caracterizado la primera etapa de desarrollo del modelo autonómico español (que puede enmarcarse en los años transcurridos desde la aproba-

176.

La ausencia de debates expresos sobre la soberanía y la forma de Estado.

177.

Efectos de la autodisposición.

ción, en 1979, del Estatuto de Cataluña, y su reforma en 2006), puede matizarse para reconocer los hechos diferenciales, o derechos privados, de algunos territorios españoles, cuando sean compatibles con la Constitución.

2. LA CUESTIÓN DE LA FORMA DE ESTADO

La Constitución de 1931, a la vista del manifiesto desacuerdo entre los constituyentes sobre la inconveniencia de utilizar el calificativo «federal» para determinar la forma de Estado, inventó un concepto nuevo, «Estado integral», que acogió su artículo 1: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y regiones».

178.

El silencio de la Constitución.

La Constitución de 1978 ni emplea el concepto «federal», ni el de «Estado unitario descentralizado», ni el de «Estado regional» ni el de «Estado integral». Simplemente guarda silencio sobre dicho extremo. El mismo pesado e inconveniente silencio que planea sobre el articulado de la Constitución en punto a la concreción del nombre y delimitación de las Comunidades Autónomas que integran el Estado.

179.

La importancia relativa de las denominaciones: las transformaciones del federalismo.

La utilización de un concepto concreto, entre los indicados, para designar la forma de Estado, no nos parece, sin embargo, una cuestión decisiva. Realmente, muchas Constituciones emplean cualquiera de dichas denominaciones que, cuando se encuentran repetidas en otras, se ve que no tienen igual significado jurídico, dependiendo del régimen con que funcionen las instituciones y, sobre todo, las relaciones de los territorios con el poder central. Ni son iguales todos los regionalismos del mundo, ni lo son tampoco las federaciones, que siguen constituyendo la forma de agrupación política de organizaciones territoriales autónomas con más prestigio. Incluso un mismo sistema federal, como ha probado A. LA PÉRGOLA, se transforma y evoluciona a lo largo del tiempo de manera que, al cabo de los años, adopta características que no reconocerían sus fundadores. La polémica histórica entre los propios padres fundadores de la Federación norteamericana, entre los defensores de las corrientes confederales (proestatalistas), y los federalistas (centralistas), son un ejemplo que aún se mantiene vivo. La evolución desde las concepciones del federalismo dual hasta el federalismo cooperativo, federalismo procedimental, federalismo competitivo, y otras inclinaciones que los modernos Estados complejos manifiestan a lo largo del tiempo, son también algunas evidencias de lo que decimos.

A los efectos de nuestro análisis, quizá lo más importante sea constatar que la evolución de las concepciones sobre el modelo de Estado ha seguido un curioso periplo: hubo un tiempo en el que el federalismo fue una solución rechazada por los partidos nacionalistas y por los autonomistas más destacados de los territorios periféricos del Estado, precisamente, por su componente igualitaria. Para no caer en la trampa de la igualdad, se entró en el terreno de la ambigüedad, eligiendo un modelo de Estado de características constitucionales indefinidas. Más tarde, con el tiempo y la experiencia, incluso los más reacios a la aplicación de modelos federales han advertido que, en la práctica, la Constitución de 1978 ha llevado a una densa y evidente uniformidad de poder de todos los territorios que integran el Estado. Hecha esta observación, la fase siguiente (subrayada por la traducción de PERNTHALER, los estudios coordinados por M. A. APARICIO, y por E. FOSSAS y F. REQUEJO) ha consistido en verificar que, aun siendo la igualdad una característica dominante en los federalismos, se conocen aplicaciones del modelo que incluyen el reconocimiento de hechos diferenciales (E. AJA, F. LÓPEZ AGUILAR, J. GARCÍA ROCA). Aunque su aplicación al Estado español haya planteado enseguida el problema de la identificación de los hechos diferenciales que han sido, o pueden ser en el futuro, respetados por la Constitución.

La posibilidad de, aun partiendo del silencio de la Constitución, calificar al Estado compuesto español de «federal», tendría que hacerse depender, según la doctrina clásica del federalismo que suele invocarse, de que las Comunidades pudieran considerarse entidades estatales o fragmentos de tales (G. JELLINEK y, bajo su influencia, M. HERRERO DE MIÑÓN), a las que reconocer alguna parcela de soberanía. La soberanía radica en la Federación, según la posición más clásica, pero los Estados miembros ejercen también algún fragmento de ella al dotarse de sus propias Constituciones cuya validez depende de una última confrontación con la Constitución federal. En esto se diferenciarían las federaciones de las confederaciones, en las que la organización superpuesta a los Estados no implica la pérdida de la soberanía, que sigue residenciada en estos. Todas estas formulaciones teóricas resisten muy poco, sin embargo, su comparación con modelos federales concretos. Esta observación ha sido hecha de muchas maneras. Por JELLINEK, por ejemplo, cuando advirtió que «la soberanía no es una categoría absoluta, sino una categoría histórica». Por KELSEN cuando se expresó contra el abuso de la noción de «soberanía», y también cuando explicó, afrontando algunas nociones clásicas de la teoría inicial del federalismo, que no hay una diferencia esencial entre la posición de los miembros de las federaciones y de otras colectividades territoriales que forman parte

180.

La caída del mito del uniformismo federal.

181.

El titular de la soberanía ¿clave para el modelo de Estado?

182.

KELSEN: los grados de la descentralización.

del Estado. En todos los casos se está en presencia de variantes de un fenómeno organizativo que tiene una explicación unívoca: la organización descentralizada del Estado. Dependiendo de la mayor o menor intensidad de la descentralización, estaremos ante un supuesto federal o no; el Estado federal no es, por consiguiente, sino una expresión histórica concreta de uno de los grados posibles que la descentralización puede tener. Este nivel de descentralización supone el reconocimiento de una dualidad de ordenamientos que, en todo caso, tiene su origen y única fundamentación en la Constitución del Estado.

GARCÍA PELAYO hizo, en su día, un recorrido por las corrientes doctrinales que han tratado de la adjudicación o compartimentación de la soberanía en el caso de los Estados federales, para ilustrar de la diversidad de opiniones: corresponde exclusivamente a la Federación (JORN); existe una participación de los Estados en la soberanía (LABAND); concurren tres entidades soberanas (NAWIASKY). Variedad de criterio que ha dado lugar a reducir el empleo del concepto de soberanía para calificar, o no, un sistema como federal. Lo común es atenerse a las calificaciones formales que aparecen en los textos constitucionales.

En los complejos sistemas políticos europeos, a los que se ha superpuesto una estructura supranacional (la Unión Europea) a la que se ha desplazado, inequívocamente, una parte de la soberanía de los Estados, es evidente que el concepto de soberanía no puede utilizarse en el sentido unitario e irresistible que sirvió para formar el concepto en los albores filosóficos del Estado absoluto. Pretender que hoy la soberanía sigue siendo, como la definió J. BODIN, un poder unitario e indivisible, no sometido a leyes, tiene poca utilidad y no se corresponde con el régimen real de ejercicio del poder en Europa, ni en el ámbito supranacional ni en el interno de los Estados. El poder soberano e irresistible del Estado, si es que subsiste, no podría ejercerse para adoptar decisiones, incluso de rango constitucional, que se opusieran a lo establecido en los Tratados fundacionales europeos (sin perjuicio, desde luego, del derecho final de secesión que corresponde a los Estados en los sistemas confederales), ni para modificar unilateralmente, abandonando el pacto constitucional establecido, el modelo organizativo interno.

3. NACIONALIDADES Y SOBERANÍA

La cuestión de la soberanía ha resurgido en nuestro sistema político por otra vía más insospechada y diferente del clásico debate sobre el modelo de Estado. Ha venido, en concreto, del reconocimiento de un

concepto nuevo en nuestra historia constitucional como es el de «nacionalidad». Si bien el artículo 1.2 de la Constitución afirma que «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», el artículo 2 indica que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Aunque el párrafo 2 del artículo 1 no es ambiguo, la aplicación de un concepto derivado del de nación, a territorios integrados en el Estado, ha permitido que se suscite la cuestión de si los poderes que ostentan derivan estrictamente de la Constitución o son un legado de su propia historia como naciones diferenciadas, a las que corresponden poderes soberanos.

Con ocasión de las reformas estatutarias desarrolladas a partir de 2006, el problema se ha elevado de tono al incluir el Estatuto catalán, en el preámbulo, la atribución directa a Cataluña de la condición de «nación», superando el más antiguo y polivalente de «nacionalidad».

La cuestión de saber si los poderes que ostentan las Comunidades Autónomas, o algunas de ellas, las calificables como nacionalidades (no están explicadas en parte alguna cuáles son las características que tiene que reunir un territorio para alcanzar dicha categoría, pero en los Estatutos de Autonomía, incluso de regiones integradas tradicionalmente en Castilla, ha empezado a aparecer también el concepto de «nacionalidad»), es, naturalmente, muy importante, para determinar el contenido y los límites de la autonomía: si se constriñe a lo habilitado en el marco constitucional, o existe alguna posibilidad de extensión a derechos, privilegios o particularismos actualizados al margen de lo que la Constitución permita.

En el constitucionalismo decimonónico la soberanía se atribuye a la nación, un concepto nuevo, que desarrolla el racionalismo iusnaturalista y los filósofos ilustrados (estudiamos la evolución de estas ideas en el volumen II de esta obra).

La concepción francesa de la soberanía nacional es la que se asume en España y se utiliza en el primer proceso constituyente que concluiría en Cádiz en 1812. Antes de ese año era visible que se estaba entronizando un nuevo soberano, revestido de las mismas dignidades y dotado de los mismos atributos que tuvo el monarca absoluto en el período histórico inmediatamente anterior. El poder dispositivo máximo, el de hacer las leyes, lo asumen las Cortes mediante el

Decreto I de 24 de septiembre de 1810. Se reservaban «el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión». La consideración de que dicho poder era equiparable en dignidad a la que se había reconocido históricamente al monarca, tendrá una expresión simbólica en un Decreto del día siguiente, que decidió que las Cortes de la Nación deberían recibir en lo sucesivo el tratamiento de «Majestad»; de este modo, cuando se sancionaran las leyes por las Cortes, quedaría entendido que lo habían sido por «Su Majestad», el poder titular de la soberanía nacional, las Cortes Generales y Extraordinarias.

185.

La concentración del poder constituyente y soberano en la nación según la Constitución de 1812.

La concentración del poder constituyente y soberano en la nación quedará explicada con la adecuada dedicación en el Discurso Preliminar de la Constitución de 1812, que, en este punto, decía: «La soberanía de la nación está reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales de este Código... Mandan expresamente que las leyes se hagan por los representantes de la Nación juntamente con el rey; que el monarca y todos los súbditos sin distinción de clase y dignidad guarden las leyes; que el rey no tome por fuerza de nadie cosa alguna y si lo hiciera que se la restituya. ¿Quién a la vista de tan solemnes, tan claras, tan terminantes disposiciones podrá resistirse todavía a reconocer como principio innegable que la autoridad soberana está originaria y esencialmente radicada en la Nación?». En correspondencia con el énfasis del Discurso Preliminar, el artículo 3.º del texto constitucional establecía que «La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho a establecer sus leyes fundamentales».

186.

La soberanía de la nación en el constitucionalismo decimonónico.

Las Constituciones democráticas ulteriores también depositan, en España, la soberanía en la nación. El Dictamen de la Comisión que interviene en la elaboración de la Constitución de 1837 es muy expresivo respecto de la significación de tal principio: «El poder absoluto, cualquiera que sea la máscara con la que se encuentre, puede oprimir más o menos tiempo a las naciones, pero jamás despojarlas de aquel derecho inherente a su existencia, indispensable a su conservación, el de constituirse del modo que mejor les convenga. El que este principio haya sido desconocido en tantas épocas y regiones no le quita nada de su verdad y de su importancia pero hace doblemente necesario el que se consagre con toda solemnidad y se ponga en contraposición con cualquier otro que establezca fuera de la Nación el origen de todos los poderes».

Sin embargo, tanto en Francia como en España la radicación de la soberanía en la nación flaqueará durante largos períodos de tiempo en

el siglo XIX. La fundamental rectificación consistirá, bien en un retorno de la soberanía al monarca absoluto, bien en su atribución simultánea al monarca y a la sociedad civil en quienes se depositan las decisiones constituyentes fundamentales, que han de acordarse mediante pactos. La revisión más radical de la doctrina de la soberanía nacional es la que se hace efectiva, en Francia, al término de las guerras napoleónicas. La Carta Constitucional de 1814 recupera para el monarca el poder constituyente. La propia Carta citada expresa el cambio con claridad: «Nosotros, voluntariamente y por el libre ejercicio de nuestra autoridad real, hemos acordado y acordamos hacer concesión y otorgamiento a nuestros súbditos, tanto por nosotros como por nuestros sucesores y para siempre la Carta Constitucional que sigue...».

En España las Constituciones decimonónicas que gozarán de un mayor período de vigencia, la de 1845 y la de 1876, se instrumentaron también como documentos pactados entre el monarca y las Cortes (el Dictamen elaborado sobre la reforma de la Constitución de 1837, en vísperas de la aprobación de la de 1845, expresaba dicha idea pactista del siguiente modo: «Las Cortes con el Rey son la fuente de todas las cosas legítimas; su potestad alcanza a todo...»). La Constitución dejará de ser, en el marco de esta nueva concepción doctrinaria, el simple fruto de la autodisposición del pueblo sobre la organización del Estado, para transformarse en un documento pactado entre el monarca y los representantes del pueblo. Pero la primera ideología, que sitúa la soberanía plena en la nación, dominará en todos los períodos democráticos, y será la única a la que se le reconozca prestigio suficiente para perdurar y consolidarse en el constitucionalismo actual. Reaparecerá con fuerza en todos los períodos de vigencia de la Constitución de 1812, y también con las Constituciones de 1837 y 1869 y, ya en el siglo XX, en la de 1931.

La línea de continuidad seguida por las Constituciones decimonónicas quebró en la Constitución de la II República. Aunque el Anteproyecto que elaboró la Comisión Jurídica Asesora utilizó la expresión indicada, el concepto fue objeto de un serio debate que concluyó con la redacción final del artículo 1.º que atribuía la soberanía al «pueblo». JIMÉNEZ DE ASÚA advirtió que habían evitado específicamente el concepto «nación» porque resultaba bastante más ambiguo y discutible que el de «pueblo».

La verdad es que durante el período republicano indicado se evitó abiertamente utilizar el concepto «nación española». Se prefirió el empleo de la palabra «España» indicando que era «una república democrática cuyos poderes emanan del pueblo». La evitación de la

187.

*Paréntesis
y excepciones
al dogma de la
soberanía nacional.*

188.

*«Las Cortes con el
Rey...».*

189.

*La atribución al
«pueblo».*

190.

*Sustitución del
concepto «nación
española» por
«España».*

expresión «nación española» sustituyéndola por la de «España», fue criticada por quienes vieron entonces una elusión favorable al catalanismo. Se trataba de reflejar en este cambio que la nación española no era la única entidad capaz de agrupar los sentimientos nacionales que existían en los pueblos de España.

Los partidos de izquierdas y los nacionalistas mantuvieron estas mismas posturas, procedentes en directo de la II República, durante la «Transición». Por ejemplo, el Manifiesto Programa del Partido Comunista de 1975 propugnó «la libre unión de todos los pueblos de España en una república federal», declarando «el carácter multinacional del Estado español y el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia garantizando el ejercicio efectivo de este derecho». Por su parte, en los congresos del PSOE de 1974 y 1976 se aprobaron resoluciones sobre nacionalidades, en las que se pueden encontrar declaraciones como las siguientes: «El PSOE se pronuncia por la Constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español... La definitiva solución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas, que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español» (Resolución de 1974). En 1976 insistiría el PSOE: «España es una realidad configurada por una pluralidad de nacionalidades y regiones que hoy integran el Estado español... En esta línea, el Partido Socialista propugnará el ejercicio libre del derecho de autodeterminación por la totalidad de las nacionalidades y regionalidades (*sic*) que compondrán en pie de igualdad el Estado Federal que preconizamos».

En ninguna parte hablaban estos textos de «nación española», empleando, en cambio, los términos «Estado español» o «España», con lo que se trató de evitar el tenor exclusivista y unitario del concepto de «nación española», lo cual posibilitaría apelar a las nacionalidades para fundamentar sobre ellas la Constitución. Al mismo tiempo se estableció, en dichos textos, una equiparación o sinonimia entre nacionalidad y nación.

La influencia de estas ideas sobre el texto constitucional está reflejada en su artículo 2.º La primera versión conocida del precepto se produjo con ocasión de la filtración a la prensa del Anteproyecto que estaba elaborando la Ponencia Constitucional. Decía el indicado artículo que «La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones

191.

Los programas políticos de la «Transición».

192.

Los derechos de las nacionalidades.

193.

La evolución de los textos preparatorios de la Constitución.

que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos». La aparición de la expresión «nacionalidades» fue objeto de gran oposición y alboroto, tanto entre los ponentes constitucionales y la clase política (M. FRAGA habló entonces de que la noción recordaba el «principio de las nacionalidades», suponía el reconocimiento de la autodeterminación e implicaba discriminación respecto de las demás regiones), como de algunos intelectuales, como J. MARÍAS, que se empeñó mucho en desautorizar la «caprichosa e inaceptable inclusión de tal concepto». El Anteproyecto de Constitución que se publicó el 5 de enero de 1978 modificó la redacción del precepto de referencia, haciendo desaparecer la mención a la monarquía como garante. La Constitución también deja de ser el soporte de la unidad del Estado y se concibe como una norma fundamentada en tal unidad. Decía el precepto: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». Por tanto, persiste la utilización del concepto «nacionalidad», que, como ya hemos indicado, coincide con las pretensiones que los partidos políticos de izquierdas y los nacionalistas habían expresado ya durante la Transición. Incluso el órgano unitario de oposición, Coordinación Democrática, que se encargó de negociar con el Gobierno Suárez las bases del tránsito a la democracia, también había exigido el reconocimiento de varias nacionalidades en España.

Contra la idea de «nacionalidad» se mantuvo un voto particular de M. FRAGA, que proponía la supresión de la expresión y su sustitución por la de «región autónoma» que, decía, era el único que había figurado en la Constitución de 1931, y que le parecía al enmendante suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías. La palabra «nacionalidades» era considerada equívoca. «No puede aceptarse más que una nación, España, ni más que una nacionalidad, la española». Pero toda la izquierda en general, y la derecha nacionalista, insistieron en la inclusión del término, oponiéndose a las enmiendas que sucesivamente propusieron su sustitución, provenientes o de diputados de Alianza Popular o de algunos regionalistas independientes. En UCD, partido que podía haber opinado decisivamente sobre esta cuestión, había posiciones diversas como era propio de un partido formado rápidamente y en aluvión y que carecía de una disciplina interna verdadera. Como ha resumido BASTIDA, los argumentos que se esgrimen contra la inclusión de la voz «nacionalidad» fueron tres: primero, era un elemento distorsionante en las relaciones internas con el resto de las Comunidades que no adquirieran tal estatus, creándose discriminación entre ellas; segundo, no existían precedentes en nues-

194.
*El debate sobre el
concepto de
nacionalidad.*

tra tradición, por lo que no podía contarse con una definición clara de su significado; tercero, tenía turbulentas resonancias históricas.

En las enmiendas presentadas al proyecto por parte del Partido Socialista y de la Minoría Catalana, se pretendió, como diría G. PECES-BARBA, colocar «en el mismo plano las ideas de unidad, solidaridad y autonomía». La enmienda de Minoría Catalana insistió en que «La trilogía de la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho de autonomía, constituyen una auténtica fundamentación de la Constitución y de toda la estructura del ordenamiento jurídico institucional del Estado». Se trataba de compaginar la unidad de España con la existencia de otras entidades nacionales. Esta era la posición más general, con la excepción de Alianza Popular y el sector franquista. Las pretensiones que conllevaba la utilización del término «nacionalidad» conducían al reconocimiento del carácter nacional de aquellas partes del territorio donde existían demandas nacionalistas. No era el simple reflejo de una especificidad cultural, sino que tenía una evidente connotación política. De nuevo la elusión del concepto «nación española», utilizando a cambio la palabra «España», se encamina a la identificación del concepto «España» con el de «Estado», de modo que los pueblos y nacionalidades serían los elementos propiamente nacionales que confluyen en una formación jurídica común.

Las disputas entre grupos políticos estaban estancadas, considerando la ambigüedad con que se había manifestado hasta entonces la decisiva UCD. Cuando ya parecía que no se llegaría a ningún arreglo, el presidente de la Comisión recibió un papel escrito a mano, procedente de la Moncloa, en el que se proponía una nueva redacción del artículo 2. Decía tal propuesta lo siguiente: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española». Parece que el texto hubiera sido consensuado con los altos mandos militares, lo que tiene reflejo en el ritmo marcial de la redacción del precepto. A partir de este texto cambia radicalmente la orientación del fundamental artículo 2.º, porque el derecho de autonomía pasa a ser algo que se reconoce por la Constitución, aparece el concepto «nación española» como fundante del orden constitucional, y se procura que el concepto de «nacionalidad», originariamente identificado con el de «nación», se haga equivalente a la noción de «pueblo» y, desde luego, se le priva de todo carácter fundamentador del derecho a la autonomía.

Las versiones sucesivas del texto ya se atienen, más o menos, a la redacción sostenida en la nota extraparlamentaria y tanto la izquierda

195.
La coexistencia de entidades nacionales dentro del Estado.

196.
Redacción final del artículo 2 CE.

como los nacionalistas abandonaron las propuestas que hasta entonces habían defendido con empeño.

La redacción final, conseguida en ese ambiente de consenso y oscuridad que caracterizó la elaboración de algunos pasajes esenciales de la Constitución, fue la que aprobó la Comisión y se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 1 de julio de 1978, que decía «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas». El texto, sin variaciones, es el que figura finalmente en la Constitución.

El cambio esencial fue la incorporación de un elemento conceptual que se había evitado en el debate, como también en las Constituyentes de la II República: la nación española. Aunque el reconocimiento del carácter multinacional de España figuraba entre los argumentos consensuados por los grupos políticos durante la transición, al final terminó acogándose también el concepto de nación española para que quedara claro que España en su conjunto es una nación, como, por otra parte, había propuesto que se dijera expresamente algún teórico de prestigio, como M. GARCÍA PELAYO, en una entrevista publicada el 1 de febrero de 1978.

Cuando la Constitución alude al sujeto constituyente, se refiere en el preámbulo a la «nación española», a la que imputa el deseo de establecer, «en uso de su soberanía», los valores y garantías que la Constitución impone. Esta formulación es la más concordante con la utilizada en otras Constituciones históricas: la nación española como soberana. En el artículo 1, sin embargo, se usa el concepto de España como sujeto constituyente, y también, en el párrafo 2.º, se hace residir la soberanía nacional en el pueblo español. Con lo cual se completa el empleo de una trilogía de sujetos fundantes: «nación española», «España», «pueblo español». La posición, en este marco constitucional, de las nacionalidades y regiones es la mencionada en el artículo 2, ya comentado: son reconocidas y garantizadas a partir de la Constitución, pero ni esta se apoya en aquellas ni se considera que las nacionalidades tengan ningún residuo de poder constituyente. La nación española es única y la soberanía nacional también es indivisible, como han dicho con énfasis las SSTC de 12 de diciembre de 2007 y de 8 de septiembre de 2008.

Ninguna de estas referencias normativas ha cambiado desde 1978. Sin embargo, el Estatuto catalán de 2006 ha incorporado algunos con-

197.

La incorporación del concepto «nación española».

198.

La nación española, sujeto constituyente.

ceptos que han alarmado mucho al plantearse su encaje en la Constitución. El que más, entre todos ellos, la afirmación de que Cataluña es una nación.

199.
*La nación catalana
en el Estatuto
de 2006.*

El texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 manejaba aquel concepto dos veces al principio: en el artículo 1.1 («Cataluña es una nación») y en el artículo 5 («El autogobierno de Cataluña como nación se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán...»). En el texto finalmente aprobado estas indicaciones han desaparecido, sustituyéndose por las siguiente referencia en el Preámbulo: «El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

La traslación de la afirmación nacional de Cataluña del cuerpo dispositivo del Estatuto al Preámbulo, generó en su momento un debate, sustentado en los medios de comunicación, aunque con participación de juristas reconocidos, acerca de si dicha afirmación tiene sustancia normativa o era, por su ubicación, trascendente y suponía un reconocimiento de la naturaleza nacional de Cataluña.

La cuestión principal a resolver es si la utilización del concepto nación aplicada a Cataluña, acompañada de la apelación a sus derechos históricos, o de la referencia a que el poder de la Generalitat procede del pueblo, indican el reconocimiento de un poder soberano que es el que se ejercita al formular y aprobar el Estatuto de Autonomía.

El empleo de la palabra nación en el Estatuto de Cataluña no significa nada de esto. Realmente, nadie ha pretendido tampoco que la expresión nacionalidad que, como ya se ha visto, en las primeras versiones del artículo 2 de la Constitución, era equivalente al de nación, suponga el reconocimiento de soberanía a ningún territorio.

200.
*Nacionalidades no
soberanas.*

La significación de los conceptos constitucionales no debe hacerse partiendo de criterios extraconstitucionales, sino de su interpretación conforme a los principios de la propia Constitución y del contexto normativo en el que son utilizados. En este sentido, aunque sea cierto que muchas naciones han devenido soberanas y también que históricamente se han convertido en Estados, la Constitución actual ni permite esta transformación (mientras el Estado español, al menos, tenga la configuración territorial que actualmente tiene) ni permite deducir que el concepto nación lleve incluido el reconocimiento de poder originario y soberano, ni siquiera limitado. El concepto se utiliza, por tanto, en

el sentido de afirmar la identidad histórica, lingüística y cultural de los pueblos a los que se aplica, que es indiscutible en el caso de Cataluña.

Siendo este el régimen constitucional, el poder estatuyente solo puede ser considerado como un poder derivado, limitado y sometido a la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidades especiales de establecer una interpretación definitiva de la Constitución, con ocasión de resolver la impugnación de determinados preceptos del Estatuto de Cataluña de 2006 y también de pronunciarse sobre «el derecho a decidir» de Cataluña como Nación.

El Preámbulo del Estatuto mencionado incluye párrafos con el siguiente tenor literal: «El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos del pueblo catalán que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat». Y también: «El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, han definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como Nación. La Constitución española en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

El recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto comprendía estos párrafos del Estatuto por considerarlo incompatibles con la Constitución, ya que consideraron los recurrentes que categorías como «derechos históricos», «nación» o «ciudadanía», no tienen en Cataluña una singularidad específica que permitan diferenciarlas de manera que al usarlas se pretende reconocer o declarar derechos de carácter soberano a unidades territoriales distintas del Estado. El Tribunal Constitucional, aun considerando que el Estatuto tiene como único fundamento jurídico la Constitución española, concluyó en su Sentencia 31/2010 que dichos párrafos del Preámbulo no contienen una prescripción normativa específica y tampoco subvierten los principios concernientes a la soberanía del Estado y ciudadanía española única, sobre los que la Constitución se afirma. El Tribunal llevó a cabo una interpretación conforme a la Constitución del Estatuto de Autonomía para salvar la utilización estatutaria de los conceptos indicados y otros conexos recogidos en los artículos 2.4, 3.1, 5, 6, 7, 8 y 11 del Estatuto.

Más decidida y tajante fue la oposición del Tribunal Constitucional cuando tuvo que opinar sobre la legitimidad constitucional de la convocatoria por la Generalitat de Cataluña de un referéndum sobre el mantenimiento de Cataluña en el Estado o su constitución en Estado

independiente. El referéndum se convocó solemnemente para el 9 de noviembre de 2014; la convocatoria fue impugnada por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional y quedó suspendida. Posteriormente el Tribunal declaró nulas tanto la consulta convocada como la regulación legal catalana que pretendía dar cobertura a consultas populares de ese tipo convocadas por la Generalitat (SSTC 25 de febrero de 2015).

Establecido todo lo cual, es preciso, sin embargo, reconocer que el poder estatutario, una vez ejercido, completa, en el sentido que venimos indicando, las determinaciones de la Constitución. Esto significa que el poder constituyente originario acepta una fragmentación, al entregar parte de las regulaciones que le competen a un poder subordinado. Bien es cierto que como el poder soberano es irresistible, siempre podría recuperar esa fragmentación y reintegrarla a la plena unidad e indivisibilidad. Sin embargo, aunque pudiera hacerlo en buena teoría, resulta difícil que lo haga, ya que la desarticulación del sistema de autonomías, mediante decisiones constituyentes revocatorias de lo establecido en los Estatutos, supone una revolución política y jurídica de enorme envergadura. Por esta razón, los procesos estatutarios no solo suponen una fragmentación voluntaria del poder constituyente, sino que implican también una autolimitación del mismo.

Este tipo de restricciones al poder constituyente no son, desde luego, desconocidas en la teoría constitucional. Su planteamiento más clásico es el relativo a la justificación de las limitaciones que se imponen al poder de reforma constitucional. Algunos preceptos de Constituciones vigentes, como el artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 139 de la Constitución italiana, establecen cláusulas de irreformabilidad o intangibilidad que protegen de la reforma algunos contenidos normativos de la Constitución. Las cláusulas de irreformabilidad suscitan el problema que certeramente resumió BURCKHARDT en la siguiente proposición: «¿Puede una Constitución prescribir, obligando en Derecho, cómo puede ser cambiada?». La respuesta bien conocida es que así como no puede oponerse ningún freno al poder constituyente, que actúa como poder político, sí pueden establecerse limitaciones al poder de reforma, que opera en el marco jurídico establecido por la propia Constitución y, por tanto, sometido al Derecho.

Pero incluso esta configuración del poder constituyente como irresistible e ilimitado, se pone en cuestión cuando han de ejercerse en el marco de organizaciones políticas complejas, como son los Estados federales o también en organizaciones supranacionales como la Unión Europea. En el sentido de que aunque el poder soberano siga radicando en el pueblo, y pueda imponerse eliminando cualquier situación

202.

La fragmentación y las limitaciones del poder soberano.

establecida y sustituyéndola, la propia pervivencia de aquellas organizaciones complejas supone una cierta fragmentación y autolimitación del poder constituyente.

Una referencia a las consecuencias de la integración europea permitirá explicar mejor el alcance del problema.

El proceso de integración europea ha exigido a los Estados aceptar, en algún grado, la compartición de la propia soberanía, y con ella también la limitación y fragmentación del poder constituyente. La limitación se constata en el hecho de que si el poder constituyente se ejerciera actualmente, el contenido de sus decisiones tendría que ajustarse a las exigencias que impone la condición de Estado miembro. Tendría que observar el poder constituyente los principios del Derecho de la Unión y sus regulaciones fundamentales que no pueden ser afectadas por uno solo de los Estados miembros. Por otro lado, la fragmentación del poder constituyente se observa también si se considera que el contenido de la Constitución no es ya solamente el que se consigna dentro de las paredes del texto constitucional formal elaborado por el Estado, sino que resulta de la suma de los contenidos de la «Constitución europea» y sus desarrollos, y de la Constitución interna. Del conjunto de estos poderes constituyentes resulta la Constitución general.

Aunque no se haya producido una sustitución ni tampoco haya cambiado el sujeto titular del poder constituyente original, que sigue siendo el pueblo, se ha producido una revolucionaria apertura en el modo de ejercerlo. Solo para la redacción originaria de la Constitución del Estado se emplea el poder constituyente en los términos políticos y jurídicos descritos por la doctrina clásica. Una vez aprobada la Constitución, cuando se da plena eficacia a un ordenamiento externo como el europeo, el poder constituyente originario queda condicionado por las obligaciones contraídas en relación con aquel sistema jurídico comunitario. Además, se acepta la compartición con otros Estados del poder de transformar el orden constitucional establecido, bien produciendo nuevas normas de valor constitucional, que transforman la Constitución interna, bien reformando las normas superiores del ordenamiento europeo que complementan la Constitución del Estado. De aquí que vayan formándose normas constitucionales siguiendo procedimientos nuevos. Además, la legitimación última de estos procesos radica en el consentimiento expresado por el Estado en los términos previstos en la Constitución. Pero una vez aceptado el sistema jurídico europeo, las transformaciones constitucionales se producen con arreglo a una lógica nueva caracterizada por una menor participación en su impulso y ratificación de los representantes internos.

4. INDETERMINACIÓN DEL MAPA AUTONÓMICO Y AUTODISPOSICIÓN DE LAS INSTANCIAS TERRITORIALES SOBRE EL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA

En dos aspectos se ha hecho notar, de un modo particularmente decisivo, la influencia del consenso que dominó el proceso constituyente de 1978. Los grupos políticos que intervinieron en él aceptaron renunciar a sus posiciones más extremas y convenir con los demás un texto constitucional de mínimos, suficientemente satisfactorio para todas las corrientes políticas, aunque tuvieran que renunciar a algunas aspiraciones ideológicas. En relación con la ordenación territorial del Estado, aquella política de consenso tuvo el efecto de que el constituyente renunció a regular algunos aspectos esenciales del régimen autonómico, remitiendo su concreción a decisiones ulteriores que habrían de contenerse en los Estatutos de Autonomía que, sucesivamente, se aprobaran. De las iniciativas territoriales, concluidas con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, dependerían dos cuestiones esenciales para la definición de la estructura del Estado: primero, la determinación de cuántas Comunidades Autónomas habrían de constituirse y cuál habría de ser la delimitación de su territorio; segunda, la determinación concreta de la organización y competencias que asumirían cada una de las Comunidades Autónomas. En relación con ambos elementos esenciales, la Constitución de 1978 aceptó lo siguiente:

203.

Las remisiones de la Constitución.

— No imponer directamente el mapa territorial de España, de manera que las Comunidades Autónomas a constituir, y su delimitación, dependiesen de iniciativas territoriales, que, objetivamente, podrían dar lugar a que todos los territorios del Estado, mediante agrupaciones de las provincias existentes, o incluso comunidades provinciales aisladas, pudieran acceder a la autonomía política que la Constitución ampara. Por tanto, la Constitución renunció a la definición del mapa de las Comunidades Autónomas.

— Que la organización interna y las competencias de las Comunidades Autónomas fuera decidida dentro del marco establecido en la propia Constitución, por las propias instancias territoriales. De acuerdo con el artículo 147 de la norma fundamental, correspondería a los Estatutos de Autonomía tanto establecer la organización interna de cada una de aquellas entidades como concretar las competencias que ejercerían, sin más límite que el de no usurpar las atribuciones asignadas directamente al Estado por la Constitución.

204.

Renuncia a la definición del mapa.

En esta opción, remisoría y desregulatoria, fue considerada por alguna doctrina como una verdadera «desconstitucionalización» de la

205.

Remisión a los Estatutos.

206.

¿Desconstitucionalización?

organización territorial del Estado (F. RUBIO, P. CRUZ VILLALÓN, entre otros). La afirmación era tal vez exagerada ya que en la Constitución siguen estando los principios esenciales de ordenación del sistema autonómico, pero es expresiva de las importantes omisiones en que incurrió la Constitución de 1978 si se la compara con el pormenor que es normal en otras Constituciones contemporáneas.

Estas flagrantes y serias omisiones son las consecuencias lógicas de la aceptación, como hemos indicado en apartados anteriores, del modelo republicano de autonomías territoriales. Se asumió en aquel período histórico el principio de autodeterminación de las nacionalidades, abanderadas por la reivindicación de Cataluña (el Estatuto de Sau, que sería aprobado en 1932, fue plebiscitado, antes de que se aprobase la Constitución de 1931), expresado no como un derecho de secesión, sino como la potestad de decidir, en el seno del Estado, sobre la forma de integración en el mismo, la organización interna de la región y las competencias o poderes que asumía. Tal autodeterminación se configuraría como un poder de autodisposición sobre los esenciales extremos indicados. En su caso, la suma de las decisiones de cada provincia o agrupación provincial sobre su propio destino político, sería la que terminaría configurando el mapa territorial español y la organización y competencias autonómicas. Para dejar un margen importante a la eficacia de tal poder o principio dispositivo, la Constitución tendría que limitarse a establecer las reglas esenciales de ordenación del conjunto, el procedimiento a seguir para acceder a la autonomía, y las atribuciones e instituciones indisponibles con que contaría el Estado. Esta es la razón a que responde la consciente desconstitucionalización de la organización territorial asumida en 1978.

La libertad de disposición territorial solo quedó restringida por dos previsiones constitucionales que la delimitaban. *La primera*, aplicada luego en la práctica con escaso rigor, está en el artículo 143, que exige que las provincias que decidían acceder conjuntamente a la autonomía tengan «características históricas, culturales y económicas comunes» y si la iniciativa autonómica se emprende por una provincia en solitario, que no sea insular, se le exige que tenga «entidad regional histórica». *La segunda* limitación viene dada por la posible aplicación de las previsiones del artículo 144 que, por motivos de interés nacional, permite que las Cortes complementen o sustituyan la iniciativa autonómica de algunos territorios para posibilitar su transformación en Comunidades Autónomas. En cualquier caso, en el ámbito delimitado por los preceptos constitucionales citados, las opciones posibles respecto de la conformación del mapa territorial eran aún muy variadas; de aquí que

207.

Autodeterminación como autodisposición organizativa.

208.

Restricciones a la autodisposición.

uno de los elementos de perturbación en el desarrollo del Título VIII de la Constitución fuese, en la primera época de su vigencia, las dificultades que presentaba componer el paisaje autonómico del país; operación entorpecida por intereses políticos contradictorios, por el apresuramiento con que se adoptaron algunas soluciones, por los condicionamientos derivados de la etapa preautonómica o, en fin, por el retraso de algunas iniciativas locales.

209.

Configuración del mapa de abajo a arriba.

La configuración del mapa autonómico, desde abajo hacia arriba en lugar de en el sentido más lógico e inverso —su definición en la Constitución e implantación ulterior—, ha sido considerada como un problema organizativo serio. La primera denuncia importante procede del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías a la que el Gobierno y el principal grupo de la oposición confiaron la elaboración de un informe sobre el desarrollo del Título VIII, que libraría el 19 de mayo de 1981. Se dijo en tal Informe, sobre la problemática cuestión indicada, lo siguiente: «Precisamente en el influjo predominante que las iniciativas territoriales están teniendo en la construcción del Estado de las autonomías puede reconocerse buena parte de las dificultades que el proceso está representando en la actualidad, pues, ciertamente, la fuerza innovadora que la Constitución otorga a aquellas iniciativas es muy amplia y, por consiguiente, los resultados de su actualización pueden ser muy heterogéneos. Estos resultados, que pudieran no haber sido objetables si hubiera sido una pequeña parte de los territorios españoles los que accedieran a la autonomía, son notablemente inconvenientes para un proceso autonómico como el nuestro que, impulsado por una dinámica política bien conocida, está llegando a una generalización hoy ya irreversible».

210.

El efecto diversificador del principio dispositivo, según el Informe de la Comisión de Expertos de 1981.

Merece la pena subrayar la afirmación de fondo que se contiene en este párrafo por su trascendencia. Resulta que, a juicio de los autores del informe, la excesiva flexibilidad del principio dispositivo planteaba problemas sustanciales para la construcción del Estado de las Autonomías. También que el juego propio de ese principio podría hacerlo de utilidad poco discutible cuando es una pequeña parte de los territorios que integran el Estado, pero no cuando las iniciativas autonómicas se generalizan, porque entonces puede conducir a una diversidad inmanejable en términos organizativos, es decir, a impedir, lisa y llanamente, el eficaz funcionamiento del aparato público.

211.

La solicitud de informe del Gobierno al Consejo de Estado de 2005.

Muchos años después, el Consejo de Ministros acordó, el 4 de marzo de 2005, solicitar un informe del Consejo de Estado en Pleno sobre la reforma de la Constitución. En la petición de informe se concretaban los extremos a que se refería la consulta, entre los cuales

justamente algunos aspectos del Título VIII concernientes a las consecuencias del principio dispositivo en materia de autonomías. La consulta del Gobierno se refiere a estas cuestiones en un apartado en relación con la «inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas» en la Constitución. En el texto de la consulta se hace explícita referencia a la flexibilidad de la concepción constitucional original sobre la estructura del Estado de las Autonomías, cedida, en cuanto a su configuración final, a la libre disposición de los territorios interesados. La consulta hace un recorrido de lo que ha resultado de la libre disposición, de los embridamientos de la misma que impusieron los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992, para concluir que el tiempo transcurrido ha determinado que la situación del mapa autonómico se haya consolidado. De aquí que la consulta concluya que «Hoy no solo sabemos cuántas Comunidades Autónomas vertebran España y cómo se denomina cada una de ellas, sino que, además, todos tenemos la sólida convicción de que las Comunidades Autónomas han llegado para quedarse y que ya son un elemento irrenunciable de la estructura territorial del Estado». Considerando que «las Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos pertenecientes a la Constitución misma», el Gobierno consultó al Consejo de Estado sobre qué artículo o artículos de la Constitución podrían reformarse para incorporar una «referencia expresa a todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas» así como un análisis de las consecuencias que de tal reforma se derivarían.

El Consejo de Estado en Pleno aprobó el Informe el 16 de febrero de 2006. Se analizan en él las ubicaciones posibles en el texto de la Constitución de una mención pormenorizada de las Comunidades y Ciudades Autónomas (la alternativa era o el Título Preliminar o el Título VIII y, dentro de este, los artículos 137 o 143). Como complemento, el Consejo de Estado advirtió sobre la necesidad de reformar o de declarar la derogación de otros preceptos (artículos 133, 146, 148, 151 y 152), y también se inclinó por que se tomaran en consideración, a efectos de la reforma, para completarla y perfeccionarla, otras cuestiones, especialmente las concernientes a los principios generales de relación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado (se refiere, en particular, a los principios de solidaridad, igualdad, cooperación y colaboración), a la regulación constitucional de la provincia, y, en fin, a la importante cuestión que el Informe denomina «apertura del sistema». En este apartado se incluyen consideraciones sobre los procedimientos de reforma estatutaria y la participación de las Cortes Generales en la determinación del contenido del texto final del Estatuto. El Consejo postula también una reducción de la inestabi-

212.
*Informe del
Consejo de Estado
de 16 de febrero
de 2006.*

alidad del reparto de competencias, estableciendo límites a la «apertura» que, entre otras cosas, habría de llevar consigo una limitación a las ampliaciones de competencias, aclarando las ambiguas restricciones a las transferencias y delegaciones establecidas en el artículo 150.2 de la Constitución.

La doctrina celebró las propuestas de reforma constitucional para incorporar a su texto la denominación de las Comunidades Autónomas como una «limitación de efectos del principio dispositivo», o un «cierre constitucional del nuevo mapa autonómico» (E. FOSSAS); también como una «reconstitucionalización formal» del Estado Autonómico (M. GUERRERO), o, simplemente, una «constitucionalización del Estado de las autonomías» (F. DE CARRERAS).

Otras consecuencias complementarias de la indeterminación del mapa autonómico, y la remisión de la configuración final del Estado a las decisiones de los territorios a los que se confería la iniciativa para su transformación en Comunidades Autónomas, es que tal autodisposición no tenía ningún plazo fijo, de modo que amenazaba con prolongar en el tiempo el período constituyente, ya que una cuestión tan capital como la estructura del Estado y la redistribución territorial del poder no quedaría cerrada.

Para mayor inseguridad en el tránsito, la Constitución optó por periodificar el acceso a la autonomía de los diferentes territorios españoles de modo que algunos de ellos tuvieran que esperar cinco años, desde que se constituyeran en Comunidades Autónomas, para acceder a la autonomía plena o máxima permitida por la Constitución (artículo 148.2). Esa decisión pudo, sin duda, ser prudente en tanto que impusiera un período de rodaje para que las autonomías neófitas ganaran experiencia, pero el coste constitucional fue grande porque se incrustó en el cuerpo de la Constitución un precepto, el artículo 148, que es por su factura una disposición transitoria. Transcurridos los cinco años de carencia, dicho precepto devino insólitamente inaplicable y quedó sin vigencia práctica dentro de una Constitución viva.

Todas estas inconveniencias afectaron también a la necesaria reforma de las instituciones estatales, que no podría hacerse respondiendo a una planificación única sino, como dijo el Informe de la Comisión de Expertos que antes se ha citado, asumiendo que «el Estado, como totalidad organizativa, tendría que ajustarse simultáneamente a dos patrones distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcance diferentes para cada parte del territorio, desarrollar políticas distintas en cada espacio

213.

La prolongación indefinida del constituyente.

214.

Los efectos sobre la reforma de la Administración del Estado.

concreto, funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades. En estas condiciones —concluía el Informe— sería muy difícil, si no imposible, que la máquina administrativa, quien quiera que sea el que la maneje, consiga asegurar un mínimo de operatividad social».

En el citado Informe se propuso la celebración de un acuerdo, entre las fuerzas políticas dominantes, que sirviera para ordenar la transformación del Estado centralizado en otro inspirado en la fuerte descentralización política que la Constitución había impulsado. El propósito de este Informe se centró, sobre todo, en tratar de uniformar al máximo los aspectos organizativos y competenciales que el principio dispositivo había dejado a la decisión de los territorios interesados en acceder a la autonomía. De las propuestas del Informe surgieron los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, a los que haremos referencia en un apartado ulterior.

Cabe añadir, no obstante, que, pese a los intentos que se han sucedido (hubo otros Pactos en 1992 con el mismo propósito) de evitar las peores consecuencias del principio dispositivo, las grandes reformas de los Estatutos de Autonomía, que empezaron a proponerse a partir de 2004 y que tienen su representación simbólica más destacada en el nuevo Estatuto catalán de 2006, han retomado con toda su fuerza explosiva el principio dispositivo. Considerando que las reformas estatutarias pretenden redefinir el poder autonómico y sus relaciones con el Estado, afectan siempre, por su propia naturaleza, a la organización y atribuciones del Estado mismo, lo que supone, en cierta medida, una manera indirecta de reformar la propia Constitución. Aunque ninguna Constitución es irreformable, todas ellas establecen procedimientos a seguir, más o menos rígidos, para hacerlo. Sin embargo, si una materia tan importante como la organización y poderes del Estado no está definida en la Constitución, ha sido desconstitucionalizada, dependiendo su determinación última de lo que establezcan los Estatutos de Autonomía, es claro que por más rígidos que sean los procedimientos establecidos para la reforma de los Estatutos, cada vez que se reforme cualquiera de ellos quedará afectada la Constitución misma (cfr. STC de 12 de diciembre de 2007). Lo cual somete al texto constitucional a tensiones inacabables: cada territorio puede incoar los procedimientos correspondientes cuando le parezca oportuno, y nada puede impedir que el proceso se reinicie cada vez que las fuerzas políticas sientan las aspiraciones de incrementar su poder. Se trata de una especie de autodeterminación de ciclo continuo.

Por otra parte el poder de autodisposición de las Comunidades Autónomas sobre sus propios Estatutos plantea dos problemas de

215.

La utilización del principio dispositivo en las reformas de los Estatutos.

216.

Autodeterminación de ciclo continuo.

217.
*Límites al poder de
reforma estatutaria.*

límites no menos trascendentes. En especial, si el poder de reforma puede utilizarse para desplazar y hacer inaplicable la jurisprudencia constitucional recaída para interpretar algunas instituciones constitucionales, o, especialmente, el régimen de reparto de competencias en algunas materias. Con ocasión de la reforma estatutaria catalana, diversos autores (quizá puedan citarse las aportaciones de C. VIVER I PI-SUNYER, como las que han abanderado con más convicción esta tesis) han sostenido que la jurisprudencia constitucional no vincula al poder estatuyente. Las razones más poderosas que se han esgrimido para defenderlo son que si el poder de reforma estatutaria estuviera limitado por la jurisprudencia, tendría que contar con una restricción que no figura en la Constitución y que afectaría directamente a la creatividad propia de dicho poder. Por otro lado, se aduce que los Estatutos forman parte del bloque de la constitucionalidad (artículo 28 LOTC) que constituye el parámetro normativo a que tiene que atenerse el Tribunal Constitucional para fundar sus decisiones. Malamente, se concluye, puede la jurisprudencia que interpreta una norma impedir que esta sea cambiada.

Se puede compartir que el poder de reforma estatutaria no está vinculado por la interpretación que el Tribunal Constitucional haya establecido de preceptos concretos del Estatuto o, conjuntamente, de las normas que lo hayan desarrollado; es decir, no vincula respecto de cuestiones cuya regulación corresponde al poder estatutario. Pero aquella doctrina resulta inaceptable, desde un punto de vista constitucional, si lo que se pretende es contradecir, al reformar el Estatuto, interpretaciones establecidas por el Tribunal Constitucional en relación con conceptos constitucionales que, desde luego, no puedan ser afectados por un Estatuto de Autonomía.

5. GARANTÍAS QUE LA CONSTITUCIÓN DISPENSA A LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

A) **La justificación del poder autonómico en la Constitución: principios generales**

El contenido y alcance de la autonomía viene determinado por lo que la Constitución ha establecido aunque sea utilizando principios y reglas más generales. El principio de autodisposición, a que nos hemos referido en el apartado anterior, no ha supuesto ningún obstáculo para la implantación plena de esta regla de orden, que la jurisprudencia acogió desde el principio insistiendo después en ella de forma reiterada. La doctrina esencial fue establecida tempranamente en la Sen-

218.
*Delimitación
constitucional de la
autonomía.*

tencia de 2 de febrero de 1981, sobre cuya argumentación volvieron enseguida, aquel mismo año, las de 14 y 28 de julio y 5, 12 y 16 de noviembre y 18 y 22 de diciembre de 1981, etc.

El objeto de la Sentencia de 2 de febrero de 1981 fue el examen de la constitucionalidad de diversas normas relativas a la Administración local (principalmente algunos preceptos de la Ley de 24 de junio de 1955), análisis que obligaba al Tribunal a fijar, como parámetro de su tarea, el contenido mínimo de la autonomía local consagrado en el artículo 137 de la Constitución. No obstante, la ocasión dio oportunidad al Tribunal para incluir en su Sentencia otros pronunciamientos más generales que merecen ser destacados. La valoración jurídica del sentido de la autonomía que la Sentencia hace, toma el siguiente primer punto de referencia: «La Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución». Según el Tribunal, el precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía, por lo que para tener idea exacta de los caracteres de nuestro sistema deba intentarse la determinación del ámbito del principio de autonomía, lo que la Sentencia citada lleva a efecto en los siguientes términos: «Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es

219.

Significación de las Autonomías dentro del Estado: doctrina del Tribunal Constitucional.

220.

Poder limitado. No es soberanía.

221.

El criterio del interés.

fácil y, en ocasiones, solo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva —o que debería serlo conforme a la Constitución— o de competencias compartidas entre diversos entes. Este poder “para la gestión de sus respectivos intereses” se ejerce —por lo demás— en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (artículo 148.1.1.^a y 2.^a)».

El Tribunal Constitucional, como hemos indicado, ha reiterado en innumerables ocasiones que los Estatutos de Autonomía, y todas las consignaciones que en ellos se contengan respecto de las potestades de las Comunidades Autónomas, están subordinados siempre a la Constitución y deben interpretarse conforme a lo establecido en la misma (SSTC 18/1982, 26/1982, 25/1983, 32/1983, 71/1983, 77/1985, 20/1988, 56/1990).

Algunos de los elementos que aparecen solo apuntados en la referida Sentencia de 2 de febrero de 1981 han sido desarrollados luego en otras sentencias. Merece ser destacado de esta jurisprudencia lo siguiente:

1.º En la Sentencia citada se alude a la necesidad de que se dote a los entes autónomos «de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo», idea en la que insistirá la Sentencia de 14 de julio de 1981. La vinculación entre la idea de exclusividad y la garantía constitucional de la autonomía, se rompió inmediatamente en la jurisprudencia y la doctrina ante la constatación de que ni la Constitución ni la buena lógica imponen necesariamente que la preservación del poder autonómico se base en la asignación de competencias exclusivas. En algunas ocasiones la Constitución utiliza la fórmula de reservar totalmente una materia al Estado y, en

222.
*Subordinación a la
Constitución.*

223.
*La autonomía no
impone
necesariamente la
exclusividad de las
competencias.*

otras muchas hipótesis, establece su compartición con las Comunidades Autónomas (SSTC 35/1982, 56/1990, 164/1994).

2.º Desde la Sentencia de 28 de julio de 1981, el Tribunal Constitucional se refirió a la anterior circunstancia de que la exclusividad de una competencia tenga que ser un rasgo inherente a la posición autónoma de un ente. Aunque refiriéndose solamente a las administraciones locales, es bien expresiva la siguiente afirmación: «La Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales que, en razón a la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de potestades sin las que ninguna acción autónoma es posible».

3.º La autonomía de las Comunidades Autónomas es «cualitativamente superior a la administrativa» (Sentencia de 2 de febrero de 1981), ya que se añaden «potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico, este queda fijado por el Estatuto, en el que se articulan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución» (Sentencia de 14 de julio de 1981).

4.º Con la aclaración anterior, el Tribunal Constitucional deja por primera vez, parcialmente establecido, cuál es el contenido de la autonomía «cualitativamente superior» de que disfrutaban las nacionalidades y regiones. Sus notas diferenciales resultan de su carácter de «autonomía política» a la que corresponden poderes legislativos y gubernamentales. Y también de dirección política que implican la posibilidad de buscar y seguir alternativas que, eventualmente, pueden ser distintas a las del propio Estado. Esta nota ha sido aportada a la noción de autonomía que resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por la Sentencia de 28 de julio de 1981; aunque de forma poco marginal, pero clara y rotunda, el Tribunal, al enfrentarse en dicha Sentencia con la necesidad de precisar el alcance de las leyes básicas que puede dictar el Estado en los supuestos de potestades legislativas concurrentes, afirma que «la fijación de estas condiciones

224.

Autonomía cualitativamente superior a la administrativa.

225.

Incluye la potestad de elaborar y ejecutar políticas propias.

básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado —se está refiriendo a la legislación básica del régimen local—, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario».

5.º De entre las notas que caracterizan la autonomía regional, según resulta descrita en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe subrayarse también la referencia al principio de competencia como elemento básico para disciplinar las relaciones entre el ordenamiento autónomo y el estatal. La aplicación del mismo a las relaciones internormativas está hecha primeramente en la Sentencia de 13 de febrero de 1981. Se afirma en ella que los conflictos entre normas habrán de resolverse «en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado». El principio de competencia sirve, pues, para ordenar el ejercicio de los poderes en el Estado autonómico y pluralista para permitir el ensamblaje en el ordenamiento general de los contenidos normativos de los ordenamientos menores sin que se produzca rechazo o contradicción.

6.º Por último, el Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de su Sentencia de 28 de julio de 1981, ha destacado un rasgo importante de las autonomías territoriales: son autonomías constitucionalizadas, en el sentido de contar con un respaldo o garantía efectiva dispensado por la propia Constitución. La doctrina del Tribunal Constitucional está más desarrollada en este punto en relación con las autonomías locales que con las Comunidades Autónomas y, ciertamente, no son aplicables enteramente las mismas ideas utilizadas en relación con las primeras para explicar la posición constitucional de las segundas. A diferencia de lo que acontece con las autonomías locales, la regulación de las Comunidades Autónomas no está remitida al legislador ordinario (los Estatutos tienen una funcionalidad y una justificación distinta), sino regulada en lo sustancial por la propia Constitución (en cuanto a los poderes y competencias reconocidos, que es lo que la garantía institucional tiende a proteger en el caso de las autonomías locales), por lo que puede decirse que la Constitución para garantizar la posición jurídica de las Comunidades Autónomas emplea la misma técnica que usa en relación con las grandes instituciones del Estado: su regulación

226.

*El carácter
ordenador del
principio de
competencia.*

227.

*Garantía
constitucional
directa y garantía
institucional.*

directa y no la remisión a la disponibilidad del legislador ordinario a quien se condiciona con la técnica de la garantía institucional.

B) La garantía constitucional de la autonomía

Acabamos de afirmar que las Comunidades Autónomas son instituciones básicas del Estado directamente garantizadas o protegidas por la propia Constitución que, además, frente a lo que ocurre con las autonomías locales, contiene una regulación bastante pormenorizada de las mismas; tan extensa, por lo menos, como la que dedica a las grandes instituciones estatales (Corona, Gobierno, Parlamento, Justicia). Resumiremos ahora cómo se sustancia la garantía general que la Constitución dispensa a la creación y sostenimiento de las Comunidades Autónomas:

1.º El reconocimiento de una Comunidad Autónoma no depende, como regla, de una decisión del legislador estatal (las escasas excepciones a este principio están en el artículo 144), sino de la iniciativa de los términos interesados (artículos 143 y 151 y disposición transitoria segunda principalmente). En este sentido, puede afirmarse que la primera garantía que la Constitución dispensa a los territorios españoles es previa a la propia situación autonómica, y consiste en configurar la autonomía como un derecho que solo aquellos están facultados para hacer efectivo. Si la iniciativa se adopta en sentido positivo tampoco es el legislador estatal quien fija libremente el contenido de los Estatutos correspondientes; estos se elaboran por los representantes (locales y parlamentarios) de los territorios interesados (artículos 146 y 151.2).

2.º El contenido de la autonomía se fija, pues, precisamente en el Estatuto, que es una norma que requiere la iniciativa territorial, y no en leyes dictadas por exclusiva iniciativa de las Cortes.

3.º Aunque las Cortes tienen posibilidad de modificar el proyecto de Estatuto en su tramitación parlamentaria (artículos 146 y 151.2, 2.º y 5.º), hay algunos contenidos del mismo que están fijados constitucionalmente y que no pueden ser rebajados o modificados por decisión del legislador estatal. En cuanto a las competencias, las listas de materias contenidas en los artículos 148 y 149 operan (según el procedimiento utilizado para acceder a la autonomía) como puntos de referencia inexcusables (así resulta de los párrafos inicial y final del artículo 148).

4.º Lo mismo puede decirse de las instituciones autonómicas básicas; el Estatuto es la norma que debe regularlas [artículo 147.2.c)] en el marco de lo dispuesto en la Constitución, que impone que sean

228.

*Iniciativa territorial.
La autonomía como
derecho.*

229.

*El Estatuto fija el
contenido de la
autonomía.*

230.

*Reservas de
Constitución.*

231.

*Instituciones de las
CCAA.*

precisamente las referidas en el artículo 152, es decir, cuando menos, una Asamblea legislativa y un Consejo ejecutivo. El contenido del proyecto de Estatuto elaborado por los representantes del territorio interesado no podría ser rebajado en este punto en la tramitación parlamentaria.

5.º Lo anterior se confirma aún más si se tiene en cuenta que, como hemos visto afirmado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Constitución regula las Comunidades Autónomas dotándolas de autonomía política efectiva, lo que supone el reconocimiento de su potestad de dictar leyes y, en consecuencia, su derecho a contar con una Asamblea legislativa entre sus instituciones de Gobierno.

232.
*Potestad
legislativa.*

6.º En relación con las potestades de que debe disfrutar la Comunidad Autónoma la Constitución garantiza, pues, si el territorio interesado así lo decide al redactar su Estatuto (es disponible para el territorio interesado algún contenido de la norma estatutaria que no lo es, en cambio, para las Cortes), el disfrute de potestades legislativas. Además de estas, están también constitucionalmente garantizadas y básicamente reguladas (artículos 156 y 157) las potestades financieras, y, desde luego, las administrativas y de gestión ordinarias para atender las materias de su competencia [artículos 137, 147.1.d), 148, 149, etc.].

233.
*Otras
potestades.*

7.º El Estatuto, una vez aprobado, queda revestido, por disposición constitucional (artículos 147.2 y 152.2) de una particular protección que le hace insusceptible de modificaciones que pueda pretender el legislador estatal (salvo en algunos puntos concretos en que, como veremos después, el propio Estatuto admite concreciones). Se articula esta protección mediante la técnica de la rigidez: el procedimiento para la reforma del Estatuto de Autonomía debe establecerlo el Estatuto mismo que, como resulta de las regulaciones de los ya aprobados, exige siempre la participación en la reforma de la Comunidad Autónoma interesada, añadiendo o no a la misma un referéndum previo (artículo 152.2). En cualquier caso, la modificación del Estatuto queda al margen de la disponibilidad del legislativo estatal. Salvo, claro es, utilizando la vía de la reforma constitucional, ya que, en definitiva, es el Parlamento estatal el titular de la llamada «competencia de la competencia».

234.
*Rigidez
del Estatuto.*

8.º Sin perjuicio de los abundantes mecanismos que la Constitución habilita para reintegrar a la unidad el ordenamiento jurídico general (leyes básicas, leyes marco, programas, planes, coordinación, etc.), una vez aprobados los Estatutos, las Comunidades Autónomas se sitúan en posición de separación (que apoya el principio de competen-

235.
*La función del
principio de
competencia.*

cia) para el ejercicio de sus atribuciones en régimen de exclusividad o en concurrencia con el Estado, pero sin admitir interferencias una vez delimitadas aquellas, sino por vía de excepción (artículos 150.3 y 155). Ello no obsta a la importante función que, como veremos luego, han de tener en el funcionamiento de nuestras autonomías las técnicas participativas que, en todo caso, no impiden la definición de los papeles relativos del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto de cada problema o materia.

9.º Por último, el funcionamiento de las instituciones autonómicas está sometida a controles predeterminados constitucionalmente (artículo 153) ejercitados, en relación con las competencias estatutarias, por los mismos órganos (Tribunal Constitucional, Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Tribunal de Cuentas) responsables de verificar el acatamiento a la Constitución y a las leyes de las decisiones que adoptan las propias instituciones estatales.

Es manifiesto, por tanto, que la garantía constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones se concreta en una regulación amplia en el propio texto de la Constitución del contenido de aquella (no, pues, en lo básico, mediante una remisión a regulaciones ulteriores limitadas por la técnica de la garantía institucional), que se hace efectiva cada vez que por iniciativa de cada uno de los territorios interesados se aprueba un Estatuto de Autonomía que concreta, pormenoriza y (donde la remisión es en blanco) completa la regulación constitucional.

En las Sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007 y 31/2010, está pormenorizadamente expuesta la doctrina jurisprudencial sostenida sin fisuras por el Alto Tribunal, en relación con la autonomía y sus garantías constitucionales, en todo coincidente con la expuesta en los apartados anteriores.

IV. UNIFORMIDAD Y PARTICULARISMOS

1. INTRODUCCIÓN A LOS RECONOCIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA DIVERSIDAD

Desarrollaremos, dentro de este apartado general, el estudio del siguiente problema: los territorios que integran el Estado español no tienen todos una historia política idéntica, ni han reclamado con la misma insistencia el reconocimiento de un Estatuto de Autonomía en el marco del Estado. Cuando hemos expuesto, en el primer apartado

236.
*Controles
determinados
constitucionalmente.*

237.
*La continuidad de
las reclamaciones
de autonomía.*

de este volumen, las quiebras históricas del Estado unitario y centralista, ha quedado evidenciada la mencionada realidad. Incluso hemos puesto especial énfasis en la descripción de la significación que tuvieron aquellos elementos de discontinuidad en el régimen uniformemente centralista porque, aunque no llegaran a estabilizarse durante mucho tiempo, han constituido, sin ninguna duda, el germen de una reclamación que, generalizada en los albores de la Constitución de 1978, determinó que esta acogiera la descentralización política como una alternativa inescapable.

238.

La tendencia uniformista: aspectos.

El Estado de las Autonomías constituido a partir de 1978 se ha llevado a la práctica utilizando tendencialmente soluciones uniformistas. Todas las Comunidades Autónomas tienen una organización idéntica y han asumido, en sus respectivos Estatutos, competencias similares.

La cuestión a plantear es si la Constitución quiso impulsar o permite, cuando menos, en reconocimiento a la diversidad (histórica, política, económica o cultural, etc.) de los diferentes territorios que integran el Estado, una diversificación que permitiera singularizar a algunos territorios en relación con otros proyectándose sobre su organización, competencias o relaciones con el Estado.

239.

Alusiones a la diversidad en el texto de la CE.

Algunas prescripciones claras existen en la Constitución que podrían amparar tal diversificación:

— El mismo Preámbulo de la Constitución proclama la voluntad de la nación española de «promover a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

240.

Preámbulo.

— El artículo 2, cuando establece la indisoluble unidad de la nación española, «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas», lo que, por lo menos, tiene la consecuencia de que la propia Constitución utiliza dos denominaciones distintas para clasificar la tipología de territorios que integran el Estado.

241.

Nacionalidades y regiones.

— El artículo 3, al prescribir que el castellano es la lengua española oficial del Estado, que todos los españoles deben conocer y usar, añade, en el párrafo 2, lo siguiente: «Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con los Estatutos». Y concluye en el párrafo 3: «La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

242.

Lenguas.

— El artículo 149.1.8.^a proclama la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil, pero lo hace «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Declara que las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las relaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, son de competencia exclusiva del Estado, pero, específicamente en punto a la determinación de las fuentes del Derecho, han de respetarse «las normas de Derecho foral o especial».

243.
*Derechos civiles,
forales o
especiales.*

— La disposición adicional 1.^a establece: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». Y el párrafo segundo añade: «La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

244.
*Derechos
históricos.*

— La disposición transitoria 2.^a reconoció, en fin, un régimen privilegiado a «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía», al facultarles para organizarse y asumir competencias estatutarias sin tener que atenerse al período transitorio de autonomía templada que estableció el artículo 148.2 de la Constitución.

245.
*Plebiscitos
republicanos.*

— La actualización de los derechos históricos a que se refiere la disposición adicional primera CE, antes transcrita, ha dado lugar a que algunas competencias, recogidas en el Estatuto vasco y en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra de 10 de agosto de 1982, se justifiquen en tales derechos históricos. El más relevante de estos reconocimientos de instituciones históricas es, respecto del País Vasco, la consagración estatutaria del régimen del concierto económico entre el Estado y el País Vasco (artículo 41), o del convenio económico entre Navarra y el Estado mencionado en el artículo 45 de la Ley Orgánica antes referida.

246.
*Conciertos y
convenios.*

El soporte constitucional para la diferenciación organizativa y competencial entre Comunidades Autónomas existe inequívocamente.

Junto a esas menciones particulares, otro principio constitucional, el de autodisposición o principio dispositivo en materia de autonomías, permitiría que cada Comunidad Autónoma, en el marco de su respectivo Estatuto, pudiera, respetando las reglas constitucionales, establecer las particularidades que su historia o su singularidad cultu-

247.
Autodisposición y
heterogeneidad.

ral, geográfica o económica, demandas en. Y, por tanto, dicha regla de la autodisposición es, también, una técnica al servicio de una posible diversidad. Sin embargo, el principio dispositivo ha producido, al ser utilizado por todas las Comunidades Autónomas, un efecto de uniformación y no de diversificación, como se temió en los primeros momentos de aplicación de la Constitución (de aquí los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, que trataron de reducir los efectos diversificadores del principio dispositivo). Todas las Comunidades Autónomas han tendido a organizarse como las demás y a asumir las máximas competencias que la Constitución permite. Tal tendencia igualitaria no permitiría, sin embargo, regular lenguas o tradiciones donde no existen, recrear derechos forales donde no los ha habido, o autoatribuirse un régimen de conciertos invocando tradiciones asimismo inexistentes. Por tanto, las reglas constitucionales del particularismo son resistentes a las pretensiones de igualación de todas las Comunidades o a la eliminación total de los hechos diferenciales.

2. FUNDAMENTOS DEL DISEÑO ESENCIALMENTE IGUALITARIO DE LA ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

248.
Rechazo...

Como hemos indicado con anterioridad, la cuestión del trazado igualitario del mapa autonómico español fue ampliamente tratada durante los debates constituyentes de la II República, y fue materia directa de la acción política de los grupos nacionalistas catalanes. Para estos el diseño igualitario, que es el que se corresponde con la tradición federalista, impediría el reconocimiento de las singularidades de Cataluña como entidad política con raigambre histórica. De aquí que persiguieran, y obtuvieran finalmente, el reconocimiento de un poder de disposición propio para establecer el régimen de su autogobierno. La reclamada autodeterminación interna, de carácter organizativo y competencial, quedó transformada en el principio dispositivo a partir de la Constitución de 1931.

249.
... y defensa del
igualitarismo.

Frente a esta posición se manifestó otra, muy vivamente defendida por ORTEGA Y GASSET, totalmente opuesta a «una división en dos Españas diferentes: una compuesta por dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto más dócil al poder central». Lo que ORTEGA temía en su discurso, defendiendo la enmienda a la totalidad del proyecto de Constitución, es que de la aplicación de la Constitución surgieran, en virtud de la regla de la autodisposición, regímenes autonómicos particulares solamente para Cataluña, País Vasco y, como mucho, Galicia, quedando las demás provincias españolas sometidas

al mismo régimen centralizado que ya era tradicional en España. Realmente, al menos en una cosa tenía razón ORTEGA: el diferente ritmo con que se produciría la reconversión autonómica del Estado; la prueba es que el Segundo Estatuto de Autonomía aprobado en la época, el vasco, lo fue después de declarada la guerra Civil, cuando ya la Constitución republicana estaba a punto de ser apartada, desplazada por la fuerza.

Los primeros movimientos de reconstrucción autonómica del Estado, ya en el período de la «Transición» inmediatamente anterior a la Constitución de 1978, fueron aparentemente indicativos de que se había aceptado reconocer las diferencias de Cataluña y otros territorios históricos. En efecto, antes de aprobarse la Constitución, el Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 restableció la Generalitat de Cataluña. La norma se concibió como una «devolución» a Cataluña de la autonomía arrebatada a partir de 1936. Toda la simbología de la operación, en la que se incluyó el retorno del presidente de la Generalitat en el exilio, permitió construir tal apariencia. Pero no fue solo la imagería, sino también la técnica empleada para ejecutar la operación. Para devolver poderes a la Generalitat, se creó una Comisión Mixta entre representantes del Estado y de la Generalitat, que se encargaría de definir las funciones a transferir así como los medios de toda clase que debían ponerse a disposición de la institución restablecida. Pero de esta provisional reconstrucción de la autonomía catalana derivaron pocas singularidades en cuanto a la organización y competencias. Los fulgores de la peculiaridad catalana dejarían de brillar, casi inmediatamente, ya que el reconocimiento de un régimen provisional de autonomía no se limitó al caso de la Generalitat, sino que se extendió, también antes de que la Constitución fuera aprobada, a otras diversas provincias o agrupaciones de provincias españolas. Estos regímenes, llamados entonces de «preautonomía», constituyeron la preparación para la transformación del Estado, de centralista en autonómico, que la Constitución iba a imponer, sirviendo también de campo de prácticas para la determinación del mapa territorial más razonable, el ensayo del reparto de competencias, de los procedimientos para transferir servicios estatales, con sus medios materiales, personales y financieros, a las instancias preautonómicas, así como para iniciar modestos ensayos de reforma de la Administración estatal (en S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, 1.ª edición, 1982, páginas 114 y siguientes, se hizo un estudio muy a pie de obra de los problemas de aquel ensayo general).

250.

La «devolución» en 1977 de la autonomía a Cataluña.

251.

Generalización de las «preautonomías».

Las preautonomías produjeron, por tanto, el primer impulso hacia la uniformización de un sistema político que pareció iniciarse subrayando la singularidad del autogobierno catalán.

El siguiente paso en el proceso uniformador tuvo más alcance y menos provisionalidad. Se produjo al poco de ser aprobada la Constitución. En un marco de evidente desorientación respecto de las consecuencias de la aplicación del Título VIII y la significación y alcance de sus conceptos, el Gobierno (entonces de UCD) y el principal partido de la oposición (en la fecha PSOE) designaron una Comisión de Expertos sobre Autonomías que se ocupó de analizar, durante unos pocos meses, los problemas aplicativos que la Constitución planteaba y las soluciones que podrían adoptarse para remediar los peores efectos del principio dispositivo. La Comisión emitió su informe el 19 de mayo de 1981 que abordaba cuestiones como el tiempo de transición desde el centralismo hacia el sistema autonómico, cómo agrupar y ordenar los traspasos de competencias y qué sentido darle a los principales conceptos constitucionales comprometidos en la operación. Incluyó el Informe una propuesta de regulación mediante una ley estatal general que sería tramitada como Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que ulteriormente resultó declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983.

No obstante, tanto las propuestas del Informe como los contenidos, incluso los anulados (la anulación no se debió tanto a la constatación por la Sentencia citada de que el texto de la norma incurriera en contradicción material con la Constitución, sino a que incluía interpretaciones de su texto que, según el Tribunal Constitucional, le correspondería, en su caso, efectuar a él mismo y no al legislador) fueron paulatinamente asumidos por la jurisprudencia constitucional y por la práctica política. Muy especialmente, la influencia de aquel Informe se dejó sentir en los Pactos Autonómicos que Gobierno y PSOE suscribieron el 31 de julio de 1981, de los que resultó un compromiso de elaborar todos los Estatutos de Autonomía (armonizándose así las discrepancias que pudieran surgir de utilización individual por cada territorio del principio dispositivo) ateniéndose a las siguientes pautas esenciales:

a) España quedaría integrada por diecisiete Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, País Valenciano, País Vasco y Navarra), cuya constitución quedó prevista para antes del día 1 de febrero de 1983, fecha en la que todos los Estatutos de Autonomía deberían estar en

252.

La Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981.

253.

Influencia sobre la orientación uniformista del Estado de las Autonomías.

254.

Mapa autonómico pactado.

vigor. Con la precisión de que «en Navarra se procederá por la vía de Amejoramiento del Fuero y se respetarán las previsiones de la Constitución»; y para el caso de Ceuta y Melilla se previeron una de estas dos soluciones: «que se constituyan en Comunidad Autónoma según lo previsto en la disposición transitoria quinta de la Constitución, o que permanezcan como Corporación local, con régimen especial de Carta».

b) Para dotar al anterior mapa regional de la necesaria flexibilidad quedó prevista la posible integración de algunas Comunidades Autónomas uniprovinciales, si así lo decidían expresamente, en otras pluriprovinciales más amplias (es el caso concreto de Cantabria y Rioja).

c) Con la excepción de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, las restantes Comunidades mencionadas se constituirían en Comunidades Autónomas por la vía del artículo 143 de la Constitución.

d) Implicaba constitucionalmente este procedimiento, que durante un período de cinco años, las Comunidades Autónomas solo ostentarían competencias en relación con una serie de materias que enuncia el artículo 148 de la Constitución y que, al concluir dicho período, pudieran reformar los Estatutos respectivos y accedieran a la máxima autonomía permitida en el texto constitucional.

e) Lo anterior solo se excepciona para permitir que se pudieran efectuar transferencias, por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, «de un conjunto competencial homogéneo». Estas transferencias no habrían de ser, en todo caso, generales, sino referidas a asuntos concretos y, además, ejecutadas después de un período mínimo de vigencia de los Estatutos (los pactos indican que los proyectos correspondientes pueden iniciarse a los tres años de la entrada en vigor del Estatuto) tan solo se excepciona de este supuesto general Canarias, «por la peculiaridad geográfica y su tradicional sistema de régimen económico y fiscal», que exige el tratamiento singular de su proceso autonómico.

f) Se generalizó la misma organización interna de todas las Comunidades Autónomas, basada en las Asambleas legislativas y el Consejo de Gobierno. Ello suponía, para destacar los efectos homogeneizadores de los pactos, que es lo que aquí nos está interesando, que no solo todas las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 contarían con un bloque competencial común, sino que además se les reconocerían idénticas facultades sobre las materias de su competencia, lo que facilitaría la aplicación general y uniforme de las normas estatales

255.*Procedimiento...***256.***... y plazo de la transformación del Estado.***257.***Transferencias complementarias: condiciones.***258.***Generalización de la misma organización interna.*

y el acoplamiento o integración en el ordenamiento general de las normas regionales.

g) Se revisó, en fin, el procedimiento y las técnicas utilizadas para transferir servicios estatales a las Comunidades Autónomas, aplicándose, con algún matiz —principalmente la consideración de la situación organizativa de la Comunidad receptora—, los criterios de «homogeneidad» y «simultaneidad» de la transferencia, lo que debe permitir sincronizar y uniformar la operación de sustitución de los servicios estatales por los autonómicos y la reforma de las estructuras de la Administración estatal. A estos efectos, unas nuevas Comisiones sectoriales de transferencias, con competencias delimitadas por materias e integradas por representantes del Estado y de todas las Comunidades Autónomas, quedaron encargadas de elaborar acuerdos básicos y de general aplicación.

Los anteriores puntos (aparentemente de una extraordinaria simplicidad, pero capitales para la ordenación del proceso autonómico, ya que actuaron precisamente sobre cada una de las principales disfunciones que resultaban del principio dispositivo) son los que ahora nos interesaba destacar del contenido de los Pactos Autonómicos. Incluyen estas otras variadas referencias organizativas y acuerdos en materias económico-financieras. Igualmente se preveía la formulación de diversos proyectos de ley y se llegó a acordar el contenido concreto de dos normas fundamentales: la Ley Orgánica de Armonización del Proceso autonómico y la Ley Orgánica del Fondo de Compensación Interterritorial.

Para resumir la significación de estos pactos, puede decirse que, respetando las determinaciones constitucionales, generalizaron en todo el territorio español las Comunidades Autónomas y uniformaron u homogeneizaron el contenido de la autonomía, lo cual fue una orientación permanente, desde entonces, del sistema autonómico español.

El efecto de estos pactos fue, por una parte, la de una efectiva uniformización en lo concerniente a la organización y competencias de todas las Comunidades Autónomas. Pero, sin embargo, los propios pactos preveían un régimen particular para Navarra, y excluían de lo establecido en ellos a las Comunidades que, para la fecha de celebración de aquellos pactos ya tenían Estatuto de Autonomía aprobado, excepción pensada sobre todo para Cataluña y el País Vasco.

Los procesos de reforma administrativa, y de transferencias a las Comunidades Autónomas, funcionaron adecuadamente en la primera época de desarrollo de aquellas, y una parte del mérito, indudable-

259.
Homogeneización de las transferencias.

260.
Otras medidas homogeneizadoras.

261.
Exclusión de Cataluña y País Vasco.

mente, hay que reconocérselo a la racionalización del complejo proceso de transformación del Estado que aportaron el informe y los pactos de 1981.

Transcurrido el período de cinco años desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía, a que se refiere el artículo 148.2 de la Constitución, empezó a desarrollarse un movimiento reformista de los Estatutos que, de nuevo, podría traer consigo la diversificación que los pactos de 1981 habían querido evitar. Se trató, por tanto, de nuevo, de poner freno a las consecuencias del principio dispositivo, preparando unos nuevos Pactos Autonómicos. Estos nuevos «Acuerdos Autonómicos» se suscribieron, entre los principales partidos políticos y el Gobierno de la nación, el 28 de febrero de 1992. Trataban de que las reformas estatutarias, cuando decidieran la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, tuvieran todas el mismo contenido, de modo que las nuevas atribuciones no difirieran esencialmente. La técnica utilizada para llevar a cabo tal operación uniformadora fue acordar que las reformas estatutarias no tuvieran otro contenido que el de acoger o recibir en el texto del Estatuto lo establecido en una Ley Orgánica previamente aprobada por las Cortes Generales. Esta ley llegó a aprobarse efectivamente. Fue la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. En ella se determinaban las competencias que habrían de atribuirse a las Comunidades Autónomas, así como se especificaba si el régimen de cada competencia sería exclusivo o compartido, matizando también los criterios pertinentes que debían afectar a su ejercicio. La operación fue tan curiosa e incorrecta desde el punto de vista técnico, como infructuosa porque no alcanzó los fines que pretendía. La ley en cuestión, denominada de transferencias, hacía alusión a competencias materiales que las Comunidades Autónomas podrían asumir en sus Estatutos sin necesidad de la intermediación de ley del Estado de ninguna clase. Mucho menos correcto fue la invocación del artículo 150.2 de la Constitución, porque no está concebido, con toda evidencia, para operaciones como la que dicha ley pretendió. En todo caso, es claro que una Ley Orgánica del Estado no tiene ninguna posibilidad de poner condiciones a la reforma de los Estatutos. En la práctica, se produjo la paradoja de que los Estatutos de Autonomía se reformaron, como era bastante previsible, sin atenerse al criterio técnico ofrecido por la Ley Orgánica 9/1992. Ni se siguió la pauta de absorber el contenido de la ley a través de una escueta disposición única del Estatuto, que era la mecánica que la propia norma citada previó, ni las nuevas competencias incorporadas a los Estatutos se sometieron al régimen de prevenciones, matizaciones y especialidades que aquella ley infructuosa pretendió imponer.

262.
*Los Acuerdos
Autonómicos
de 1992.*

Con aquellos Acuerdos de 1992 quedó cerrada definitivamente la práctica de someter la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía a fórmulas comunes, establecidas mediante pactos previos celebrados entre las principales fuerzas políticas estatales. En lo sucesivo, todos los Estatutos se han reformado siguiendo los particulares criterios de cada Comunidad Autónoma. Lo cual no ha determinado una variación sustancial ni respecto de la organización ni en cuanto a las competencias de dichos establecimientos. Por una parte, porque las variaciones posibles sobre la organización de las instituciones autonómicas son muy pocas (la Constitución establece directamente en su artículo 152 las instituciones inevitables); por otra, porque el margen que la Constitución deja para la diversidad en materia de competencias es escaso. Pero también, y no precisamente en último lugar, porque en materia de reformas todas las Comunidades Autónomas se han fijado en los progresos de las más adelantadas para imitarlos sin ninguna contemplación.

El ejemplo último y más característico de este ideal igualitario está actualmente en la disposición adicional segunda, apartados 2 y 3, del Estatuto de la Comunidad Valenciana reformado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Expresan dichos apartados lo siguiente: «2. La Comunidad Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas». «3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunidad Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para su actualización».

263.
*Igualación
por el nivel
competencial
máximo.*

3. HECHOS DIFERENCIALES: RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

A) **La tensión entre uniformismo y la diversidad. La recepción de la idea de que la asimetría no es ajena al federalismo**

Cumplidos casi veinte años desde la aprobación de los primeros Estatutos, el uniformismo, que, como hemos estudiado, había sido característico del desarrollo del Estado de las Autonomías pese a la potencial fuerza diversificadora del principio dispositivo, empezó a hacer crisis. De nuevo la disconformidad con el modelo partió de las Comunidades periféricas con partidos nacionalistas en posiciones de

264.
*Retorno al modelo
federal:
observación sobre
las asimetrías.*

gobierno. La paradoja de estas reclamaciones es que, para sustentarlas, se volvió de nuevo la vista al paradigma de los Estados federales, modelo que había sido rechazado por los nacionalistas españoles precisamente por la uniformidad y unitarismo a que conducía, como ya nos consta (así ocurrió en 1931 y, con el influjo de las ideas de aquella época, también en 1978). Lo que se descubrió de nuevo en los sistemas federales es que el dogma del igualitarismo tenía sus excepciones en algunas federaciones en las que, para atender las características políticas, culturales, históricas, lingüísticas u otras, de algunos territorios, habían previsto un régimen de organización, competencias y de relaciones intergubernamentales peculiar para los mismos en relación con el establecido para los demás Estados miembros o territorios federados.

El supuesto ejemplo de los federalismos asimétricos se convierte en una moda insistente a final de los años noventa en España. Diversos autores dedican estudios a la materia o promueven la difusión de explicaciones sobre la significación del federalismo asimétrico (E. FOSSAS y F. REQUEJO, E. AJA, J. F. LÓPEZ AGUILAR, etc.). Se advierten las grandes posibilidades que el principio dispositivo tiene para asegurar la asimetría, más incluso que cualquier sistema federal clásico. Para destacarlo, E. AJA llegó incluso a establecer que el Estado autonómico es un «sistema federal con hechos diferenciales». Aun sin una base teórica construida definitivamente, también la reclamación política sobre la implantación de un nuevo modelo de organización territorial del Estado asimétrico, que reconociese las singularidades de algunas Comunidades Autónomas frente al uniformismo imperante, empezó a tener expresiones políticas más rotundas en 1998. Primero fue la Declaración de Barcelona de 16 de julio de aquel año, en la que los partidos nacionalistas reunidos, catalanes, vascos y gallegos, manifestaron que la articulación del Estado español como un Estado plurinacional estaba por resolver; reclamaban, para superar este déficit, una nueva cultura política que reconociese precisamente la plurinacionalidad del Estado, permitiendo una mayor diversificación de su organización territorial que, a juicio de los firmantes de la Declaración, tendría que apoyarse en los siguientes elementos esenciales: la lengua y la cultura, la fiscalidad y la financiación, los símbolos, la presencia en la Unión Europea, y otros aspectos complementarios que no llegaron a definirse con precisión.

Pocos meses después se adoptó el Acuerdo de Gasteiz de 16 de septiembre de 1998, también suscrito por los partidos nacionalistas catalanes, vascos y gallego. Vuelve a identificarse en este Acuerdo, como objetivo común, la necesidad de que el Estado asuma su condi-

265.
*La Declaración de
Barcelona de 1998.*

266.
*Acuerdo de Gasteiz
de 1998.*

ción de Estado plurinacional, orientándose la acción a seguir hacia la remoción de todos los obstáculos que impidieran el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado español. La recepción de estos valores ha de repercutir inmediatamente en la redistribución de la soberanía y el poder. Las propuestas concretas que contiene el Acuerdo de Gasteiz insistían en las mismas fórmulas de la Declaración de Barcelona sobre la «nueva cultura política». El método de acción habría de conducir a la formulación, primero, de un plan de trabajo y, luego, a una actuación conjunta que debe llevar a la identificación de los elementos esenciales en que basar la reforma del modelo. Las rectificaciones que se pretenden han de afectar, según los pactantes, a la Constitución y al Tribunal Constitucional, al Parlamento y a los órganos estatales, a la participación en la Unión Europea, lengua y cultura, y fiscalidad.

267.
*Acuerdo de
Santiago de
Compostela
de 1998.*

El ritmo inicial de estas proclamas fue muy intenso porque a finales de octubre de 1998 se celebraría el Acuerdo de Santiago de Compostela en el que la «nueva cultura política» se proyecta especialmente sobre la construcción europea, que los firmantes conciben como fundamental en la Europa de los pueblos. En cuanto a lo demás insistió aquel Acuerdo en la necesidad de establecer una nueva estructura competencial que superase el conjunto de conceptos e interpretaciones sostenidas, en algunas cuestiones esenciales para el reparto territorial del poder, por el Tribunal Constitucional. También se recoge, naturalmente, la necesidad de reformar el Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial en la que también sea visible la asimetría que los Acuerdos políticos referidos venían reclamando.

Las reclamaciones de diferenciación fueron entendidas por no pocos (casi por el resto de la España territorial) como una aspiración al privilegio, a la obtención de un régimen político peculiar más beneficioso desde el punto de vista financiero y competencial. Suelen ser frecuentes entre nosotros este tipo de reacciones. En lugar de estudiar si la Constitución contiene algún principio o elemento regulatorio en que fundar la diferenciación reclamada, y concretar en qué puede consistir, lo más normal es que se niegue totalmente cualquier derecho a la diferencia. Es muy expresivo, en este sentido, que, como contrapunto a los acuerdos citados, algunas Comunidades Autónomas de ideología no nacionalista formularon la Declaración de Mérida de 6 de octubre de 1998, en la que se expresaban contra quienes niegan «la soberanía de los españoles en su conjunto», manifestaban su oposición a los «nacionalismos excluyentes», reiteraban su respeto a la

268.
*Declaración de
Mérida de 1998.*

Constitución y a sus principios y, especialmente, a la cohesión social y solidaridad territorial. Frente a la especialidad y asimetría reclamada por las tres Comunidades periféricas con partidos nacionalistas sólidamente implantados, la Declaración de Mérida concluye que todas las Comunidades Autónomas tienen el derecho a los niveles de gobierno y competencias a que aspiran dentro de la Constitución.

B) El comparatismo como método para justificar la asimetría

La tensión entre uniformismo y diversidad hubo de ser alimentada con la demostración de que ni siquiera el dogma del igualitarismo federal es absoluto, sino que es más frecuente, en los federalismos modernos, que se reconozcan circunstancias diferenciales a algunos territorios. La excursión política y jurídica a la búsqueda de ejemplos ha discurrido, principalmente, por Bélgica, Canadá y el Reino Unido.

a) Comunidades políticas y comunidades culturales en Bélgica

El movimiento de reforma del Estado unitario y centralizado en Bélgica tiene una fecha de arranque reconocida con la Declaración del Primer Ministro G. Eyskens de 18 de febrero de 1970. De aquella fecha parte también el reconocimiento constitucional de las comunidades culturales. Luego siguen deliberaciones, debates y pactos, entre los que destacan el relevante Informe del ministro Pevin de 15 de marzo de 1976, el Pacto de Egmont de 4 de mayo de 1977, y los Acuerdos de Stuyvenberg de 22 de febrero de 1978, que concluyeron en la reforma constitucional de 1980. Realmente, como lo ha descrito Y. LEJEUNE, las reformas institucionales belgas han sido objeto de «cuatro oleadas», a partir de 1970, que concluyen el 8 de mayo de 1993, fecha en la que se publica en el *Moniteur Belge* la revisión constitucional de 5 de mayo de aquel año, que convierte a Bélgica en un Estado federal compuesto de Comunidades y Regiones. La reforma constitucional de 1980 había sido desarrollada por leyes que transferían un paquete importante de competencias a las dos grandes Comunidades y a dos de las tres Regiones. También se instauró entonces el Tribunal de Arbitraje, encargado de resolver los conflictos. En los años 1988 y 1989 se confió la responsabilidad en materia de enseñanza a las Comunidades, se crearon las instituciones de Bruselas, y se perfeccionó el sistema de financiación de las Comunidades y Regiones; también se desarrollaron en la época diversas técnicas de cooperación. En 1993, como se ha dicho, es cuando se concluye de establecer la estructura federal del Estado mediante la reforma de las instituciones centrales, el establecimiento

269.
Del Estado unitario
centralizado
al Estado federal.

de la elección directa de las Asambleas de las Comunidades y Regiones, y la atribución a las mismas de un poder de autoorganización, así como la atribución de importantes facultades nuevas.

Por tanto, desde 1970, existen en Bélgica reconocidas tres Comunidades, la francesa, que agrupa a 3,9 millones de belgas francófonos de Valonia y de Bruselas, la Comunidad flamenca, que comprende 5,9 millones de belgas de habla neerlandesa, de Flandes y de Bruselas, y la Comunidad germanófono, que agrupa a 67.000 belgas de lengua alemana. Desde 1980 el Estado belga comprende también tres Regiones: la Valona, que se superpone también con el territorio de la Comunidad germanófono, la flamenca, y la Región de Bruselas capital. Las Regiones y Comunidades tienen órganos legislativos, ejecutivos y administrativos, propios. El Consejo ejerce las funciones legislativas produciendo decretos equiparados en rango a la ley federal, y es elegido por sufragio universal directo. El Gobierno es elegido en el seno del Consejo. Con la excepción de la Región de Bruselas capital, las Comunidades y Regiones tienen reconocido un poder de autoorganización limitado, al que se denomina «autonomía constitutiva».

Las relaciones entre Regiones y Comunidades no coinciden porque las competencias de la Región flamenca y las de la Comunidad flamenca las ejercen una Asamblea y un Gobierno únicos, mientras que la Región Valona y la Comunidad francesa tienen cada una su propio Gobierno, sin perjuicio de que se ha producido una transferencia prácticamente general de competencias de la Comunidad a la Región, con la excepción de la cultura, radio, televisión, enseñanza y empleo de las lenguas. El caso de la Región de Bruselas capital es distinto. Al convivir en ella francófonos y flamencos (85 y 15 por 100 respectivamente), está dotada de un estatuto bilingüe y su Consejo Regional lo componen un grupo lingüístico francés y otro neerlandés. También el Gobierno se designa en forma paritaria.

En cuanto a las competencias, las de las Comunidades son, esencialmente, en materia educativa, cultural y lingüística, así como en materia sanitaria y asistencial. Las Regiones tienen competencias en urbanismo y ordenación del territorio, protección del medio ambiente, política económica, agrícola, infraestructuras, comunicaciones y transportes, etc. En principio, todas ellas se configuran como exclusivas, en un sentido rígidamente excluyente de la intervención de cualquier otro poder público. No obstante, hay algunos tipos de competencias compartidas y concurrentes. Los conflictos competenciales, incluyendo el control de las leyes, decretos y reglamentos, los resuelve el Tribunal de Arbitraje. Si el conflicto viene generado por actos administrativos,

270.
*Tres Comunidades
y tres Regiones no
coincidentes.*

271.
Organización.

272.
*Relaciones
entre Regiones
y Comunidades.*

273.
*Competencias
y conflictos.*

el control se ejerce por la jurisdicción ordinaria o por el Consejo de Estado.

Como consecuencia de esta estructura singular, Bélgica se integra de seis colectividades federales, pero el Estado, sin embargo, solo comprende cinco entidades: Flandes (Comunidad y Región); Región valona; Comunidad germanófona; Región de Bruselas capital; y Comisión comunitaria francesa de Bruselas capital.

Los órganos federales están organizados de manera que concurren en el procedimiento de adopción de decisiones los representantes de las dos comunidades lingüísticas principales, flamencos y valones. Cada Cámara federal integra representantes de los dos grupos lingüísticos. El sistema de representación proporcional permite que los representantes flamencos tengan mayoría de los escaños en las dos Cámaras, pero no el Consejo de Ministros federal.

Para la producción de decisiones, la fórmula es el consenso y la cooperación. Una institución esencial para conseguirlo es el denominado Comité de Concertación, en el que se integran el Estado, las Regiones y las Comunidades, adoptando decisiones por consenso. La forma que revisten las decisiones consensuadas son los «Acuerdos de cooperación». El funcionamiento entero del sistema se somete al principio de lealtad federal, elevado a rango constitucional en el artículo 143 de la Constitución.

b) *Los derechos culturales y el Derecho Privado peculiar de Québec. El ejercicio del derecho a la autodeterminación*

La evolución del federalismo canadiense es expresiva, como ninguna otra de los Estados federales, de las tensiones entre la uniformidad y la especialidad, entre la organización asimétrica y la igualitaria del Estado. El régimen constitucional canadiense ha venido estando regido, durante más de una centuria, por la *British North America Act*, que aprobó el Parlamento británico en 1847. Se inicia entonces un proceso federativo que abarca a las cuatro provincias fundadoras, que llega a culminar una fase esencial de su historia en 1949, mediante otra Ley del Parlamento británico, que incorpora Terranova al proceso. Las otras cinco provincias que formaron la Federación canadiense fueron admitidas a esta organización, en unos casos mediante ley del Parlamento canadiense, y en otros a través de una *Imperial Order in Council*. El final, al menos en la etapa más dependiente del Parlamento de Westminster se produce cuando en 1982 renuncia este a legislar para

274.

Integración institucional.

275.

Comité de Concertación.

276.

La British North America Act de 1847 y el inicio del proceso de federalización.

277.
Canada Act
de 1982.

Canadá y se aprueba la *Canada Act* de aquel año. En el Derecho Constitucional de Canadá han convivido hasta la aprobación de la Constitución a la que al final nos referiremos, *Imperial Statutes* del Parlamento británico, leyes votadas en el Parlamento canadiense (*Canadian Statutes*), *Prerogative Instruments* emanados de la Corona, un riquísimo *Case Law* producido por los tribunales, y Convenciones constitucionales con el más variado contenido.

278.
Patriation
de la Constitución.

El artículo 52 de la *Canada Act* de 1982 establecía que estaba esta integrada por la propia Ley de Canadá de 1982, por una serie de textos legislativos y decretos que se incorporaban a sus anexos, y por diversos textos legislativos y decretos que expresamente se señalaban. La Ley de Canadá citada produjo la *Patriation* de la Constitución, eliminando los residuos de soberanía británica sobre aquel territorio. Pero entre los anexos enumerativos de las normas que continuaban vigentes, seguía figurando la *British North America Act*.

Una cierta alimentación doctrinal del concepto de asimetría puede encontrarse tempranamente en el libro de TARTLTON, *Simmtry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*. Criticaba que el funcionamiento de los sistemas federales se había basado en criterios de Derecho Constitucional que olvidaban factores esenciales de carácter cultural, económico, social y político, que hubieran debido servir de fundamento para establecer variables en las relaciones de los Estados entre sí y de estos con los poderes centrales. El argumento de la asimetría sirvió mucho a la «revolución tranquila» que pretendió Québec a partir de los años sesenta.

279.
Integración
de Québec
en Canadá:
condiciones.

Respecto de la singularidad de Québec, su integración en Canadá procede del Tratado de París de 1763, que puso término a la guerra de los Siete Años que, entre otras consecuencias, supuso para Francia la pérdida de su imperio americano en favor de Inglaterra. De aquel Tratado (artículo 4) se derivó la regla de tolerar a los habitantes de las posesiones que pasaban al dominio de Su Majestad británica, el mantenimiento de «la libertad de la religión católica». A esta primera permisión de las peculiaridades de Québec se añadiría, como contrapartida, poco después del Tratado de París, la imposición del Derecho británico en lugar del francés, lo que suponía la pérdida del Derecho Privado quebequés. La reclamación de su reintegración sería, a partir de entonces, una constante.

280.
Dominion of
Canada.

La Ley Constitucional de 1867 creó el *Dominion of Canada* en el que se unían tres Colonias de la Norteamérica británica. Esta fórmula permitió a Québec dotarse de un Parlamento propio con poderes

legislativos en el ámbito de la cultura, la educación y la mayor parte del Derecho Privado. El *Dominion* siguió siendo una colonia británica, sin embargo.

El reparto del poder político estaba basado en una distribución de competencias establecido sobre una doble lista: la primera se refería a la competencia legislativa exclusiva del Parlamento de Canadá, y la segunda a las Asambleas provinciales. En algunos casos, el régimen de las competencias es concurrente, resolviéndose la concurrencia normativa sobre la base de la prevalencia de la norma federal. El régimen de la concurrencia en el marco de la antigua Constitución canadiense contaba también con una técnica de interés como es el denominado poder declarativo federal, establecido en el artículo 92.10, que permitía a la Federación retener para su competencia todas las obras y empresas que declarara de interés general. También se ha mantenido el poder de *disallow* o de *invalidate* del Parlamento británico respecto de leyes del Parlamento canadiense, y del Gobierno federal respecto de las leyes provinciales, entre otros poderes de control del ejercicio de las competencias.

Con ocasión de la aprobación de la Ley de 1982, de Repatriación de la Constitución, Québec mantuvo una postura contraria. Pese a ello, el Gobierno federal puso en marcha unilateralmente la nueva Constitución. El proyecto de repatriación suponía algunas ventajas pero también, para la provincia francófona, algunos retrocesos: no respetaba su derecho de revisión constitucional, ni tenía en cuenta sus reclamaciones de nuevas competencias; además, algunos derechos que se incorporaban con la Constitución entraban en conflicto con la *Charte de la Langue Française*, en especial con los derechos lingüísticos en la enseñanza. Estas tensiones condujeron a que el 1 de diciembre de 1981 la Asamblea Nacional de Québec declaró que solo aceptaría la Repatriación constitucional si se reconocía la igualdad de los dos pueblos fundadores de Canadá, y, en especial, del carácter de Québec como una «*comunidad nacional distinta, con su lengua, cultura e instituciones*». Se reclamaba además el mantenimiento del veto de Québec en la reforma, o, en otro caso, una compensación financiera federal respecto de las modificaciones que disminuyeran sus poderes o derechos; asimismo, la salvaguarda de los derechos específicos de Québec.

Las aspiraciones soberanistas del partido quebequés tuvieron un momento álgido con el referéndum que se celebró el 20 de mayo de 1980 y fue rechazado por el 60 por 100 de los electores. El Primer Ministro Trudeau negoció una tercera vía que se mantuviera entre el

281.

La distribución de competencias.

282.

Posición de Québec ante la repatriación de la Constitución: condicionada al reconocimiento de su singularidad.

283.

El referéndum secesionista de 1980.

mantenimiento del statu quo y lo que se dio en denominar un federalismo renovado. Las negociaciones concluyeron en la aprobación de la *Constitution Act* de 1982. Pero el rechazo de Québec a la reforma constitucional quería decir sin duda que los problemas fundamentales seguían sin resolver. Se iniciaron negociaciones posteriormente facilitadas por la llegada al poder de un partido progresista conservador en 1984 y por el retorno del Partido Liberal de Québec al gobierno de esta provincia. El resultado de estas negociaciones fue el Acuerdo del lago Meech consensuado por el Primer Ministro Federal y los diez *Premiers* de las provincias. En este acuerdo había dos aspectos fundamentales: Por un lado, el reconocimiento de una posición asimétrica de Québec dentro de Canadá que se materializó en que Québec se describía como una sociedad diferenciada. Pero al mismo tiempo que se aceptaba esta singularidad también se acordó que se reconocieran a las demás provincias aspectos que en principio solo eran singulares de Québec, en particular se extendió el veto provincial a cualquier propuesta de reforma constitucional. El Acuerdo tenía que ser ratificado en el plazo de tres años y sin embargo se llegó a 1990 sin que las provincias de Terranova y Manitoba lo hubieran hecho. Con lo cual, los acuerdos del lago Meech fracasaron. Esta circunstancia dio lugar a que se hicieran nuevas propuestas que el Gobierno federal formularía en un «Comité para la Constitución y las negociaciones constitucionales». Estas propuestas hicieron que volviera a plantearse cuál habría de ser la relación entre Québec y el resto de Canadá. Hay un largo período de negociaciones que concluye en una serie de compromisos que se firman el 28 de agosto de 1992 en Charlotte Town. El planteamiento de estos acuerdos era básicamente simétrico pero se establecían algunas singularidades para Québec. No obstante, la insatisfacción de algunos partidos sobre todo los independentistas quebequeses se mantuvo, como prueba que volviera a convocarse un nuevo referéndum sobre la independencia de Québec el 30 de octubre de 1995. Fracasó en esta ocasión por un margen mínimo, el 50,6 por 100 votó en contra y el 49,4 por 100 a favor. O sea, por 53.000 votos solamente Québec continuó siendo una provincia de Canadá.

El problema jurídico planteado por las pretensiones secesionistas de Québec dio lugar a una importante y difundida opinión del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998. Se sometieron al Tribunal tres preguntas esenciales: primera, si el poder legislativo o el Gobierno de Québec pueden, en virtud de la Constitución de Canadá, proceder unilateralmente a la secesión de Québec; segunda, si dichos órganos poseen, en virtud del Derecho internacional, el derecho a proceder unilateralmente a la secesión de Québec y si existe un derecho

284.

Acuerdo del lago Meech: diferenciación de Québec.

285.

Singularidades de Québec en los compromisos de Charlotte Town de 1992.

286.

Referéndum de 1995.

287.

La decisión del Tribunal Supremo de 20 de agosto de 1998.

de autodeterminación que justificaría tal decisión; y tercera, entre el Derecho interno y el Derecho internacional, cuál tendría preferencia en caso de conflicto respecto de una decisión de secesión de Québec de Canadá.

Después de una extensa consideración preliminar sobre la competencia del Tribunal para pronunciarse sobre estos asuntos, estudió primero el contexto histórico en el que se ha producido la emergencia de la Federación canadiense. La Confederación, según el Tribunal, resultó de la iniciativa de los representantes elegidos por los habitantes de las colonias establecidos en una parte de Canadá. De las resoluciones y acuerdos fundacionales de la Confederación derivó una intensa interdependencia entre las Colonias, caracterizada por las «amplias obligaciones políticas y comerciales» contraídas entonces que han aumentado «de manera inconmensurable a lo largo de los ciento treinta años últimos». Por otro lado, se estableció en aquel momento fundacional una división de poderes entre la Federación y las Provincias, que suponía un reconocimiento jurídico a la diversidad de los miembros de la Federación, aunque dentro de una única y misma nación. La Federación era una manera de conciliar la unidad y la diversidad. La nueva organización estaría dotada de «una Constitución basada en los mismos principios que la del Reino Unido», según decía la Ley Constitucional de 1867 en su Preámbulo, principios entre los que destacaba la implantación de instituciones democráticas y la primacía del Derecho.

Desde este origen, Canadá evolucionó de Colonia a Estado independiente, hasta la repatriación constitucional producida mediante la Ley de 1982, que no ha afectado esencialmente a los principios fundacionales antes referidos. Los principios que se mantienen son, a juicio del Tribunal, los siguientes:

— Federalismo, democracia, constitucionalidad y primacía del Derecho, y respeto al principio de los derechos de las minorías. «Ninguno de estos principios puede definirse haciendo abstracción de los demás, ni ninguno de estos principios puede impedir o excluir la aplicación de ningún otro».

— Primacía de la Constitución escrita para favorecer «la certeza y la previsibilidad jurídica» que proporciona las bases del control judicial en materia constitucional.

— El federalismo como «principio dominante del Derecho Constitucional canadiense», que consagra la diversidad de los componentes de la Federación y la autonomía de los Gobiernos provinciales. El federalismo «facilita la búsqueda de objetivos colectivos por parte de

288.

El origen de la Confederación: constatación de la interdependencia entre las Colonias.

289.

Conciliar unidad y diversidad: objetivos de la Federación.

290.

Principios constitucionales y esenciales.

291.

Primacía de la Constitución.

292.

Consagración de la diversidad, objetivo del federalismo.

minorías culturales o lingüísticas que constituyen la mayoría de una provincia dada. Es el caso de Québec, donde la mayoría de la población es francófona y posee una cultura distinta (...). Québec (...) fue una de las razones esenciales de la creación de una estructura federal para la Unión canadiense en 1837».

293.
Democracia respetuosa con las identidades culturales.

— La democracia como valor fundamental «de nuestra cultura jurídica y política», inspirador de la cultura constitucional, respetuosa con las identidades culturales y colectivas. «El buen funcionamiento de una democracia exige un proceso de discusión permanente». Las relaciones entre democracia y federalismo deben permitir la existencia de mayorías diferentes e igualmente legítimas en las diversas provincias y en el ámbito federal.

294.
El cambio constitucional exige negociación y conciliación.

— La constitucionalidad y la primacía del Derecho. Esta última es «uno de los postulados fundamentales de nuestra estructura constitucional». «El principio de constitucionalidad se parece mucho al principio de la primacía del Derecho pero no son idénticos (...) exige que los actos del Gobierno sean conformes a la Constitución. El principio de la primacía del Derecho exige que los actos del Gobierno sean conformes al Derecho y, por tanto, a la Constitución (...) Una Constitución está situada fuera del alcance de la regla de la simple mayoría». «Una Constitución puede intentar garantizar que grupos minoritarios vulnerables se beneficien de las instituciones y derechos necesarios para preservar y promover su identidad propia frente a las tendencias asimiladoras de la mayoría (...) una Constitución puede establecer una división de poderes que reparta el poder político entre diferentes niveles de gobierno. Este objetivo no se podría alcanzar si uno de estos niveles de gobierno democráticamente elegidos pudiera usurpar los poderes de otro ejerciendo simplemente su poder legislativo (...) esas mismas reglas constitucionales son susceptibles de modificación pero solo por medio de un proceso de negociación que permita garantizar a todas las partes el respeto y la conciliación de los derechos garantizados por la Constitución».

— Protección de las minorías, de acuerdo con una larga tradición, tan antigua como el propio Canadá.

295.
La secesión unilateral es una modificación unilateral de la Constitución.

La aplicación de estos principios constitucionales a una pretensión de secesión de un grupo o parte de un Estado que pretende separarse de la autoridad política y constitucional de ese Estado para formar otro Estado dotado de un territorio y reconocido en el ámbito internacional, exige una modificación de la Constitución que solo puede establecerse en el marco de una negociación. La Constitución canadiense

no dice nada que autorice ni que prohíba la secesión, pero una secesión unilateral sería una modificación también unilateral de la Constitución. Los resultados de un referéndum podrían proporcionar un medio democrático de conocer la opinión del electorado acerca de cuestiones políticas importantes, pero, según advierte el Tribunal Supremo, «nuestras instituciones políticas están basadas en el principio democrático y, por consiguiente, la expresión de la voluntad democrática de la población de una provincia tendría peso en el sentido de que concedería legitimidad a los esfuerzos que hiciera el Gobierno de Québec para entablar un proceso de modificación de la Constitución con el objeto de proceder a la secesión por vía constitucional. Pero el deseo de realizar la secesión genera inmediatamente la obligación recíproca de todas las partes que forman la Federación de negociar modificaciones constitucionales con vistas a responder al deseo expresado». Aunque el rechazo al orden constitucional confiere legitimidad a las reivindicaciones secesionistas, solo abre un proceso de negociación que ha de estar inspirado en los principios ya referidos de federalismo, democracia, constitucionalidad y primacía del Derecho, y protección de las minorías. Existe obligación de negociar, pero no de consentir necesariamente las condiciones que la parte que desea la secesión quiere imponer a los demás. Debe considerarse, además, que en un país unificado como Canadá existen muchos intereses económicos contraídos entre las diferentes partes que podrían resultar dañados.

En fin, respecto de la existencia de un derecho de autodeterminación fundado en el Derecho internacional, considera que el concepto de «pueblo» al que atribuyen las normas internacionales aquel derecho, es gobernado como parte de un imperio colonial, sometido a subyugación, dominio y explotación de extranjeros. Quizá pudiera incluirse en el concepto a aquellos pueblos a los que se impide ejercer con normalidad sus derechos, incluida la autodeterminación, dentro del Estado del que forman parte. Pero no puede referirse aquel concepto a los pueblos que residen en el territorio de Estados que los gobiernan en régimen de igualdad y sin discriminación, y les reconocen sus derechos esenciales. Québec no es, en este sentido, un pueblo colonizado; el Derecho internacional no le otorga ningún derecho a la secesión unilateral.

Como consecuencia del equilibrado Dictamen del Tribunal Supremo inmediatamente se aprobaron dos leyes en cierta medida beligerantes y contradictorias. Por parte del Gobierno Federal se aprobó el 13 de diciembre de 1999 un proyecto de ley que sería conocido como Ley de

296.

Las modificaciones constitucionales deben ser negociadas por todas las partes.

297.

La autodeterminación en Derecho internacional.

298.
*Ley de la Claridad
de 2000.*

la Claridad (*Clarity Act*). Lo que pretendía esta ley es establecer en muy pocos preceptos (la ley tiene 3 artículos precedidos de un preámbulo) cómo tiene que ser de clara la pregunta que se formule en el referéndum secesionista, cómo tiene que baremarse la claridad de la pregunta, hasta qué punto se pueden introducir en la pregunta elementos que no permitan expresar con absoluta claridad la voluntad secesionista del pueblo. Por ejemplo, cuándo en lugar de pedir una respuesta clara lo que se solicita es un mandato de negociación. O, cuándo además de la pregunta sobre la voluntad independentista se solicita una respuesta sobre cuestiones complementarias distintas, por ejemplo, la celebración de acuerdos políticos o económicos con Canadá. Una vez establecida la claridad de la pregunta, el artículo 2.º de la ley establece una serie de criterios para poder identificar que realmente existe una clara voluntad separatista por parte de la población de una provincia. Y la regulación se remata con el artículo 3.º que tiene dos apartados que se dedican el primero a regular con carácter preceptivo la reforma constitucional para que cualquier provincia pueda separarse de Canadá y especificar los límites que debe respetar cualquier negociación impulsada desde el ejecutivo federal. Por ejemplo, está prohibido que los ministros de la Corona hagan una proposición de reforma de la Constitución para afrontar la separación de una provincia de Canadá a menos, dice textualmente, «que el Gobierno de Canadá, haya fijado en las negociaciones previas los aspectos más relevantes a considerar en este proceso de segregación, en particular la delimitación entre los ingresos y los gastos que corresponderían a los nuevos sujetos, cualquier cambio en las fronteras de una provincia, los derechos, intereses y peticiones territoriales de los pueblos aborígenes, y la protección de los derechos de las minorías».

El texto de la Ley de Claridad se aprobó el 15 de marzo de 2000, siendo sancionada por la Reina Isabel II, el 29 de junio siguiente.

299.
*Ley sobre derechos
y prerrogativas
de Québec.*

El contrapunto de la Ley de Claridad fue la presentación por el Gobierno de Québec de un proyecto de ley relativo al ejercicio de los derechos fundamentales y prerrogativas del pueblo de Québec y del Estado de Québec. Parte de que el pueblo quebequés tiene por sí solo derecho a determinar su régimen político y su estatus legal. Es una ley enfática y muy hiperbólica en la que se declaran las singularidades históricas y culturales de Québec, la reafirmación de sus logros colectivos. Los capítulos de la ley son bastante expresivos del énfasis con que se exponen las ideas. El primero se refiere al pueblo de Québec. El segundo al Estado de Québec. El tercero al territorio de Québec. Cuarto las naciones aborígenes de Québec y, en fin, el quinto

recoge algunas disposiciones finales. Una de las cosas de las que se ocupa la ley es de establecer cuándo puede considerarse que un referéndum ha obtenido el apoyo mayoritario de la población. Considera la ley que la opción vencedora es la que obtiene el 50 por 100 más uno de los votos válidos emitidos. Es una contestación a la idea del Preámbulo de la Ley de Claridad, que sigue aquí lo que estableció el Dictamen del Tribunal Supremo, en el sentido de que para una secesión hace falta algo más que una simple mayoría, la que exigiría hacer una evaluación también cualitativa de la voluntad del pueblo.

Los últimos episodios del estado de la cuestión de la reorganización del federalismo canadiense están en el cambio producido tras las elecciones del 23 de enero de 2006 en el que el nuevo Gobierno conservador ha orientado el debate sobre la reorganización del federalismo hacia los que llama sistema federal flexible y federalismo de apertura. Los primeros discursos no concretan mucho en qué puedan consistir estas fórmulas salvo lo que se deduce de debatir y atender las propuestas con la mayor flexibilidad posible.

c) *Las peculiaridades de la devolution a Escocia: el referéndum de 2014 sobre la independencia*

El proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales en los años setenta que culminó con la elaboración de la *Scotland Act* de 1978 fracasó como consecuencia del resultado negativo del referéndum celebrado en 1979 que debía ratificar su promulgación. Aunque el 52 por 100 de los participantes en el referéndum se manifestaron a favor de la implantación de las instituciones de autogobierno el número de votantes no llegó al 40 por 100 que era el mínimo que exigía la propia Ley que se estaba ratificando para poder entrar en vigor definitivamente.

Se abre a partir de entonces un largo período de inactividad política por lo que concierne a retomar la reestructuración territorial del Reino Unido hasta que en 1997 gana las elecciones Tony Blair con un programa en el que, entre otras cosas, se comprometía a llevar a término el proceso de *Devolution* a Escocia. En el programa se incluían muchas medidas que fueron inmediatamente aplicadas a partir de 1998 tales como el restablecimiento de las instituciones autonómicas de Irlanda del Norte, la *Devolution* de poderes ejecutivos y administrativos a Gales, la ratificación de la Convención Europea de Derechos Humanos, la incorporación de las enmiendas al Tratado de la Unión Europea, etc. Lo que concierne al desarrollo de la autonomía de la vida política de Escocia fue también la respuesta a las reclamaciones de este singular

300.
Sistema federal flexible.

301.
El fracaso de la *Scotland Act* de 1978.

302.
El programa de *Devolution* de 1998.

303.
Acts of Union
de 1707 ni
federación ni fusión
de Estados.

territorio que se habían mantenido bien explícitas durante los veinte años que habían transcurrido desde el fracaso del primer intento de 1778-1779. Escocia está unida políticamente al Reino Unido desde que en 1707 acordó con Inglaterra la creación del Reino Unido. Se aprobaron entonces las Leyes de la Unión (*Acts of Union*) que abolieron los Parlamentos inglés y escocés sustituyéndolos por un Parlamento de la Gran Bretaña con sede en Londres. No se fusionaron sin embargo los Estados que mantuvieron estructuras políticas y jurídicas particulares. Tampoco se constituyó una federación propiamente dicha. Las cuestiones de Escocia las llevó primero el Gobierno directamente y luego paulatinamente se fue independizando un órgano especializado que a partir de 1925 sería la Secretaría de Estado para Escocia (*The Scottish Office*).

304.
Lothian Question.

Durante este tiempo se produjo también un fenómeno de sobrerrepresentación de la población escocesa en el Parlamento británico que dio lugar a una famosa e importante polémica denominada la *Lothian Question*, *Lothian* es la región en la que está la capital de Escocia, Edimburgo, y la polémica se refería a que para compensar la marginación de Escocia en cuanto a su autogobierno se habían reconocido un número de escaños superior en la proporción al número de habitantes atribuido a las restantes circunscripciones del país. De esta manera, se pudo plantear en la *Lothian Question*, cómo era posible que los escoceses tuvieran una capacidad de decidir sobre asuntos del resto de los británicos superior a la que tenían los demás y, por otra parte, el resto de la población del territorio no podía participar en los asuntos escoceses.

El proceso de reforma hasta llegar a la nueva *Scotland Act* de 1998 es resumidamente el siguiente.

305.
Campaign for
a Scottish
Assembly.

306.
Convención
constitucional.

— Escocia mantuvo su reclamación de autonomía expresada fundamentalmente a través de la *Scottish Constitutional Convention* que era una instancia en la que estaban integradas fuerzas políticas laboristas y liberales. A partir de 1987 estas fuerzas iniciaron una *Campaign for a Scottish Assembly*. También formularon reclamaciones puestas por escrito en un informe de 1988 sobre un derecho de Escocia (*A Claim of Right for Scotland*). En este Informe se proponía la creación de una Convención constitucional. En 1993 la Convención designó una comisión independiente para que elaborara un proyecto. Efectivamente se trabajó en este asunto de modo que las peticiones fueron planteadas en 1994 y en 1995. El documento en cuestión consensuado en el seno de la Comisión se denominó *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, y se aprobó en 1995. Las actividades de la Conven-

ción fueron ligeramente apagadas al menos por los gobiernos conservadores y firmemente apoyadas por los gobiernos laboristas que promovieron con mucha convicción el proceso de *Devolution* para superar el fracaso de 1979. Fue Tony Blair, como ya se ha indicado, el que nada más tomar posesión de su cargo de primer ministro confirmó el compromiso laborista de llevar adelante el proceso de *Devolution Act* a Escocia y publicar inmediatamente un *White Paper*, lo que en efecto llevaría a cabo de 1997. En el *White Paper* se incluirían las bases de la Ley para Escocia que llegaría a aprobarse en 1998. Inmediatamente después se celebrarían las elecciones para el Parlamento escocés y a partir del año 2000 empezarían a ejercerse, efectivamente, las competencias.

El documento de la *Scottish Constitutional Convention* al que se ha hecho referencia es *Scotland's Parliament. Scotland's Right* que recogía a las reclamaciones continuas del pueblo escocés para tener instituciones de autogobierno y partía por tanto del derecho de autonomía política del Reino de Escocia. Respecto de cómo instrumentar el traspaso de poderes se remitía a una Ley del Parlamento británico que ya entonces se denominó *Scotland Act*. La propuesta de reparto de competencias se hacía, sobre todo, aplicando el principio de subsidiariedad e indicando en el Anexo I cuáles eran las competencias que debían ser atribuidas de forma expresa al Parlamento escocés. Sin embargo, el informe, se preocupaba también de establecer que la Ley futura debía prever que las competencias del Parlamento escocés no podían modificarse sin su consentimiento y luego establecía una serie de mecanismos para la resolución de los conflictos de competencias.

La elaboración de la propuesta más concreta de *Devolution* sería sin embargo por una institución especializada que se denominaría *Constitution Unit* que estaba integrada por expertos independientes, aún más independientes de los que figuran en las clásicas *Royal Commissions* o los *Comitees of Enquiry*. Realmente estaba vinculado a la sociedad civil y adscrito a la *School of Public Policy* del *University College London*. Trabajó la Comisión a lo largo de dos años en cuyo transcurso publicó algunos informes hasta llegar al definitivo en el que se incluían las recomendaciones sobre cómo llevar a término el proceso de devolución. Por lo que concierne a la concreta fórmula propugnada para Escocia, la *Constitution Unit* se separó del modelo establecido en la *Scotland Act* de 1978 donde aparecían de forma muy pormenorizada las competencias legislativas del Parlamento escocés, tomadas esas competencias de las regulaciones contenidas en la legislación entonces vigente. La *Constitution Unit* entendió que este

307.
White Paper
de 1997.

308.
Scotland's
Parliament.
Scotland's Right.

309.
Los trabajos de la
Constitution Unit.

310.
Propuestas sobre
competencias.

modelo histórico era equivocado. Propuso a cambio que la futura *Scotland Act* estableciese cuáles eran las materias reservadas al Parlamento británico sin preocuparse tanto de las atribuidas al Parlamento escocés. La *Scotland Act* incluiría las materias que corresponden al Parlamento británico, pero, además, contendría previsiones que autorizaran al mismo Parlamento para legislar en áreas distintas de las que estaban reservadas cuando concurrieran circunstancias justificativas, como, por ejemplo, la ejecución de obligaciones internacionales; en contraste con esta previsión también se preveía que el Parlamento escocés pudiera ser habilitado para regular materias reservadas al Parlamento británico. La distribución de competencias se complementaba con la propuesta de una serie de mecanismos para evitar que los conflictos y, sobre todo, las usurpaciones o abusos de competencias (*ultra vires*) en que pudieran incurrir las autoridades escocesas (no así las autoridades británicas; la *Devolution* parte de la soberanía del Parlamento británico, de modo que no hay oposición que pueda establecerse a lo que una ley británica diga, incluso si la ley supone una modificación de lo establecido en la *Scotland Act* y en el régimen de competencias atribuidas a Escocia). Fórmulas para evitar este tipo de extralimitaciones serían, por ejemplo, que las leyes escocesas fueran analizadas por la *Scottish Office* y por el presidente del Parlamento británico y también que se regulara un recurso directo contra las leyes escocesas basado en incompetencia. Este recurso se interpondría una vez obtenida la sanción real de la ley en cuestión. Además del recurso directo también se proponía un recurso indirecto que podía elevarse a un Tribunal de apelación cuando con ocasión de un litigio concreto apareciese una ley escocesa posiblemente dictada con incompetencia. También se preocupaba la *Constitution Unit* de establecer las reglas generales de relación entre las instituciones europeas y las instituciones británicas y las escocesas y se refería a que la *Scotland Act* también debería incluir previsiones para que se mantuviese un poder local fuerte y con capacidad de gestión en el ámbito interior de Escocia. Sin necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad a favor del gobierno local, sí se indicaba que las entidades locales deberían tener un peso efectivo en la administración del territorio y también participar y ser oídas en los procesos de formación de decisiones que les afectasen a sus intereses.

311.
Propuestas de
controles sobre la
legislación
escocesa.

312.
Referéndum
y aprobación de la
Ley de Escocia.

Las propuestas de la *Constitution Unit* tuvieron un impulso subsiguiente con el libro blanco, que presentó la *Scottish Office* (*Scotland's Parliament*, HNSO. Cmnd.3658). El Libro Blanco se publicó en julio de 1997. El 11 de septiembre se celebró el referéndum en Escocia. En

noviembre se debatió el proyecto de ley en el Parlamento. Y el 7 de diciembre de 1998 se aprobó la *Scotland Act*.

La *Scotland Act* de 1998 es relativamente breve. Lo primero de todo, como justo tributo a la tradición parlamentaria británica, que la ley establece es que «habrá un Parlamento escocés» (artículo 1.1). Un poco más adelante para dejar claro cuál es la posición del Parlamento escocés en el marco de un sistema constitucional basado en la supremacía del Parlamento británico, se dice que, por un lado, «el Parlamento escocés está capacitado para dictar normas con rango de ley que serán conocidas como leyes del Parlamento escocés» (*Acts of the Scottish Parliament*) (artículo 28.1 de la *Scotland Act*). Pero, establecido esto, se indica que la potestad legislativa del Parlamento escocés «no afecta a la capacidad del Parlamento del Reino Unido para dictar leyes aplicables en Escocia» (artículo 28.7).

Aunque las elecciones de 2001 implicaron otra pérdida de escaños, y en 2003 y 2005 siguieron los retrocesos electorales, el 3 de mayo de 2007 el SNP consiguió la mayor victoria de su historia. Poco después, en agosto de 2007, Salmond, primer ministro escocés, presentó «*A National Conversation*» (www.anationalconversation.com) un importante blog en el que los ciudadanos podrían opinar sobre la declaración del primer ministro *Choose Scotland's Future*. En la página aparecieron comentarios pintorescos, pero también muchos útiles para el debate.

En las elecciones de mayo de 2011 el partido nacionalista obtuvo, por primera vez en su historia, mayoría absoluta en el Parlamento escocés. Aunque gobernaba desde la anterior legislatura de 2007-2011, lo hacía en minoría, con el apoyo de los verdes. En el programa electoral para las elecciones de 2011 se incluyó el compromiso de celebrar un referéndum sobre la independencia de Escocia a lo largo de la legislatura si se obtenía en las elecciones una mayoría suficiente. El programa electoral también se refería a la reforma de la autonomía escocesa, regulada en la *Scotland Act* de 1998, para mejorar sus competencias financieras con el objeto de que Escocia ingresara la totalidad de los impuestos recaudados en el territorio.

El Parlamento Británico aprobó una *Scotland Act* en 2012 que reformaba la Ley del mismo nombre de 1998, modificando aspectos importantes de la economía escocesa. La reforma es el resultado de los trabajos de una comisión (*Commission on Scottish Devolution*, también llamada *Calman Commission* por el nombre de su presidente) que fue creada en 2007 para evaluar la primera *Scotland Act* de 1998,

313.
Supremacía
del Parlamento
británico.

314
La victoria de 2011
del SNP

después de 10 años de vigencia. El informe de la Comisión Calman se aprobó en junio de 2009 y proponía ampliar los poderes tributarios y de gastos del Parlamento Escocés, de manera que se ampliara su autonomía financiera dentro de límites infranqueables. La reforma de 2012 se aproximaba a las pretensiones de los soberanistas fiscales. El camino hacia el referéndum independentista presentaba inicialmente muchos problemas de orden constitucional, político y práctico, que han tenido que despejarse sucesivamente.

Después de las elecciones de 2011, el primer ministro escocés Alex Salmond orientó rápidamente su actividad política hacia la de un referéndum de en el otoño de 2014 (el séptimo centenario de *Bannockburns* sería un referente estimulante).

Concretada la idea, se acometieron los problemas jurídicos a que se enfrentaba su aplicación: el primero, que la *Scotland Act* de 1998 no reconoce al Parlamento Escocés competencias sobre materias reservadas al Reino Unido. Entre ellas hay que entender incluida, anexo 5, «la unión de los reinos de Escocia y de Inglaterra, que se considera materia constitucional». El debate sobre la incompetencia del Parlamento Escocés, abordada con carácter general por todos los especialistas, llegó a que el Gobierno escocés manejara como subterfugio la idea de que no era un referéndum de independencia sino una consulta para conocer la opinión de los ciudadanos de Escocia, que no tendría carácter vinculante. Nadie entendió muy bien la diferencia de esta propuesta con un referéndum vinculante: un referéndum es siempre una consulta que afecta al principio de soberanía parlamentaria y, a partir de ahí, las posiciones sobre su carácter vinculante o no, son bastante poco importantes. Pero el *premier* británico David Cameron estuvo de acuerdo en que se celebrase un referéndum vinculante. No obstante, la opinión del Gobierno británico sobre la incompetencia del Gobierno escocés para convocar un referéndum era firme. La vía para convalidar esa irregularidad fue utilizar un artículo (sección 30) de la *Scotland Act* de 1998, que preveía que el Gobierno británico pudiera aprobar una *Order in Council* que atribuyera a Escocia la potestad de convocarlo dentro de los límites que la *Order* estableciese. Esta posibilidad se convirtió en el argumento utilizado en lo sucesivo por el Gobierno escocés que presionó al británico hasta alcanzar el Acuerdo de Edimburgo, entre ambos Gobiernos, de 15 de octubre de 2012, en el que el *Prime Minister* británico y el *First Minister* escocés se comprometieron a trabajar en la celebración del referéndum de independencia, que deberían atenerse a determinadas exigencias. Concernían estas a su regulación y celebración en un marco de confianza de los

315

Debate sobre los
problemas jurídicos
de un referéndum
de independencia

Parlamentos, los Gobiernos y el pueblo y que puede llevar a conocer de manera concluyente la manera del pueblo de Escocia y llegar al resultado que todos esperan.

La pregunta fue sometida al informe de la *Electoral Commission* antes de su aprobación por el Parlamento de Escocia. La primera propuesta que hizo el Gobierno escocés decía: ¿Está de acuerdo en que Escocia sea un país independiente? SI/NO (*Do you agree that Scotland should be an independent country? YES/NO*). La *Electoral Commission* consideró que la pregunta era inadecuada porque la expresión «está de acuerdo» tiende a provocar una respuesta positiva. Por ello la Comisión Electoral propuso una formulación diferente, que fue la finalmente aprobada: ¿Debe ser Escocia un país independiente? SI/NO (*Should Scotland be an independent country? YES/NO*). Se negociaron también otros condicionamientos como el gasto en la campaña, y la significación que habría de darse al voto positivo o negativo en el referéndum. La cuestión de la claridad de la pregunta siguió muy de cerca la experiencia de Québec. También fue muy importante la reconducción de todo el proceso al principio de legalidad. Si bien el principio democrático, es decir, las pretensiones del pueblo escocés, manifestado en unas elecciones parlamentarias, obligó a adaptar la legalidad, una vez establecidas las reglas del juego a que había de acomodarse el referéndum, estas se aplicaron de un modo estricto.

El Gobierno escocés puso en circulación muchas explicaciones sobre las consecuencias de la independencia y los beneficios que se seguirán de la misma, así como la suerte que correrán las relaciones de Escocia con la Unión Europea y otros organismos internacionales. Una exposición sistemática, resumida y dirigida a todos los votantes, está recogida en el libro *Scotland's Future. Your guide to an independent Scotland, Scottish Government, Edinburgh, 2013*.

El Gobierno británico preparó hasta cuatro informes sobre la cuestión. El primero lo publicó en febrero de 2013 con el título *Scotland Analysis: Devolution and the implications of Scottish Independent* (Cm.8554) contempla un resultado favorable a la independencia. Ello no supondría, según los análisis del informe, una separación inmediata, sino la apertura de negociaciones entre los dos Gobiernos, el británico y el escocés. Se refiere luego a la permanencia de Escocia a la Unión Europea. Es de reseñar en este punto que se remite al dictamen emitido por dos profesores británicos, Crawford y Boyle, de las Universidades de Cambridge y Edimburgo, respectivamente, según el cual la Escocia independiente sería un nuevo Estado, que tendría que solicitar formar parte de las organizaciones internacionales que le permitan

316

La pregunta

317

Informes sobre las
consecuencias de la
independencia

incorporarse a las mismas. Las opiniones de los profesores dictaminantes evalúan la dificultad de incorporarse a una u otras organizaciones, y mientras creen que no sería difícil la integración en la ONU, sería más compleja la integración en la Unión Europea, debido, sobre todo, a la necesidad de negociaciones previas y a que la decisión final de los actuales miembros de la Unión debe ser unánime, suponen, en este sentido, que es bastante probable que haya Estados que se opongan, sin que el Gobierno británico pueda hacer nada por evitarlo. Este es un argumento importante porque el electorado escocés es más europeista que el inglés, y realmente de esto se vale Salmond que proclama que la Unión Europea tendría un socio más leal en Escocia que lo que ha venido siendo Gran Bretaña.

Un segundo informe del Gobierno, presentado en abril de 2013, fue *Scotland Analysis: currency and monetary policy* (Cm.8594). El Gobierno escocés ha sostenido que la Escocia independiente seguiría utilizando la libra esterlina como moneda, a cuyo efecto Escocia celebraría los acuerdos correspondientes con el Reino Unido. Al informe mencionado no le parece tan segura esta forma de resolver la cuestión monetaria y plantea la necesidad de que Escocia elija entre dicha opción o la de crear su propia moneda o adherirse al euro. El uso de la libra plantea el problema de las reticencias del Reino Unido, la adhesión al euro no es una solución deseada en ninguna parte de las islas británicas, la creación de una moneda propia se estima por todos los técnicos inviable. En el caso de la opción libra, el gobierno de la moneda correspondería al Banco de Inglaterra que no se sometería en ningún caso a condicionamientos provenientes de Escocia.

Los escoceses rechazaron finalmente, en el referéndum, independizarse de Inglaterra por una mayoría clara y superior a lo esperado.

C) La constitucionalidad de la asimetría

Los modelos comparados que acaban de exponerse, así como las reclamaciones políticas que resultan de los manifiestos, acuerdos y pactos referidos en un apartado anterior, postulando diferenciación y singularidad, carecen de todo valor jurídico constitucional entre nosotros. Los primeros porque son modelos externos, que responden a las peculiaridades históricas y jurídicas de cada uno de los Estados referidos, que sería completamente absurdo incorporar sin crítica ya que la posición y las razones de existir de la diversidad territorial española no tienen por qué tener ningún parangón. Nos sirven los ejemplos, eso sí, para poder tener la seguridad de que es posible organizar

una federación, incluso potente y económicamente próspera, reconociendo un régimen competencial y una posición distinta dentro del sistema general a determinados territorios. Por su parte, los acuerdos y pactos políticos expresan la posición subjetiva de quienes los suscriben, que, por más respetable que sea, no tiene otra significación que la de dejar constancia de un desiderátum político que carece de toda virtualidad jurídico constitucional.

El único planteamiento posible respecto de si el Estado español puede organizarse matizando el uniformismo y reconociendo hechos diferenciales, es sobre la base de constatar si la Constitución reconoce tales hechos diferenciales. Esta búsqueda tiene que concretarse del modo siguiente: conocemos que el principio dispositivo, de cuyas consecuencias aplicativas no daremos ya más explicaciones, puede producir el efecto de que algunos Estatutos de Autonomía contengan prescripciones que no están presentes en otros. Siempre que no se extralimiten de lo que la Constitución permite, esta diferenciación estatutaria es correcta desde un punto de vista jurídico. Pero descartaremos que estas posibles diferencias entre Estatutos sean realmente los hechos diferenciales que buscamos para asentar sobre ellos una organización diversificada. Lo que interesa determinar, en concreto, es si la Constitución ha reconocido, de forma directa y expresa o por remisión a los Estatutos u otras normas, determinadas peculiaridades organizativas o competenciales a algunos territorios, *que son singulares de estos y a las que no pueden acceder los demás*. Estamos de acuerdo en considerar, por tanto, que los únicos hechos diferenciales que importan para fundamentar en ellos rupturas del uniformismo son los «constitucionalmente relevantes» (BALAGUER, LÓPEZ AGUILAR, TAJADURA). Incluso también conviene aceptar que lo son cuando concurre una «consignación constitucional razonable de la que quepa colegir un mandato de tutela» (LÓPEZ AGUILAR). Discrepamos, sin embargo, de que el hecho diferencial siempre tenga que tener una consignación constitucional expresa. Hay supuestos en que así ocurre, como desarrollaremos enseguida. Pero la apertura a los hechos diferenciales más importante que la Constitución permite no es la consignada directamente en ella sino la remitida a lo que los Estatutos u otras normas dispongan. Valga, por el momento, un solo ejemplo: los derechos históricos, que la Constitución respeta y reconoce en su disposición adicional primera, no aparecen enunciados como tales en ninguna parte de la misma sino que tienen que actualizarse a través de los Estatutos. De este modo, por no citar nada más que un ejemplo importante, se han actualizado el Concierto y el Convenio económico en los casos vasco y navarro.

318.
*Hechos
diferenciales
constitucionalmente
relevantes.*

319.
El obligado marco
constitucional.

También resulta necesario precisar la denominada, quizá con un énfasis excesivo, «teoría de los hechos diferenciales», considerando que cuando se constata su amparo constitucional, que es la única manera de reconocerlos jurídicamente, su contenido y régimen no puede construirse de un modo autónomo y separado del conjunto de reglas sobre el reparto del poder territorial que la Constitución establece. Por ejemplo: un hecho diferencial es la lengua, directamente reconocido en la Constitución (artículo 3). Pero las posibilidades de diversificación que resultan de las competencias sobre la lengua propia se matizan por las atribuciones que el Estado tiene también en materia lingüística. Otro ejemplo: los Concierdos económicos significan un régimen de financiación que incluye variaciones en la tributación y recaudación, pero también existe un marco general regulatorio que el Estado, sin perjuicio del Concierto, puede mantener porque la Constitución le otorga competencias para ello.

320.
Los efectos
del exceso
de asimetría.

Es innegable, y también puede compartirse, que el excesivo estiramiento o expansión de los hechos diferenciales, el exceso de asimetría (BALAGUER, GARCÍA ROCA) puede conducir a situaciones de difícil organización y conducentes a una verdadera «desintegración» política. Por ello hay que suponer que la Constitución se ha situado en un plano razonable al reconocer los hechos diferenciales y establecer sus límites. De ser, por el contrario, la diferenciación tan excesiva que condujera a la «desintegración» y a la ingobernabilidad, sería urgente la reforma constitucional para evitarlo. Lo que debe seguir a la reflexión general es un estudio del compendio de los hechos diferenciales que pueden tener amparo en la Constitución para concretar su contenido, sus límites, y sus proyecciones en la organización general del Estado.

321.
Hechos
diferenciales
que no son
derechos históricos.

Esto es lo que nos disponemos a hacer en los apartados sucesivos. Empezando por establecer las diferencias debidas entre los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución y los hechos diferenciales que también la Constitución ampara. Esta distinción debe remarcarse porque la mayor parte de los derechos históricos a que se refiere la disposición adicional primera son hechos diferenciales, o pueden serlo, pero existen otros varios hechos diferenciales que no tienen, en absoluto, la condición de derechos históricos.

D) Los derechos históricos

La polémica y compleja disposición adicional primera de la Constitución establece que «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». El párrafo segundo añade «La

actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Las cuestiones de principio más decisivas que este precepto constitucional suscita son las siguientes: en primer lugar, comprender qué significa la apelación a los derechos históricos, especialmente si supone el reconocimiento de una realidad previa a la Constitución, consentida por el constituyente y fruto de un pacto de conservación con los territorios titulares de los mismos. En segundo lugar, quiénes son los titulares de los derechos históricos. Tercero, qué significa el marco de la Constitución y los Estatutos, al que subordina la disposición adicional la actualización de los referidos derechos. Y, por último, el cauce normativo específico para el reconocimiento y actualización de los mismos.

a) *La compatibilidad entre los derechos históricos y la Constitución normativa*

Procede del pleno período constituyente una opinión, emitida por M. GARCÍA PELAYO, acerca de la pertinencia de incorporar el concepto de «derechos históricos» a la Constitución. Se pronunció terminantemente contra dicha posibilidad que ya apuntaba el proyecto de Constitución. Dijo en su contra que «Se emplea la denominación, extravagante en nuestra época, de los derechos históricos. Se trata, en efecto, de una expresión anticuada, aparentemente en el espíritu de la Escuela Histórica del Derecho, cuyas tesis constituyeron una de las bases ideológicas de los movimientos tradicionalistas y reaccionarios del siglo pasado, frente a las tendencias racionalistas y progresistas». Añadía el ilustre constitucionalista que «Esta idea de los derechos históricos representa, en cualquiera de sus formas, la transferencia a entidades territoriales de los principios legitimistas formulados originariamente para las monarquías; representa la extensión a épocas completamente distintas del principio típico de la Edad Media de la superior validez del “buen derecho viejo” frente al derecho nuevo, es decir, exactamente la inversión de los términos sobre los que se construyen los ordenamientos jurídicos modernos, en los que el derecho nuevo prima, normalmente, sobre el viejo; representa, en fin, la pretensión de sustituir la legitimidad racional por la legitimidad tradicional, pretensión que no tiene sentido cuando la tradición se ha interrumpido durante largo tiempo». Esta exposición que coetáneamente E. GARCÍA DE ENTERRÍA consideró acertada, es, sin duda posible, bastante exagerada. La observación de GARCÍA PELAYO sería exacta si la legitimidad constitucional pudiera quedar desplazada continuamente con la invocación de

derechos históricos indeterminados. Pero no es el caso: el sentido de la disposición adicional es que cualquier posición privilegiada procedente de la historia se subordina a lo que la Constitución establece.

En el polo opuesto de la posición de GARCÍA PELAYO se han situado otros muchos analistas y exégetas del texto constitucional, muy especialmente cuando han asumido posiciones foralistas o nacionalistas. Quizá sea justo destacar entre todos a M. HERRERO DE MIÑÓN, reiterado defensor, en su obra, de la idea de que los derechos históricos son expresión de una soberanía originaria, propia de los territorios que tienen condición de fragmentos de Estado, pero que la Constitución ha respetado en el marco de un pacto con los territorios titulares de los mismos. Los derechos históricos son, en la construcción del ilustre ponente constitucional, anteriores a la Constitución. Explica, en este sentido, que «Los derechos históricos no remiten a instituciones ni a competencias sino a la dimensión existencial de un pueblo que no solo fue en el pasado sino que, esto es muy importante subrayarlo, vive en el presente. A un *corpus politicum* que la Constitución no crea, como el Tribunal de Cuentas, ni cuya existencia, forma y competencias deriva de un Estatuto, como la Comunidad Autónoma de Madrid, sino que el constituyente encontró ya ahí, que incluso participó como tal en el proceso constituyente, y con el que acordó su respeto y amparo. Los derechos históricos son, en consecuencia, un ser y no un haber, aunque del primero —el *corpus politicum*— resulte necesariamente lo segundo —la autonomía— y, por ello, son originarios. Navarra es titular de derechos históricos originarios porque Navarra fue y es un *corpus politicum* originario y no una creación constitucional. Ahora bien, lo originario no depende de la Constitución y, por lo tanto, es inmune no ya al legislador ordinario sino al mismo poder de revisión de la Constitución... una revisión constitucional, cualquiera que fuese su procedimiento, no puede derogar la personalidad de Navarra porque Navarra no es una creación del constituyente español».

A pesar de la importancia teórica de las exposiciones precedentes, resulta difícil aceptarlas en sus términos. GARCÍA PELAYO descalifica la invocación de los derechos históricos por considerarlos un elemento de legitimación extraño al cuerpo normativo de la Constitución, lo que no es exacto ya que aquella los utiliza como un elemento regulatorio más, prestándoles la fuerza y eficacia normativa que pueden tener. HERRERO DE MIÑÓN, al apreciar en los derechos históricos el rastro de la soberanía parcial reconocida a los territorios titulares de la misma, que les ha permitido, incluso, intervenir en el proceso constituyente a través de pactos con las instituciones estatales, está utilizando un dato

323.

Los derechos históricos como expresión de una soberanía originaria reducida.

324.

El sentido constitucional del reconocimiento de derechos preexistentes.

que, como máximo, tiene un cierto valor empírico o histórico pero no jurídico constitucional. No cabe ninguna duda, en efecto, que si la Constitución ha reconocido los derechos históricos de los territorios vascos y de Navarra, es porque esos derechos preexistían a la Constitución. Otra cosa no hubiera tenido ninguna razonabilidad ni sentido lógico. Lo mismo que se ha reconocido la institución monárquica porque existía con anterioridad, e incluso la figura del rey Juan Carlos I porque había sido designado con anterioridad a la Constitución. Pero nada impedía al poder constituyente que hubiera arrasado con todos estos condicionamientos históricos, se hubiera asentado en una organización administrativa de carácter centralista o incluso hubiera optado por la forma republicana de gobierno. Todo ello entra dentro de la disponibilidad absoluta del titular de la soberanía que, en el momento constituyente, es indivisible e irresistible. Se pueden poner, como explicó BURKHARDT, límites al poder de reforma constitucional estableciendo la irreformabilidad de algunos preceptos constitucionales (la forma federal y democrática del Estado en Alemania, por ejemplo), de modo que, podría haberse excluido, entre nosotros, el modelo autonómico de Estado del poder de reforma constitucional (lo que no hicieron, por cierto, los artículos 167 y 168 de la Constitución), pero tal tipo de límites no pueden imponerse al poder constituyente.

Todo lo anterior no significa que el poder constituyente, e incluso el de reforma constitucional, no tengan que ejercerse en un contexto histórico, político y sociológico que les limita de hecho, excluyendo la posibilidad de que se adopten decisiones que puedan perjudicar o hacer inviable la convivencia, que es el objetivo primario que toda decisión constituyente tiene que procurar. Estas situaciones empíricas que se imponen al constituyente fragmentan o limitan de hecho su propia soberanía impidiéndole ejercerla en contra de determinados intereses políticos, económicos o sociales, ya arraigados. Por ejemplo, aunque sea evidente que el poder constituyente, o incluso el de reforma constitucional, puede usarse para tomar decisiones que nos separen de la Unión Europea o que vulneren el Derecho comunitario, nuestra condición de Estado miembro de dicha Unión limita y fragmenta el poder soberano, que acepta quedar sometido a las normas producidas en aquella instancia supranacional y no producir decisiones que las contradigan. También la configuración del sistema de autonomías, más aún cuando se funda en formas históricas de relación con el Estado de algunos territorios que lo integran, implica una cierta fragmentación de la soberanía por escapar de su ámbito de disposición ordinaria decisiones que puedan ser radicalmente contrarias al equilibrio y al reparto del poder establecido en el interior del Estado.

325.

Carácter irresistible del poder constituyente.

326.

Fragmentaciones y limitaciones de hecho de la soberanía.

Al margen de todo lo anterior, sobre la cuestión de si los derechos históricos son o no una fuente de legitimación de poderes y competencias separada y distinta de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha ido asentando una doctrina que concluye con lo establecido en la Sentencia 76/1988, de 26 de abril, a la que hay que atenerse. Dice, en lo que nos importa, lo siguiente: «De la consideración de la disposición adicional 1.^a de la Constitución española en su totalidad, en relación con los mandatos constitucionales y la nueva estructura territorial del Estado que la Constitución prevé, se deriva que la garantía o, literalmente, el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que pueda calificarse de histórica; como este Tribunal declaraba en su Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, la idea de los derechos históricos *no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias*. Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la disposición adicional 1.^a CE, lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad", pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional».

No hay en esta jurisprudencia un rechazo total del valor de la historia como fuente interpretativa. En la Sentencia citada puede leerse que «La delimitación de las competencias de los territorios históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles son tales derechos». Lo que no acepta el Tribunal Constitucional es que la historia se sobreponga a las normas concretas incorporadas a la Constitución y a los Estatutos y se utilice de un modo continuo como una fuente de legitimidad separada de las atribuciones autonómicas.

En definitiva, los territorios a los que alude la disposición adicional primera cuentan con una doble legitimidad a la hora de delimitar, en sus Estatutos, su autonomía. Una es la general que habilita a todas las Comunidades Autónomas, y que les permite asumir competencias en

327.

Los derechos históricos no son un título autónomo de competencias.

328.

La historia no se sobrepone a la Constitución.

el marco de la Constitución; otra es la derivada de la actualización foral, de la que solo se benefician los territorios históricos a los que sea aplicable la disposición adicional 1.^a

El Tribunal Constitucional, como se verá en el apartado siguiente, ha aclarado en diversas ocasiones que los derechos históricos a los que alude la disposición adicional 1.^a CE no son invocables por otros territorios españoles, por más que sea innegable que disponen de tradiciones e historia propias. Por ejemplo, ha negado la aplicación a Cataluña de dicha cláusula en la STC 31/2010, de 28 de junio.

b) *Los territorios forales como titulares de los derechos históricos*

La Constitución reconoce la titularidad de los derechos históricos a los territorios forales. En el caso de Navarra, el territorio foral y la Comunidad Autónoma coinciden. En el caso del País Vasco, los territorios históricos y la Comunidad Autónoma en que se integran son realidades jurídicas diferentes. El Tribunal Constitucional estableció en una de sus primeras sentencias relativas a esta cuestión (STC 11/1984, de 2 de febrero) que «Es obvio que cada uno de los territorios históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco son entes jurídicamente distintos y autónomos entre sí, dotados cada uno de su correspondiente esfera de intereses y de competencias necesarias para su gestión». «Las fuentes de que nacen las competencias de los territorios históricos, por un lado, y de las competencias de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de “derechos históricos” respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en virtud de lo dispuesto por la disposición adicional 1.^a de la Constitución; por lo que la delimitación de competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales “derechos”. Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que estas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía; habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad». En esta jurisprudencia constitucional inicial se separaban muy claramente las fuentes de los poderes de los territorios históricos, amparados en la disposición adicional, y de las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de la Ley de Territorios Históricos aprobada por la Comuni-

329.
Los titulares
son los territorios
forales.

330.
*Redistribución de
 los derechos entre
 los territorios
 históricos y la
 Comunidad
 Autónoma.*

dad Vasca el 25 de noviembre de 1983, se desarrolló una iniciativa que ya estaba contenida en el Estatuto de Autonomía consistente en la reordenación interna de las atribuciones entre la propia Comunidad Autónoma y los territorios históricos. Tanto de lo dispuesto en el Estatuto, como de lo desarrollado en la Ley mencionada, resulta que la Comunidad Autónoma vasca ha asumido, junto con los territorios históricos, la titularidad de derechos históricos conforme a lo permitido en la disposición adicional 1.^a

El Tribunal Constitucional no ha opuesto ninguna objeción a esta reordenación de atribuciones. La STC 76/1988, de 26 de abril, acepta que el Estatuto de Autonomía sea el cauce de tal reajuste competencial. Lo que significa admitir también que las Comunidades Autónomas en las que están integrados los territorios históricos pueden llegar a ser titulares derivadas del reconocimiento constitucional de derechos históricos.

331.
Novación subjetiva.

Una explicación técnica de este fenómeno, ofrecida por M. HERRERO DE MIÑÓN, es que la Constitución no solo contiene un reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales, sino que incluye también una «novación subjetiva» respecto de la titularidad de dichos derechos, debida a que acepta simultáneamente la creación de una institución jurídica y política superior en la que aquellos territorios se enmarcan.

332.
*Territorios históricos
 con organización y
 competencias de
 las CCAA.*

La cuestión deja algunos problemas pendientes que no ha sido necesario abordar hasta ahora en el proceso de aplicación de la Constitución. Por ejemplo, ¿es posible que el Estatuto de Autonomía de una Comunidad que reúne territorios dotados de derechos históricos lleve a efecto una redistribución de poderes en la cual, sin ningún límite, se puedan atribuir a estos territorios competencias que en la Constitución están reservadas a las Comunidades Autónomas? Planteado más en directo: ¿es posible que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tengan la misma estructura organizativa y competencias que cualquier Comunidad Autónoma uniprovincial, aunque sigan integradas en la Comunidad del País Vasco, fundándose aquella posición en la actualización de su foralidad? Aparentemente la respuesta no debe plantear muchas dificultades porque Navarra ha llevado a cabo la actualización de su foralidad mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de 10 de agosto de 1982, convirtiéndose, según todos los analistas, en una Comunidad Autónoma, aunque siga siendo un territorio histórico.

El reconocimiento a los territorios históricos, aunque se integren en el marco de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de algunos pode-

res propios de las Comunidades Autónomas, resolvería algunos problemas internos de relaciones entre instituciones, y reforzaría el carácter diferencial de la organización interna del País Vasco en términos que todavía hemos de desarrollar en apartados ulteriores.

Por lo demás, otra cuestión esencial, que la redistribución de competencias entre la Comunidad Autónoma y los territorios históricos plantea, es si puede producirse de modo que se vacíe de contenido la posición política y jurídica de estos últimos. El Tribunal Constitucional, asumiendo una tesis que sostuvo al respecto T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, ha aceptado que la disposición adicional 1.^a contiene una garantía institucional en favor de los territorios históricos que los protege, tanto frente a las inmisiones del legislador estatal, como de las regulaciones del autonómico, evitando que las leyes puedan desfigurar la imagen del régimen foral propio de los mismos [por ejemplo, STC 159/1993: «... la garantía institucional de los territorios forales, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas) sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos»].

Por último, respecto de la titularidad de los derechos, es importante dejar constancia de que, ateniéndose al inequívoco sentido que, a lo largo de su tramitación parlamentaria, tuvo la disposición adicional primera, incorporada a la Constitución para dar respuesta a las reclamaciones del nacionalismo vasco, el Tribunal Constitucional tiene declarado que dicha disposición tiene que interpretarse como aplicable exclusivamente al País Vasco y Navarra. No, por tanto, a otras Comunidades Autónomas aunque puedan estas ser titulares de derechos históricos de otra clase (STC 76/1988). Habremos de volver sobre esta cuestión cuando tratemos, un poco más adelante, de la actualización y desarrollo de los derechos civiles forales, según permite el artículo 149.1.8.^a

c) *El «marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» como límite a la actualización foral*

Como ya se ha indicado, el Tribunal Constitucional tiene establecido que la disposición adicional primera no puede usarse como un título autónomo sino, necesariamente, para incorporar a los Estatutos de Autonomía las competencias que correspondan o el reconocimiento que sea preciso de los derechos históricos contemplados en la

333.

Garantía institucional de la foralidad.

334.

Solo son titulares los territorios históricos vascos y navarros.

disposición adicional. El marco de la Constitución y de los Estatutos significa, por un lado, que las competencias o el reconocimiento de los derechos han de instrumentarse normativamente a través del Estatuto de Autonomía; y, por otro, que la Constitución es un límite que no puede franquearse, especialmente porque no sería aceptable la asunción de competencias que vulneraran algunos principios, valores o reglas que la ley fundamental ha considerado esenciales. La cuestión siguiente es de resolución muy compleja porque se trata de precisar cuál es el límite constitucional que no pueden rebasar los Estatutos de Autonomía cuando incorporan derechos históricos.

335.
*Limites
al reconocimiento
de derechos
históricos.*

Una primera concreción puede hacerse muy sencillamente con apoyo en la jurisprudencia constitucional, amparada, a su vez, en la intención «originalista», es decir, en lo que resulta de la interpretación de los debates parlamentarios sobre el texto de la disposición adicional primera. En concreto: los derechos forales a que se refiere no son los derechos civiles forales, sino los de carácter público o político. La STC 159/1993, recogiendo una interpretación que procede de las SSTC 34/1985, 76/1988 y 88/1993, ha sentado la siguiente doctrina: «Lo que la disposición adicional 1.^a de la Constitución viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "interna foralidad", pero no de todos y cada uno de los concretos derechos que históricamente le hayan caracterizado». Anteriormente, la importante Sentencia 76/1988 había sostenido que la disposición adicional 1.^a «Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho Público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra».

336.
*Son derechos de
carácter público o
político.*

Establecido este límite material, es preciso afirmar que la disposición adicional, como ya hemos señalado, no es una declaración política, la formulación de un desiderátum, sino una norma que tiene el valor propio de las demás normas constitucionales. Por tanto no cabe negarle toda virtualidad. Por el contrario, es evidente que el constituyente, al recoger la disposición adicional, ha habilitado el reconoci-

337.
*Carácter normativo
de la disposición
adicional.*

miento de atribuciones a las Comunidades Autónomas forales, fundadas en títulos históricos imprecisos. Los derechos históricos que puedan invocar otras Comunidades distintas de las forales no tienen amparo en la disposición adicional (STC 31/2010, de 28 de junio).

La actualización, por tanto, ha de tener contenidos normativos concretos que se traducirán en atribuciones o posiciones jurídicas singulares. El límite de esa actualización tiene que situarse necesariamente en el que resulte del necesario respeto a las competencias que la Constitución atribuye al Estado. Ahora bien, si la actualización tiene que respetar necesariamente la totalidad de las competencias expresamente atribuidas en la Constitución al Estado, la habilitación específica de la disposición adicional 1.^a carecería de toda virtualidad normativa posible, ya que ese mismo límite es el que afecta a todos los Estatutos de Autonomía. Por tanto, el marco de las competencias constitucionales del Estado habría que manejarlo con cierta flexibilidad, de modo que la actualización foral no tuviera como freno cualquier tipo de competencia, sino que la vinculación específica consistiera en respetar el principio de unidad (artículo 2 CE) y los poderes consignados en la Constitución que son inherentes al mantenimiento de esa unidad del conjunto de los territorios que integran el Estado. La propuesta de interpretación que formulamos pretende la utilización de conceptos, a los efectos de los límites que buscamos a la actualización, similares a los que emplea el artículo 150.2. También este precepto parte de que la Constitución reserva al Estado competencias específicas, pero permite su traslación a las Comunidades Autónomas. El límite de esta operación traslativa lo fija estableciendo que ha de tratarse de «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Es innegable que, a su vez, el artículo 150.2 CE plantea muchos problemas de interpretación en los que no entraremos ahora (*vid.* sobre ello el volumen VI de este Tratado). Baste con dejar reseñado que la propia Constitución no impide que competencias inicialmente estatales sean reconocidas a las Comunidades Autónomas. Un procedimiento es el establecido en el artículo 150.2. Otro, en nuestro criterio, la disposición adicional 1.^a

La concreción de los derechos históricos que pueden establecerse o actualizarse tiene también un límite derivado de la aplicación de principios constitucionales como el de libre circulación de personas y bienes (artículo 139 CE), que forma parte también del acervo esencial del Derecho Comunitario europeo. En efecto, algunos de los contenidos de los privilegios y particularismos de los territorios pertenecien-

338.

El respeto a las competencias del Estado: modulaciones a este límite.

339.

El papel del principio de unidad.

340.

Límites derivados de otros principios constitucionales y comunitarios.

tes a la monarquía española, durante el Antiguo Régimen, eran de contenido económico (fronteras interiores, derechos de aduanas, limitaciones a la contribución a las cargas públicas, limitaciones al comercio y la industria, organización de mercados, restricciones al libre ejercicio de profesiones y oficios) que son, definitivamente, irrecuperables en el contexto del mercado único, la libre competencia y las libertades de circulación de personas, bienes y capitales, impuestos en todo el ámbito europeo por el Derecho comunitario. Además de irrecuperables para el ejercicio particularista por los territorios que decidieron con relativa libertad sobre tales materias en el pasado, la uniformización de su regulación y del contenido de las políticas correspondientes resulta directamente de la asunción por la Unión Europea de las competencias fundamentales al respecto. No queda, en relación con las mismas, margen jurídico para que unas Comunidades se diferencien de otras. Ni los Estatutos de Autonomía ni la demás legislación del Estado tienen posibilidades de remarcar especialidad alguna.

d) *La instrumentación normativa de la actualización de los derechos históricos*

La disposición adicional 1.^a CE es clara en el sentido de que la actualización de los derechos históricos tiene que hacerse en los Estatutos de Autonomía. No deja resquicio aparente para otras aperturas.

Esta reserva de Estatuto no puede considerarse, como casi ninguna de las que la Constitución contiene en favor de otras normas, una reserva rígida (*vid.* sobre ello, volúmenes V y VI de este Tratado). Por tanto, ninguna duda cabe de que el Estatuto puede limitarse a establecer formulaciones normativas de principio, remitiéndose, para su complementación, a la legislación de desarrollo. No obstante, debe considerarse que la reserva de Estatuto es una opción constitucional, en favor de una norma rígida, que pretende evitar que, a través de la legislación ordinaria, pueda estarse manejando continuamente la historia como fuente de legitimación paralela a la Constitución a efectos del reconocimiento de singularidades diferenciales de cualquier clase a los territorios forales.

El problema que se plantea es, por tanto, que, en principio, una ley que no tenga cobertura en el Estatuto no puede producir la actualización de un derecho foral. El enunciado parece poco discutible pero plantea dos cuestiones de interés: primero, ¿y si la norma que actualiza un derecho foral es una ley del Estado? Es posible que leyes que regulan determinadas instituciones esenciales den un tratamiento singular

341.
Reservas
de Estatuto.

342.
Reconocimiento
por leyes del
Estado.

a los territorios forales justificándolo en el necesario respeto a sus derechos históricos. Por ejemplo, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, examinó la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (disposición adicional 2.ª, párrafos 7 a 10) que excepcionaba la aplicación a las instituciones forales de los territorios históricos de la Comunidad vasca de la aplicación de lo previsto en los artículos 98 y 99 de la misma Ley. El problema constitucional que se planteaba era que dichos artículos tenían la condición de básicos y, por tanto, aplicables al resto de las Comunidades Autónomas, lo cual era contradicho por la inaplicación al País Vasco y Navarra. La Sentencia desestima el argumento afirmando que la no aplicación a los territorios mencionados de determinados preceptos de la LRBRL es una excepción fundada en la disposición adicional primera de la Constitución. La excepción aplicativa prevista en la Ley citada no hacía, según el Tribunal, «sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la CE».

Otras diversas leyes del Estado han reconocido (y esta es una tradición que se mantuvo incluso durante el período preconstitucional más cerradamente centralista) regímenes particulares en relación con competencias, bienes y servicios, de los territorios forales vascos y navarro. J. M. CASTELLS ARTECHE ha compilado una síntesis de ejemplos del reconocimiento de la especificidad vasca en la legislación general del Estado. Además del caso de la disposición adicional segunda de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, a que nos acabamos de referir, que dicho autor califica como una «operación de actualización de un derecho histórico, realizada por primera vez desde el marco estatal, sin cita expresa en la letra estatutaria...», se recogen otros ejemplos como el de la disposición adicional 3.1 de la Ley de Carreteras de 29 de julio de 1988, que se refiere específicamente a la competencia en la materia «de los órganos de gobierno de los territorios Forales con derechos históricos...»; la Ley Orgánica de 30 de julio de 1987, sobre delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y cable; la Ley de 28 de diciembre de 1988 (sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2004), reguladora de las Haciendas Locales, cuyo artículo 1.2 preserva «los regímenes financieros forales de los territorios históricos del País Vasco y Navarra»; la Ley de Policía del País Vasco, de 17 de julio de 1992, que se apoya directamente en la disposición adicional primera de la Constitución; etcétera.

343.
*Actualización
 por ley ordinaria
 de los derechos
 que no tengan
 carácter público
 o político.*

La segunda cuestión problemática respecto de la actualización de los derechos históricos de carácter foral utilizando normas extra-estatutarias, se puede plantear considerando que si los derechos a que se refiere la disposición adicional son los de carácter político, concernientes al autogobierno, todos los demás derechos que sean de otro carácter podrían actualizarse a través de la legislación ordinaria. Nos parece posible que así sea siempre que la Comunidad Autónoma tenga competencia en relación con la materia sobre la que va a legislar. No es preciso invocar siquiera la disposición adicional 1.^a para incorporar al ordenamiento autonómico regulaciones que recuperen instituciones históricas o costumbres o peculiaridades culturales. Se tratará más ampliamente este tema al tratar del Derecho Civil como hecho diferencial.

4. LOS HECHOS DIFERENCIALES, PRIVILEGIOS O DERECHOS PARTICULARES, EN CONCRETO

A) Tipología

Solo incluiremos, por las razones explicitadas más atrás, en el catálogo de hechos diferenciales, aquellos que tienen un respaldo constitucional expreso y que se concretan directamente en la Constitución o, indirectamente, en los Estatutos u otras disposiciones del ordenamiento jurídico que traen causa o han sido habilitadas por la Constitución.

344.
*Diferenciaciones
 constitucionalmente
 inigualables.*

La libre disposición de las Comunidades Autónomas, al elaborar sus Estatutos, puede generar diferenciación, como ya nos consta, en materia de organización o de competencias. Pero estas especialidades no son inaccesibles para las demás, de forma que la igualación sería constitucionalmente posible.

Existen otros elementos de diferenciación, que tampoco consideraremos, aunque son evidentemente insusceptibles de igualación porque están basados en circunstancias geográficas no disponibles: el hecho, por ejemplo, de que Extremadura o La Rioja carezcan de costa, o de que Baleares y Canarias sean archipiélagos.

B) La lengua propia del territorio

a) *La regulación constitucional y estatutaria del multilingüismo*

Los territorios que tienen como patrimonio cultural propio una lengua diferente de la utilizada en el resto del Estado, pueden exhibir, sin ninguna duda, esta circunstancia como un argumento diferencial. La

lengua es una especialidad que puede diferenciar muy señaladamente a unas Comunidades Autónomas con respecto de otras. A partir del reconocimiento de derechos lingüísticos pueden establecerse consecuencias muy notables respecto de la organización y funcionamiento de los poderes y servicios públicos así como de las formas de ejercicio de diversas competencias sectoriales.

El Estatuto de Cataluña, reformado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, ha destacado de muchas maneras la lengua propia como hecho diferencial. El Preámbulo alude a la lengua como un elemento cultural diferenciador, en el artículo 5 menciona la lengua como uno de los derechos históricos de los que «deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat», y en otros preceptos establece el régimen de la promoción, utilización y de los derechos y deberes lingüísticos derivados de la cooficialidad del castellano y el catalán que el propio Estatuto proclama (artículos 6 y 32 a 38). El catalán es «la lengua propia», la «lengua oficial» de Cataluña, según proclaman los párrafos 1 y 2 del artículo 6. Los artículos 32 y siguientes basan la regulación de los derechos y deberes lingüísticos en el fundamental derecho de opción lingüística que permite a cualquier ciudadano radicado en Cataluña relacionarse con las instituciones, las organizaciones y las Administraciones Públicas en Cataluña, en la lengua oficial que elija, lo cual determina la generación de deberes que afectan a la organización y funcionamiento de todas las Administraciones Públicas radicadas en aquel territorio.

La Constitución se refiere a la lengua en el artículo 3, en el 20.3 y en el 148.1.17.^a El primero de los tres es, sin duda, el más relevante. Establece, en su párrafo 1, que «El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla». El párrafo 2 prescribe que «Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos». Y el párrafo 3 del mismo precepto proclama que «La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

El precepto establece algunas prescripciones de directa aplicación que se refieren al castellano, proclamado en el propio texto de la Constitución como lengua española oficial del Estado, e imponiendo a los ciudadanos el deber de conocerla y el derecho a usarla. El reconocimiento de este mismo derecho en relación con las demás lenguas depende de la declaración de su oficialidad que, en el artículo constitucional referido, está remitida a lo que establezcan, en cada caso, los

345.

La lengua como elemento diferenciador.

346.

La lengua en el Estatuto de Cataluña.

347.

La lengua en la CE.

348.

El castellano como lengua oficial del Estado.

Estatutos. El reconocimiento del castellano como lengua oficial implica de inmediato su consideración como «medio de comunicación normal de los poderes públicos y entre ellos en el conjunto del Estado español», entendiéndose «por Estado el conjunto de los poderes públicos españoles con inclusión de los autonómicos y locales», de lo que resulta «que el castellano es la lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español» (STC 82/1986, de 26 de junio). El derecho a usarlo implica, por tanto, que los ciudadanos pueden utilizar esta lengua en cualquier parte del territorio para dirigirse a toda clase de organismos públicos y, desde luego, en sus relaciones con otros sujetos privados. Por otra parte, la significación jurídica del deber de conocerlo que establece el artículo 3.1, tiene que ser interpretada, como hizo S. VARELA en un conocido estudio luego seguido generalmente por la doctrina, en el sentido de que se trata de una norma precisada de concreciones o desarrollos legislativos, en cuanto que el deber que proclama no está acompañado de ninguna clase de sanción en el supuesto de que un ciudadano lo incumpla. Sin embargo, como enseguida observaremos, de la proclamación de dicho deber resultan límites y obligaciones para la regulación de las lenguas y también consecuencias organizativas respecto de las Administraciones Públicas que tienen que disponer de los medios necesarios para que el derecho al uso de la lengua tenga una realización práctica.

349.

Deber de conocerlo.

350.

Declaración estatutaria de la oficialidad de las lenguas territoriales.

La delimitación del derecho a la utilización de las demás lenguas territoriales está remitida, como ya se ha dicho, a la declaración de su oficialidad y a la ulterior regulación por los Estatutos y normas autonómicas. Sin embargo, debe considerarse que la protección y fomento del uso de las lenguas minoritarias no depende, en nuestro sistema jurídico vigente, solamente de que se cumplan las previsiones estatutarias a que remite el artículo 3.2 CE, ya que, al margen de las mismas, el Estado ha contraído compromisos internacionales que le obligan a establecer medidas regulatorias que faciliten la utilización de dichas lenguas. Se trata en concreto de la ratificación por España, el 2 de febrero de 2001, de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, acordada en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992. Las partes firmantes de esta Carta aceptan, con las reservas que puedan establecer al suscribirla, algunos principios relativos al reconocimiento y respeto de las lenguas regionales o minoritarias en la vida privada y pública que el preámbulo de dicha norma considera «un derecho imprescriptible».

351.

Efectos de la Carta Europea de 1992.

La Carta establece en su artículo 7 una serie de objetivos o principios perseguidos con carácter general en los que las partes firmantes

deben basar «su política, su legislación y su práctica». De acuerdo con estos objetivos, los Estados firmantes deben reconocer las lenguas regionales minoritarias y emprender acciones de fomento del empleo oral y escrito de las lenguas en la vida privada y pública, eliminando cualquier restricción o preferencia injustificada con respecto a la utilización de dichas lenguas regionales o minoritarias. Estos objetivos generales se concretan en políticas específicas de enseñanza (artículo 8), de utilización de las lenguas minoritarias ante la Justicia (artículo 9), de su empleo en las relaciones con las autoridades administrativas y servicios públicos (artículo 10), en los medios de comunicación (artículo 11), etc. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias impone, en fin, deberes de protección y uso que son parangonables a los que se derivan de las declaraciones de oficialidad de las mismas que se contengan en los Estatutos de Autonomía y, desde luego, como ha establecido la STC de 19 de abril de 2005, sirve para interpretar las determinaciones de estos en materia lingüística.

La Constitución, pues, declara la oficialidad del castellano y los Estatutos de Autonomía pueden establecer la de los demás idiomas que se utilicen en todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma.

La oficialidad de una lengua siempre acarrea una consecuencia mínima consistente en que, a partir de tal consideración, los ciudadanos tienen derecho a usarla en su relación con los poderes públicos y estos deben emplearla «como medio normal de comunicación entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». Estos efectos derivan directamente de la Constitución en el caso del castellano; por lo que concierne a las demás lenguas, la declaración de su cooficialidad en el Estatuto determina que su uso tenga «plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía» (STC 123/1988, de 23 de junio). La diferencia entre la oficialidad del castellano y la de las demás lenguas es, por lo pronto, la territorialidad estricta de estas últimas, ya que si bien obliga a su empleo por todos los organismos y Administraciones Públicas, tal vinculación se refiere a todas las dependencias de la Administración autonómica y local, pero solo a las de la Administración territorializada o periférica cuando se trate de los poderes públicos estatales. La STC 82/1986 explicó estas diferencias de la eficacia territorial de la oficialidad de las lenguas, subrayando que la utilización de las lenguas territoriales cooficiales con el castellano

352.

Obligaciones de los Estados, según la Carta.

353.

Efectos generales de la declaración de cooficialidad contenida en los Estatutos.

354.

Diferencias entre la oficialidad del castellano y las demás lenguas.

también vincula a los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, pero que «el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de las otras lenguas es el territorio, independientemente del carácter estatal en sentido estricto, autonómico o local, de los distintos poderes públicos». Como excepción, en alguna ocasión se ha reconocido el posible carácter extraterritorial de una lengua de una Comunidad Autónoma al admitir que no es preciso traducir al castellano documentos emitidos en una Comunidad Autónoma cuando van a ser usados en otra en la que también es cooficial la misma lengua (STC 50/1999, de 6 de abril).

355.

¿Existe un deber de conocer las dos lenguas cooficiales?

Las consecuencias de la cooficialidad como generadora del derecho al uso de la lengua son inequívocas y reiteradamente reconocidas por la jurisprudencia constitucional. Más polémica y menos clara es la cuestión de saber si la cooficialidad genera también el deber de conocer las dos lenguas cooficiales o si dicho deber es solo predicable del castellano. De los antecedentes de la Constitución se desprende que los constituyentes quisieron reservar exclusivamente a la lengua castellana el deber de conocimiento, excluyendo la ampliación de tal deber a cualquier otra. Durante la tramitación de la Constitución, el diputado TRÍAS FARGAS presentó una enmienda al artículo 3, la número 106, que decía: «Las demás lenguas del Estado serán también oficiales en los territorios autónomos de acuerdo con sus respectivos Estatutos. Todos los residentes en dichos territorios tienen el deber de conocer y el derecho de usar aquellas lenguas». La enmienda tenía el sentido inequívoco de precisar que los Estatutos podrían extender el deber de conocimiento de las lenguas territoriales. Sin embargo, fue rechazada en Comisión, en la sesión de 16 de mayo de 1978, y en el Pleno de 5 de junio siguiente, por una mayoría abrumadora de votos (en el Congreso, 269 votos en contra, 22 a favor y 26 abstenciones). De los antecedentes de la Constitución y del tenor literal del artículo 3.1 se deduce que su interpretación debe hacerse en el sentido de que el deber de conocimiento de las lenguas solo se refiere al castellano. Es de destacar que en alguna ocasión el Tribunal Constitucional ha aceptado que la legislación autonómica pueda establecer el deber de conocer la lengua territorial, pero tal declaración se ha producido en relación con la enseñanza y en un ámbito muy reducido. Fue la Sentencia de 23 de diciembre de 1994 la que reconoció el deber de conocimiento del catalán, pero «como área y materia de enseñanza obligatoria» sin otras proyecciones. Más clara y reiterada es la doctrina del alto Tribunal en la que se establece que no puede derivarse de la cooficialidad de una lengua el deber de conocerla. En este sentido, la STC 84/1986, de 26 de

356.

Antecedentes de la elaboración de la Constitución.

julio, estableció la siguiente doctrina (recogida también en las SSTC 82/1986, 56/1990, 337/1994, etc.): «Tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua... El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano».

El Tribunal Constitucional en su importante Sentencia de 28 de julio de 2010 abordó los problemas jurídicos del artículo 6.2 del Estatuto de Cataluña, que establece el deber del conocimiento del catalán. Para salvar la constitucionalidad de esta declaración, establece una interpretación del siguiente tenor: «El artículo 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional del conocimiento del castellano. Ello no obstante, el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten “las medidas necesarias para facilitar ... el cumplimiento de ese deber”, es evidente que solo puede tratarse de un deber “individualizado y exigible” del conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el artículo 3.1 CE (STC 82/1986 FJ2). No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del artículo 35.2 EAC y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el artículo 33.1 EAC».

357.

La jurisprudencia constitucional niega el deber de conocer las lenguas cooficiales.

358.
*El deber de empleo
 por las
 Administraciones
 Públicas.*

La falta de cobertura constitucional para imponer el deber a los ciudadanos del conocimiento de lenguas distintas del castellano, no se extiende también a la imposición del deber de utilización de la lengua por todos los poderes públicos situados en el territorio donde existen otras lenguas cooficiales. El empleo por las Administraciones Públicas de las lenguas minoritarias es condición sine qua non del derecho a usarlas que sí deriva inmediatamente de la cooficialidad, como ya hemos señalado. La cuestión problemática en este punto no radica en la segura existencia de tal efecto de la oficialidad de los idiomas regionales, sino en determinar a quién corresponde, entre los poderes públicos radicados en el territorio, la competencia para regular la organización y funcionamiento del personal y los servicios públicos, a los efectos de que utilicen las lenguas cooficiales que los ciudadanos les reclamen en cada caso.

b) *La regulación de la cooficialidad*

La reserva en favor del Estatuto que contiene el artículo 3.2 CE no permite establecer la conclusión de que cualquier cuestión relativa al fomento y uso de las lenguas cooficiales corresponda únicamente a los Estatutos de Autonomía y a la legislación territorial que los desarrolle. Invocando la competencia en materia lingüística no pueden los Estatutos ni la legislación autonómica invadir o sustituir otras competencias del Estado.

Por su parte es claro que tampoco el Estado puede regular materias de su competencia con total desconsideración de las circunstancias lingüísticas de cada territorio ni de las competencias autonómicas para determinar el régimen general de la cooficialidad.

La tensión latente entre las competencias lingüísticas de las Comunidades Autónomas y las sectoriales del Estado ha dado lugar a un número importante de controversias, resueltas por el Tribunal Constitucional tratando de establecer un equilibrio entre ambas, que se resume en la siguiente doctrina:

a') *Los límites de las competencias concurrentes del Estado*

359.
*El Estado carece
 de competencias
 regulatorias
 generales.*

El Estado no tiene ningún título competencial específico para regular con carácter general las lenguas territoriales ya que la Constitución, como venimos reiterando, confía tal función a los Estatutos de Autonomía. Tampoco puede invocarse, para llevar a cabo tal regulación, el artículo 149.1.1.^ª CE, argumentando para hacerlo que, a la postre, el

uso de las lenguas oficiales es básico para la igualdad de los derechos en todo el territorio del Estado. La negación de tales proyecciones del precepto mencionado ha sido hecha, por ejemplo, en las SSTC 82/1986 y 83/1986. Tampoco puede invocarse por el Estado para regular las lenguas territoriales la circunstancia de que su empleo produzca desigualdades entre los ciudadanos españoles. A esta cuestión se han referido diversas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 37/1981, 17/1990, 150/1990, 46/1991, 337/1994) afirmando que «El establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no contradice el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio nacional recogido por el artículo 39.1 CE, ya que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones» (SSTC 82 y 83/1986).

Sin embargo, cuando el Estado tiene una competencia sustantiva o le corresponde establecer garantías concretas de los derechos en todo el territorio, debe incluirse en tal competencia la regulación del uso de la lengua. De esta constatación ha derivado la jurisprudencia constitucional la afirmación de que la competencia en materia lingüística es concurrente porque, como se verá enseguida, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden dictar disposiciones con incidencia en el uso de las lenguas cooficiales. En algunos casos la competencia estatal es determinante y prioritaria respecto del ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia lingüística. En otros, sin embargo, la concurrencia se manifiesta de modo inverso, de manera que es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde fijar el marco general de la cooficialidad al que han de atenerse necesariamente las regulaciones estatales.

Un ejemplo de lo primero está en la STC 83/1986, de 26 de junio, que declaró que no era acorde con la Constitución un precepto de la Ley catalana de normalización lingüística de 18 de abril de 1983 (artículo 6.1) en el que se establecía la obligación de publicar las leyes del Parlamento catalán en las lenguas catalana y castellana, añadiendo que «en caso de interpretación dudosa, el texto catalán será el auténtico». El Tribunal Constitucional apreció que tal inciso podría afectar a la seguridad jurídica y a los derechos de tutela judicial efectiva de los ciudadanos (artículos 9.3 y 24.1 CE), que, sin tener el deber de conocer la lengua cooficial, pueden alegar desconocimiento de aquella a la que se da prioridad en cuanto a la interpretación. Añadió el Tribunal que el Estado tiene competencia exclusiva

360.

Las competencias concurrentes: fundamentos y ejercicio.

361.

Supuestos de prevalencia de la regulación estatal.

362.
*Reglas sobre
aplicación de las
normas.*

para establecer las reglas sobre la aplicación de las normas jurídicas, lo que incluye las concernientes a su interpretación. La falta de estas reglas no puede ser suplida por la legislación autonómica.

363.
Registros.

También es excluyente, por ejemplo, la competencia que corresponde al Estado para imponer el uso de la lengua castellana en los asientos del Registro Mercantil. Al analizar un conflicto generado por una regulación en tal sentido establecida por un reglamento estatal, el TC dijo en su Sentencia 87/1997, de 24 de abril, que «el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular la lengua en ese ámbito material y ello no solo en los aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en las relaciones de la Administración con los ciudadanos». Una doctrina semejante había establecido también la STC 74/1989, en relación con el alcance de la competencia sectorial del Estado para la regulación de los instrumentos registrales, derivada del artículo 149.1.8.^a CE.

364.
Fuerzas Armadas.

También ha extendido dicha exclusividad de la competencia organizativa, como alcance en la regulación de la utilización de la lengua cooficial, en el caso de las Fuerzas Armadas (SSTC 123/1988, de 23 de junio, y 87/1997, de 24 de abril), afirmando que la competencia sobre dicha materia del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.4.^a, incluye la regulación del uso de la lengua en el seno de las Fuerzas Armadas para fines de su servicio interno y por los miembros de las mismas.

En otras ocasiones la disponibilidad del Estado para regular el uso de la lengua cooficial aparece limitada por el necesario respeto de otros derechos fundamentales, o también por la previa regulación autonómica del alcance de la cooficialidad, que tiene que ser necesariamente atendido por la legislación sectorial del Estado.

365.
*La lengua en los
procesos
y la organización
de la Justicia.*

La primera clase de límites se ha manifestado en reiteradas ocasiones en relación con la legislación estatal reguladora de la Administración de Justicia. Corresponde al Estado esta competencia, según el artículo 149.1.5.^a CE, pero se ha planteado reiteradamente ante el Tribunal Constitucional si los derechos procesales de las partes, especialmente en materia penal, imponen que la organización de los tribunales y su funcionamiento se acomoden a la utilización en el proceso de la lengua cooficial que los interesados consideren adecuada. En este sentido, por ejemplo, se ha suscitado la cuestión de si puede imponerse a los jueces y magistrados el deber de conocer la lengua autonómica cooficial (STC 105/2000, de 13 de abril), o si puede admitirse que existe discriminación cuando la confesión de un acusado se hace en la lengua minoritaria y luego es objeto de traducción (Auto del

TC de 12 de abril de 1999), o si la inexistencia de un deber de conocimiento, por parte de los jueces y magistrados, de la lengua cooficial (el artículo 231 LOPJ no lo impone, en efecto) supone una vulneración de los artículos 3.2 y 24.2 CE; este último en cuanto establece una garantía procesal de intermediación que sería vulnerada en cuanto que los ciudadanos que se expresan en la lengua regional tendrían que dirigirse a sus juzgadores por medio de intérprete. La Audiencia Provincial de Vizcaya planteó este problema, por vía de cuestión de inconstitucionalidad, en un caso en el que el letrado del acusado había abandonado la Sala repetidas veces en protesta por la utilización de intérprete. La STC de 19 de abril de 2005 concluyó que no existía vulneración de los preceptos constitucionales antes citados, ni siquiera interpretados conforme a los principios del artículo 9 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992, ratificada por España el 2 de febrero de 2001, ya mencionada.

En otros supuestos, los límites a las regulaciones sectoriales del Estado con incidencia en la cooficialidad lingüística derivan de que, siendo dichas competencias concurrentes, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el Estado debe establecer en su legislación las normas precisas para que dicha cooficialidad pueda ser real y efectiva, y no para impedirla. Esta vinculación se manifiesta muy expresivamente en la regulación de la utilización de las lenguas oficiales por las Administraciones Públicas, y también en la selección del personal al servicio de las mismas:

a) En cuanto a lo primero, la STC 82/1986, en términos que también recoge la 50/1999, de 6 de abril, estableció que «el carácter oficial de una lengua conlleva que los poderes públicos la reconozcan como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos», de lo que se concluye, como dice la STC 134/1997, de 17 de julio, siguiendo lo ya establecido en la 82/1986, que «todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto...» tienen el deber de atender la cooficialidad vigente en dicho territorio.

La citada Sentencia 82/1986 fue la que estableció con toda claridad que el derecho de los ciudadanos a usar el euskera o el castellano, a su elección, en sus relaciones con la Administración Pública en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma no supone la imposición de un deber individualizado de conocimiento del euskera sino el deber de que lo conozcan las Administraciones Públicas que son las que han de

366.

Vinculación del legislador estatal por la cooficialidad.

367.

Medio normal de comunicación.

368.

Deber de las Administraciones Públicas de conocer la lengua autonómica.

establecer los medios necesarios para la efectividad de tal derecho. Dice también la Sentencia que «el derecho a ser atendido en euskera, cuando en esta lengua se inicia e impulsa el procedimiento, es consecuencia lógica de la cooficialidad y su negación supondría el mantenimiento de un *status* inferior (que califica de diglósico) de la lengua a cuya utilización, en sus actuaciones, se negase la Administración, y que sería el euskera». Nada opone, por demás, esta Sentencia a que el derecho a ser respondido a la lengua oficial elegida sea objeto de una aplicación progresiva, en la medida en que se vayan adaptando las Administraciones Públicas.

La Sentencia 82/1986, de 26 de junio, relativa a la Ley vasca de 24 de noviembre de 1982, de normalización del uso del euskera, se planteó, entre otras cuestiones, si el artículo 149.1.18.^a, en cuanto que encomienda al Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios», impediría extender los efectos de la regulación autonómica de la cooficialidad a las Administraciones Públicas situadas en el territorio bilingüe. El problema lo resuelve la Sentencia afirmando que la Comunidad Autónoma puede determinar el alcance de la cooficialidad, aunque corresponde a la Administración estatal la ordenación concreta de la «puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios». La Comunidad, al consagrar el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas oficiales, puede enunciar «el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida». Por tanto, puede la Comunidad Autónoma regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad. Al mismo tiempo niega que pueda derivarse del artículo 149.1.18.^a una competencia normativa básica del Estado para la regulación de los idiomas cooficiales en todas las Administraciones Públicas.

Una concurrencia prácticamente perfecta es la que reconoció la STC 147/1996, de 19 de septiembre, entre los títulos competenciales en materia de lenguas oficiales y consumidores y protección de la salud. El conflicto que se trataba de resolver es la prescripción de un Real Decreto estatal de que los datos obligatorios del etiquetado, «se expresarán necesariamente al menos en castellano». El TC consideró legítima esta imposición sin perjuicio de reconocer que lo mismo podía hacer la Generalitat por lo que concierne a la lengua catalana usando su competencia lingüística del artículo 3 EAC.

369.

La imposición de deberes a todas las Administraciones por la legislación autonómica.

b) Por lo que concierne al personal, la jurisprudencia constitucional ha fijado una doctrina bastante consolidada sobre si las regulaciones en materia de acceso a la función pública pueden exigir el conocimiento de la lengua territorial cooficial, incluso si se trata de funcionarios estatales, o por el contrario tal determinación sería contraria a lo que establecen los artículos 23.2, 14 y 139.1 CE.

La Sentencia, la 82/1986, de 26 de junio, que examina la Ley vasca de normalización del uso del euskera, estableció consideraciones definitivas al respecto, afirmando que es acorde con la obligación de «garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización... que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 CE y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación. En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la presencia de personal vasco-parlante, tanto en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como en la periférica del Estado, en los términos señalados por la Sentencia de este Tribunal 76/1983, de 5 de agosto, “como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad”».

La STC 46/1991, de 28 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 34 de la Ley catalana de la Función Pública de 23 de julio de 1985, argumentó que establecer la exigencia de conocimiento del catalán es acorde con el artículo 103.3 CE en cuanto que los principios de mérito y capacidad suponen una carga para quienes deseen acceder a una determinada función pública. En este sentido, el conocimiento del catalán puede ser, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que... ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar, y por tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad, tal y como impone el artículo 103 CE.

En general, el TC ha aceptado, como también lo hizo el artículo 19.3 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984, que el conocimiento de la lengua cooficial pueda

370.

El conocimiento de la lengua cooficial por los funcionarios.

371.

Mérito evaluable y adecuado a la CE.

incluirse entre los méritos evaluables en las pruebas de acceso a la función pública. Pero si se trata de función pública estatal, ha de ser la ley del Estado la que establezca el valor y grado de exigencia de estos requisitos. En ello han insistido las SSTC 83/1986, 84/1986 y 105/2000, en relación con la Administración de Justicia; 123/1988, respecto de las Fuerzas Armadas; y 82/1986 y 31/2010, respecto de las Administraciones Públicas en general.

b') Las competencias concurrentes dominantes de las Comunidades Autónomas en lo que concierne al «contenido inherente» de la cooficialidad

372.
Carácter general de la competencia autonómica para regular la cooficialidad.

Por su parte las competencias autonómicas en materia lingüística no son sectoriales sino generales o básicas, ya que es a los Estatutos y a la legislación de desarrollo a quienes corresponde fijar el régimen de la cooficialidad. Esta circunstancia determina que cuando la regulación autonómica concurre con otra estatal de carácter sectorial, tenga la del Estado que acomodarse al marco normativo fijado por la legislación autonómica y no al revés.

El reconocimiento reiterado por parte del TC de que la competencia en materia lingüística es concurrente le ha llevado a establecer que, por una parte, es el Estado quien debe regular el uso de la lengua en las materias que están reservadas a su competencia, pero que esto no significa que las Comunidades Autónomas queden al margen de la regulación. El mandato dirigido a las Comunidades Autónomas de adoptar medidas normalizadoras y de regular el régimen de la cooficialidad de las lenguas les habilita para lo que el TC ha denominado «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance de la cooficialidad» (SSTC 82/1986, 123/1988, 56/1990, 87/1997, etc.), lo que significa que corresponde a las Comunidades Autónomas establecer «las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un *prius* por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer «la ordenación concreta de la puesta en práctica» de la regulación legal de la cooficialidad» (STC 87/1997).

373.
Regulación del «contenido inherente» de la cooficialidad.

Esta articulación la ha aplicado el TC a ámbitos como la Administración de Justicia (STC 83/1986 y 84/1986), Defensa y Fuerzas Armadas (STC 123/1988), o Administraciones Públicas en general (STC 82/1986).

La STC 74/1989, de 24 de abril, había establecido también con claridad que «en una situación de cooficialidad lingüística, como la derivada del artículo 3 de la Constitución, y del artículo 3 EAC, el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística tiene por fuerza que incidir en materias tan bien acotadas por otros títulos competenciales reservados al Estado». Es necesario compatibilizar una competencia con otra lo que, según la citada sentencia, ha de hacerse «de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma».

Tales proyecciones generales se reconocen, por tanto, a la legislación autonómica en materia lingüística. Las competencias autonómicas al respecto han sido interpretadas por el TC afirmando que la Comunidad «resulta habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad» así como para ejercer «acciones políticas» y «toda la actividad administrativa que crea conveniente en aras a la efectividad de los derechos de los ciudadanos relativos a las lenguas cooficiales» (SSTC 83/1986 y 74/1989). Dentro de estas acciones políticas se incluyen las disposiciones encaminadas a promover la normalización lingüística en su territorio. El TC define en su importante Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, estas disposiciones diciendo que «su objetivo general no es otro que el de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en esta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio».

La STC 82/1986 había fijado la importancia de los títulos estatutarios para que las Comunidades Autónomas regularan las lenguas al establecer que se desprende del artículo 3 CE y de los artículos correspondientes de los Estatutos que constituyen «la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español, dentro de lo que (pueden denominarse)... “las líneas maestras del modelo lingüístico” de la Constitución española».

374.

Articulación entre la competencia general de las CCAA y las sectoriales del Estado.

375.

La competencia para la normalización lingüística.

Es claro, no obstante, que la competencia autonómica delimitadora de la cooficialidad ni puede interferirse, como también ha advertido muchas veces el Tribunal Constitucional en sentencias ya reseñadas, en las competencias sectoriales del Estado, ni tampoco vulnerar otros derechos.

376.

La imposición del uso de la lengua en las relaciones entre particulares.

Una de las hipótesis regulatorias contestables en tal sentido sería, por ejemplo, la imposición del uso de la lengua en las relaciones entre particulares, que fue objetada en un severo voto particular del profesor F. DE CARRERAS emitido en relación con el dictamen del Conseil Consultiu de 18 de diciembre de 1997 relativo al proyecto de ley de política lingüística. Argumentando sobre la imposición obligatoria del uso del catalán en las relaciones entre particulares, precisó que en el Estado social y democrático de Derecho «los poderes públicos no pueden incidir en la esfera de los ciudadanos si no es con un título habilitante suficiente. Y ese título suficiente solo lo poseen los poderes públicos si tienen que proteger los derechos de los ciudadanos. Otra cosa sería utilizar el poder para servir al propio poder, lo cual es propio solamente de los Estados no democráticos. En una sociedad libre como la nuestra, el ciudadano ha de elegir libremente la lengua en la cual se expresa, sea o no la oficial del Estado, y sin ninguna coacción externa. La única circunstancia que puede legitimar una coacción externa es la protección del derecho de otro ciudadano y, además, ha de haber una proporción entre ambos derechos». Esta clase de consideraciones son extensibles a las regulaciones que puedan afectar a las empresas y su relación con los consumidores, o que supongan obstáculos a la libre circulación de las personas y mercancías (por confrontación con los artículos 38 y 139.2 CE).

377.

Medidas tendentes al monopolio lingüístico.

A otro límite más general se refirió, con razón, F. RUBIO LLORENTE al advertir que la competencia para regular la cooficialidad no puede concluir en la imposición de medidas que supongan la utilización exclusiva de la lengua propia. «El sistema, según el autor citado, no puede evolucionar hacia un monopolio lingüístico». Afirma en este sentido que «un modelo de territorialidad pura de las lenguas no castellanas en lo que toca exclusivamente a la actividad de los poderes públicos y a la relación de los ciudadanos con ellos no resultaría imposible, sin embargo, si la única limitación que la Constitución impone a la libertad de configuración del legislador ordinario fuese la que deriva del empleo del adverbio también. Ese modelo sí resulta compatible, por el contrario, con la atribución a todos los españoles del derecho a utilizar el castellano y el deber de conocerlo». El monopolio o la imposición exclusivista de un idioma en un territorio determinado sería contrario al derecho a utilizar el otro cooficial.

c) *El conocimiento de la lengua territorial*

La cooficialidad del castellano y las lenguas territoriales determina, a partir de su declaración, la lógica necesidad de que ambas lenguas sean enseñadas en los centros escolares de la Comunidad Autónoma, ya que el conocimiento de las mismas es la consecuencia más elemental de la práctica ulterior y la utilización indistinta de los idiomas oficiales en las relaciones con los poderes públicos. El Tribunal Constitucional tiene establecido a partir de sus Sentencias 87 y 88/1983, que la proclamación de la cooficialidad supone el derecho de todos los habitantes a conocer y usar las dos lenguas oficiales en la Comunidad, lo que «supone, naturalmente, que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad suficiente que permita alcanzar ese objetivo». Deber que «no deriva solo del Estatuto sino de la misma Constitución». Siguiendo lo establecido en la citada Sentencia 87/1983, la STC 337/1994, de 23 de diciembre, concluyó que «del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria en los planes de estudio, a fin de asegurar el derecho, de raíz constitucional y estatutaria, a su utilización».

Los enunciados generales que recoge esta jurisprudencia son bastante comprensibles y, aparentemente, fáciles de aplicar. Sin embargo, la enseñanza de las lenguas es uno de los problemas más serios y complejos que se plantean los territorios multilingües, en los que está consagrado el derecho a utilizar indiferentemente cualquiera de ellas.

La primera cuestión esencial es la de decidir si corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas la competencia para regular, en sus aspectos básicos, la enseñanza de la lengua, de modo que pueda imponer, por una parte, los criterios que deben usarse para implantar la lengua de enseñanza, y, por otro lado, los mínimos que deben aplicarse a la enseñanza de cada una de las lenguas oficiales.

La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional pareció dar a entender, si la interpretamos correctamente, que los órganos centrales del Estado tienen, de acuerdo con la Constitución, competencia exclusiva para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado (artículo 149.1.1.^a en relación con el artículo 3.1 de la CE)» (STC 6/1982, de 22 de febrero).

378.

El derecho a conocer la lengua: organización de su enseñanza.

379.

La competencia para regular la enseñanza de la lengua.

De modo que el Tribunal entendió que podía utilizarse el artículo 149.1.1.^a para establecer no solo los mínimos que los programas de estudio deben dedicar a la enseñanza de las lenguas, sino incluso para imponer la enseñanza en castellano. En un sentido similar, la STC 82/1986, de 26 de junio, reiteró que «el Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en ese idioma a que este Tribunal se refirió en su Sentencia 6/1982, de 22 de febrero».

Sin embargo, la posibilidad de que el Estado regulara con carácter general el deber de los centros escolares de enseñar en castellano resultó inmediatamente matizada por la jurisprudencia recaída en relación con la legislación autonómica que establecía también el derecho a elegir la lengua de enseñanza, entre las dos que eran cooficiales en el territorio. En la Sentencia 137/1986 reconoció «la legitimidad constitucional de la coexistencia de enseñanza en euskera y enseñanza en castellano, siempre y cuando queden garantizados en igualdad de condiciones los derechos de los residentes en el País Vasco para elegir con libertad real uno u otro tipo de enseñanzas».

380.
*Competencia para
la regulación de la
lengua de
enseñanza.*

Finalmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional terminó por reconocer que la regulación de la lengua de enseñanza era señalada e inequívocamente competencia de las Comunidades Autónomas, que podían decidir sobre dicha cuestión al regular las consecuencias de la cooficialidad. Todo ello sin perjuicio de seguir aceptando, dicha jurisprudencia, que entre las competencias básicas del Estado (artículos 27 y 149.1.30.^a CE) está la de homologar el sistema educativo y regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y normas básicas para el desarrollo del artículo 27, conceptos que comprenden el establecimiento de objetivos por bloques temáticos y la de fijar las enseñanzas mínimas. De estas competencias genéricas extrajo el Tribunal Constitucional la consecuencia de que el Estado «en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad... Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría ese deber constitucional» (SSTC 87 y 88/1983, de 27 de octubre). De lo que el Tribunal Constitucional deriva como consecuencia que es adecuada a

381.
Límites.

la competencia estatal cualquier norma que establezca las seguridades adecuadas para que dichos bloques mínimos de enseñanza y horarios se cumplan en todo el territorio.

Con estas matizaciones, no obstante, las Comunidades Autónomas han visto reconocida su competencia plena para decidir sobre la lengua de enseñanza. Las Sentencias 195/1989, de 27 de noviembre, y 19/1990, de 12 de febrero, establecieron que, frente a las decisiones de política lingüística de las Comunidades Autónomas sobre la lengua de enseñanza en los centros educativos dependientes de las mismas, no podía oponerse ningún supuesto derecho a elegir los centros educativos en los que la enseñanza obligatoria se impartiese en un determinado idioma. La primera de las sentencias citadas estableció la doctrina que luego han reiterado otras varias hasta la destacada Sentencia 337/1994, que hemos citado reiteradamente. El Tribunal Constitucional responde a la supuesta violación del artículo 27 CE, alegada por padres de alumnos que invocaban su derecho a que sus hijos recibieran la educación en la lengua de su preferencia, que «ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la CE... incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el centro docente público de su elección. Este derecho tampoco resulta, a diferencia de lo que puede apuntarse en la demanda, de su conjunción con el artículo 14 de la CE, pues, proyectada a esta área, la prohibición de trato injustificadamente desigual que en él se establece supone, sin duda, que no puede prevalecer en el disfrute del derecho a la educación discriminación alguna basada en la lengua, pero no implica ni puede implicar que la exigencia constitucional de igualdad de los españoles ante la ley solo puede entenderse satisfecha, como el recurrente pretende, cuando los educandos reciban la enseñanza —en este caso, general básica— íntegramente en la lengua preferida por sus padres... en un centro docente público de su elección».

Esta jurisprudencia, sostenida desde la Sentencia citada de 1989, solo presenta dos tipos de matices: el primero, que la imposición de la lengua territorial como lengua de enseñanza podría resultar contraria a la Constitución si se aplica de un modo incondicionado a ciudadanos que no hayan llegado a dominarla, por lo que han de establecerse siempre previsiones que permitan la impartición de la educación en una lengua que sea comprensible, ya que otra cosa situaría a los ciudadanos que no dominan la lengua de enseñanza en una situación de

382.

Lengua de enseñanza y derecho a elegir centro educativo.

383.

Educación en una lengua comprensible.

inferior condición que podría repercutir en su rendimiento educativo (STC 337/1994, de 23 de febrero, FJ 11.º).

384.

Discriminación positiva a favor de la lengua territorial.

La otra matización es que el Tribunal Constitucional ha aceptado las regulaciones que establecen una discriminación positiva en favor de la enseñanza en el idioma territorial. En el caso de la enseñanza en catalán, la citada Sentencia 337/1994 justifica, en sus fundamentos 7 y 8, tal favorecimiento, argumentando que la normalización lingüística tiene, entre otros objetivos, el de «corregir y llegar a superar los desequilibrios existentes entre las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma», lo que justificaría un mayor apoyo a la lengua territorial hasta conseguir progresivamente su plena implantación.

Una vez reconocido que la competencia autonómica para regular las consecuencias educativas de la cooficialidad comprende la determinación de cuál ha de ser la lengua vehicular a emplear por los centros docentes públicos, sin más límite que respetar los programas y horarios mínimos que hayan de dedicarse a la enseñanza del castellano de acuerdo con lo que, en su caso, haya impuesto la legislación estatal, las Comunidades Autónomas pueden acogerse a diferentes políticas lingüísticas, todas indiferentes desde el punto de vista del reparto de competencias. Los modelos usados hasta ahora entre nosotros son el de separación y el de conjunción lingüística. La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1985 se refirió a ambos considerando que el de «separación lingüística en la enseñanza, que supone el derecho a que la enseñanza de la lengua y en la lengua propia se haga diferenciadamente si son dos las oficiales pero logrando el conocimiento de ambas» es el que se ha implantado entre nosotros en el País Vasco, mientras que el modelo de conjunción lingüística o bilingüismo total («bilingüismo integral» lo denomina la STC 337/1994) es el que se ha establecido en Cataluña; este supone que la lengua vehicular es única, sin perjuicio de que también se enseñe la otra lengua oficial en los centros educativos.

385.

Políticas lingüísticas: separación y conjunción lingüística.

Realmente estos dos sistemas se separan de otros modelos europeos en los que se aplica con más determinación o el principio de territorialidad o el de personalidad. El primero supone que todos los habitantes de una región determinada son tratados de la misma manera, mientras que otras regiones o territorios del mismo Estado pueden tener modelos lingüísticos diferentes. El principio de personalidad implica la aplicación de un régimen lingüístico diferenciado a las personas o grupos según cuál sea su lengua materna o habitual con

386.

Principios de territorialidad y de personalidad.

independencia del lugar donde se encuentren. Mientras que el principio de territorialidad impone un régimen determinado en todo un territorio, dentro del cual, por otra parte, se puede reconocer la libre elección de lengua docente o imponer una lengua vehicular determinada, el de personalidad se inclina por el uso del idioma materno en la enseñanza aunque sea distinto del propio del lugar.

Aplicaciones de estos principios existen en el ámbito comparado muy variadas y singulares. Del estudio de algunos de estos modelos se ocupó hace unos años A. MILIÁN I MASSANA. Hay que decir, no obstante, que son pocos los casos en que ambos modelos alternativos se aplican en su variante más pura. Existen regímenes de bi o plurilingüismo territorial en los que las políticas lingüísticas van desde el reconocimiento de una libertad total de elección de la lengua de enseñanza (era el régimen tradicional de Trieste y Goritzia, o de la provincia de Bolzano; fórmula que siguieron también algunas de nuestras Comunidades Autónomas a partir de la Ley vasca de normalización del uso del euskera de 24 de noviembre de 1982), a otros modelos mucho más complejos en los que el derecho a recibir enseñanza en la lengua que se elija está condicionado, entre otras variantes, a que el número de hijos de ciudadanos que tienen ese derecho sea suficiente para justificar la organización de tal prestación a cargo de los presupuestos públicos (es el régimen que implantó en Québec la Carta de la Lengua Francesa, en la redacción de 18 de junio de 1993). Otros regímenes lingüísticos se caracterizan por imponer obligatoriamente el bilingüismo (la Ley de normalización lingüística gallega de 15 de junio de 1983 estableció, en su artículo 13.3 que «los alumnos no podrán ser separados en centros diferentes por razón de la lengua...»). Y, en fin, quizá el modelo europeo más lleno de matices es el de los cantones suizos, en los que, a veces, se produce una acumulación de regímenes organizativos del plurilingüismo. El Cantón de Friburgo estableció una regulación singularísima mediante Ley de 23 de mayo de 1985, que, partiendo de la existencia en el Cantón de cuatro distritos unilingües y tres bilingües, dividió el territorio en «círculos escolares» estableciendo, como principio general, que la enseñanza ha de ser dispensada en francés en aquellos círculos escolares donde la lengua oficial es el francés, y en alemán donde la lengua oficial es el alemán (artículo 7). Ahora bien, los alumnos cuya lengua materna no coincide con la del círculo escolar que les corresponda por razón de su residencia, pueden, previa autorización de la Inspección escolar, acudir a la enseñanza en otro círculo (artículo 9).

387.

*Otros modelos:
libre elección,
límites por número
de hijos,
bilingüismo total...*

388.

Sistema de círculos.

C) Instituciones del territorio autónomo y relaciones con el Estado

a) *Pactismo y bilateralismo*

Las posiciones diferenciadas, singulares o de privilegio, que especialmente dos Comunidades históricas, el País Vasco y Cataluña, han venido sosteniendo tradicionalmente, en lo que concierne a su organización interna y sus relaciones con el Estado, se han concretado señaladamente en lo siguiente: en lo que concierne a las relaciones con el Estado, reclaman un retorno al pactismo que consideran que forma parte del Derecho histórico de ambos territorios en el sentido de que el pacto fue la manera de vincularse a la corona, y también el elemento determinante de una forma de relación con ella, caracterizada por el trato bilateral de los asuntos de interés común. La consecuencia de la recuperación del Derecho histórico pactista sería la singularización de estas Comunidades para que mantuvieran una gama de relaciones bilaterales con el Estado en los asuntos de interés de la Comunidad, sustrayendo, por tanto, su análisis y resolución de las instituciones u órganos multilaterales en los que también participan las demás Comunidades Autónomas.

389.

Los orígenes del pactismo.

La segunda cuestión es la concerniente a la organización de las instituciones propias, sobre todo las de carácter territorial. En este punto, las posiciones de una y otra Comunidad no son idénticas: mientras en el caso de Cataluña lo que se pretende es una organización territorial interna basada en instituciones históricas, como la veguería, alternativas a la provincia, en el caso del País Vasco no se duda de que los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, sean instituciones de carácter provincial, pero se postula el reconocimiento de su singularidad plena en relación con los demás organismos provinciales, lo que se refleja en su organización y, sobre todo, en la naturaleza de sus atribuciones.

390.

Singularidad de las instituciones territoriales autonómicas.

El Estatuto de Cataluña de 2006 es el mejor ejemplo disponible, hasta el momento, del modo en que han pretendido actualizarse algunos derechos históricos que afectan a las relaciones con el Estado a los efectos de subrayar la posición singular de aquella Comunidad en comparación con otras Comunidades Autónomas.

391.

Los derechos históricos, fundamento de la singularidad.

La aspiración de singularidad está expresamente proclamada en el Preámbulo del Estatuto: «El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo

catalán que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat...».

El correlato del dualismo es la «bilateralidad» en las relaciones del Estado. Este principio tiene muchas proyecciones: se aplica, desde luego, a la resolución de conflictos y al ejercicio acordado o cooperativo de competencias cuando el modo en que están repartidas, o su naturaleza, lo imponga. Pero también se proyecta sobre el ejercicio por el Estado de sus propias competencias, ya que el dualismo, tal y como se entiende en el Estatuto, trata de evitar que el Estado condicione el ejercicio de las competencias autonómicas, pero no se aplica al ejercicio por el Estado de las suyas, dominio en el que dicha norma prevé una amplia participación de la Comunidad Autónoma, que se instrumenta con formas muy variadas: participación en órganos e instituciones estatales, intervención en los procedimientos de decisión, autorizaciones e informes previos de la Generalitat, etc.

Lo esencial, para comprender la verdadera significación de este aparente desequilibrio es que «la Generalidad es Estado» (artículo 3.1). Esta condición se proyecta en que la Administración estatal ha de utilizar para la ejecución de sus políticas, preferentemente, la organización administrativa autonómica; pero también en que los órganos principales de decisión tienen que permitir una participación de la Comunidad Autónoma.

Estas necesidades no son una invención del Estatuto de Cataluña. En todos los sistemas federales es ordinario que exista una segunda Cámara de representación territorial, donde se sientan los representantes de los Estados federados y participan activamente en la tarea legislativa.

Aquellas soluciones participativas de corte federal, se manifiesten en el Parlamento o en cualquier otro órgano, dan acogida a todos los Estados, provincias o comunidades federadas. Se comprende que es extremadamente difícil en un sistema federal compuesto por varios o muchos Estados miembros, resolver la participación de estos en los órganos y decisiones federales mediante acuerdos bilaterales. Es obvio que tanto la composición de los órganos como los procedimientos de decisión se bloquearían.

He aquí, pues, uno de los principales retos que se pondrá en el camino de la aplicación del nuevo Estatuto catalán. Su invocación del bilateralismo, como principio inspirador de las relaciones de la Generalitat con el Estado, está formulada, en el artículo 3.1, al mismo tiempo que se invoca «también» el de «multilateralidad», que supone que la

392.
*Aplicaciones
de la
«bilateralidad».*

393.
*Problemas
aplicativos del
bilateralismo.*

Generalitat no dejará de participar (la «lealtad institucional», otro de los principios generales acogidos en el citado precepto, se lo impone) con las demás Comunidades Autónomas en los órganos y procedimientos establecidos o por crear. No obstante lo cual, el Estatuto hace reserva a favor de la Generalitat de que cualquier decisión, adoptada en organismos de colaboración voluntaria, no la vinculará cuando el acuerdo haya sido adoptado sin su aprobación (artículo 176.3).

Las manifestaciones esenciales de las relaciones bilaterales son las que regulan los artículos 179 y siguientes del Estatuto, cuyo sentido conviene destacar para concluir, en este punto, el análisis de tan importante cuestión:

— Prevé el Estatuto una amplia participación de la Generalitat en la designación de miembros y representantes en instituciones estatales. Entre otras, en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional y miembros del Consejo del Poder Judicial, en la designación de miembros de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y en los organismos que eventualmente les sustituyan, así como, en general, en los organismos reguladores estatales en materias relevantes de naturaleza económica o social. La participación se extiende también a los procesos de designación de los miembros de organismos económicos y energéticos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña. Asimismo a la designación de miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de la Energía, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Radio y Televisión. También puede la Generalitat solicitar del Estado la creación de delegaciones territoriales de algunos de estos organismos (artículos 180 a 182).

— El artículo 183 del Estatuto regula la «Comisión Bilateral Generalitat-Estado» que, según el párrafo primero del precepto, «constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», a efectos de la participación y colaboración de aquella en el ejercicio de competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña, así como de intercambio de información y establecimiento de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y asuntos de interés común.

Se atribuyen a la «Comisión Bilateral» las funciones de deliberación, propuesta y adopción de acuerdos en una amplia relación de materias entre las que destacan: proyectos de ley que inciden en la distribución

394.
*Participación
en órganos
constitucionales y
rectores de la
economía.*

395.
Comisión bilateral.

de competencias entre el Estado y la Generalitat; la programación de la política económica general del Estado, en lo que afecte a intereses y competencias de la Generalitat; impulso de medidas de colaboración y evaluación de los mecanismos existentes, resolución acordada de conflictos competenciales; seguimiento de la política europea y de la acción exterior del Estado, etc.

Una de las expresiones más notables del dualismo y la calidad con la que se conciben las relaciones bilaterales se refleja en la designación y ejercicio de la presidencia de la Comisión Bilateral. Está compuesto este organismo por un número igual de representantes del Estado y la Generalitat y su presidencia es ejercida «de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año» (artículo 183.3).

El mayor problema que plantea el reconocimiento del bilateralismo como hecho diferencial es que no depende solo de la voluntad expresada por la Comunidad Autónoma sino de su incorporación a la legislación y a la praxis política de los órganos estatales. Por más que el pactismo se trate de actualizar como un derecho histórico, será difícil evitar que los demás territorios pretendan que la legislación del Estado dé el mismo tratamiento a las relaciones que mantiene con cada uno de ellos, lo cual puede conducir a resultados difícilmente operativos que hagan imposible la acumulación de diecisiete sistemas de relación bilateral funcionando simultáneamente. Es posible que tal bilateralismo no plantee inconvenientes cuando se trata de estudiar algunos asuntos concretos (la experiencia de las Comisiones Mixtas de Transferencias revela que es posible sumar diecisiete instituciones de este tipo sin que el funcionamiento del Estado se bloquee), pero si el cúmulo de asuntos de resolución bilateral es grande, la complejidad que proyecta sobre el sistema general puede ser extraordinaria. Además, la recuperación total del viejo pactismo tiene algunos otros límites insalvables en el constitucionalismo actual. Sería inaceptable que las relaciones o acuerdos bilaterales pudieran afectar a los procedimientos y competencias regulados en la Constitución bloqueándolos o impidiendo su correcto ejercicio, o modificándolos de cualquier manera, sin mediar reforma constitucional alguna. En este sentido, no es posible que la utilización de procesos bilaterales negociados, con participación de las instancias autonómicas, termine configurándose como un derecho de veto o de pase territorial a las leyes del Estado. Especialmente, no resulta encajable en la Constitución la participación singular de una Comunidad Autónoma en los procedimientos de elaboración de normas que se aplican en todo el territorio sin que puedan hacer lo mismo todas las demás. La participación bilateral tiene

396.

El problema de la generalización al bilateralismo.

sentido si se concreta en las normas que afectan singularmente a la Comunidad que aspira a participar o intervenir en la formación de la norma (recuérdese la *Lothian Question* planteada en el Reino Unido para la sobre-representación de Escocia en las decisiones adoptadas en el Parlamento británico).

Puede sospecharse, como hemos indicado ya, que si la proliferación de comisiones y procedimientos multilaterales de decisión, característica del federalismo cooperativo, ha provocado en todos los sistemas federales problemas de eficacia y de falta de agilidad que han determinado incluso la necesidad de reformas constitucionales, mucho más carga negativa hará pesar sobre la eficiencia de los procesos de decisión la acumulación de relaciones bilaterales.

Especialmente puede ser grave esta práctica en el caso de las relaciones con la Unión Europea. No es posible que, a los efectos de adoptar decisiones legislativas o administrativas relevantes, o para definir las posiciones del reino de España en las instituciones europeas, los órganos competentes del Estado tengan que ponerse de acuerdo, bilateralmente, separadamente, con cada una de las Comunidades Autónomas.

Menos aún es posible que cada una de ellas, individualmente, tenga un derecho igual a participar en la designación de los miembros de los órganos constitucionales del Estado o de las agencias o comisiones reguladoras de la economía, porque ni siquiera los Consejos de tales órganos integran tantos miembros como para poder atender las propuestas individuales de cada territorio.

b) *La organización institucional del territorio*

Como se ha indicado al principio, la singularidad derivada de derechos históricos que invocan las Comunidades Autónomas correspondientes se cifra, en este punto, en la organización territorial interna.

a') *La organización territorial de Cataluña*

En relación con Cataluña, la cuestión es la de decidir si el hecho diferencial que invoca, consistente en la recuperación de una división territorial distinta de la provincial y basada en la *veguería*, se enfrenta con la limitación, derivada directamente de la Constitución, que ha consagrado la provincia como entidad local y demarcación para la prestación de los servicios del Estado.

El dilema se presentó con ocasión de la Ley catalana de 17 de diciembre de 1980, sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat, cuyo contenido fue parcialmente desautorizado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

La doctrina que sentó el Tribunal Constitucional en aquella Sentencia puede resumirse en las siguientes proposiciones: 1.º Los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución han consagrado una garantía institucional de la autonomía local de la que también se beneficia la provincia; 2.º Las Comunidades Autónomas, en la medida de sus poderes, pueden redistribuir competencias entre ellas mismas y las Administraciones locales, sean estas las tradicionales o las de nuevo establecimiento; 3.º Esta redistribución puede implicar una pérdida de competencias para las Diputaciones, pero no puede suponer nunca un vaciamiento de las mismas porque atentaría contra la garantía institucional de la autonomía; y 4.º Es posible, sin embargo, una alteración de los límites provinciales, pero esta tampoco es una operación disponible para las Comunidades Autónomas porque el artículo 141 de la Constitución exige que se instrumente mediante ley orgánica del Estado. En resolución, la máxima interpretativa que el Tribunal Constitucional sostuvo es que los «procesos de cambio» que resulten del ejercicio por las Comunidades Autónomas de su potestad organizativa «no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea reformada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses». Hemos mantenido una opinión contraria a dicha Sentencia (cfr. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, II*, Madrid, 1984 y 2007) con base en la siguiente argumentación: primero, el Tribunal Constitucional utiliza el concepto de «garantía institucional» para hacer indisponible la desaparición o el vaciamiento de una institución provincial por decisión del legislador. Pero el concepto de «garantía institucional», tomado directamente de la obra de C. SCHMITT, que fue su creador, no tiene una significación tan rígida. El propio SCHMITT se preocupó de advertir, incluso de modo concreto, que la garantía institucional no puede esgrimirse para evitar la supresión de municipios y provincias, argumentando al respecto que «Los municipios y las agrupaciones de municipios tienen el derecho de administración autónoma dentro de los límites de la ley. Este postulado contiene una garantía legal-constitucional: el instituto de la autonomía queda garantizado por ley constitucional del *Reich*, de manera que la institución de la administración municipal autónoma como tal no puede ser suprimida, y todas las leyes que por su contenido objetivo nieguen esa administración autó-

397.

La eliminación de las Diputaciones Provinciales.

398.

Jurisprudencia del TC sobre la imposibilidad de vaciar de competencias a las Diputaciones.

399.

La garantía institucional no impide la supresión de concretas entidades locales.

noma del municipio, o le arrebatan su esencia, son inconstitucionales. *Por el contrario, no se garantiza en esa prescripción un derecho a la existencia del municipio en particular, o de las asociaciones de municipios en particular. Por eso son también posibles anexiones de municipios, según el derecho del Land, y contra la voluntad del municipio. Tampoco se fija el status quo...». Estas ideas no son ajenas a la regulación de la autonomía local en nuestra Constitución, que no es ningún obstáculo para las alteraciones de los términos municipales o de los límites provinciales (artículos 148.1.2.^a y 141.1, respectivamente). Debe distinguirse entre la demarcación provincial como división del territorio del Estado, y la Diputación Provincial, corporación local encargada de la gestión de los intereses provinciales. De que una Diputación Provincial se puede suprimir, o sustituir por un organismo distinto (esto último se ha producido en todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales) no cabe ninguna duda posible. Estas alteraciones de la provincia-entidad local no tienen por qué afectar a la división territorial para la prestación de servicios del Estado. Por tanto, en nuestro criterio, una Diputación Provincial en concreto no está protegida por la garantía institucional de la autonomía provincial.*

400.

La división del territorio del Estado y la entidad local Diputación son distintas.

Muchos años después de incoado el debate anterior y sin que haya sido resuelto, el Consejo de Estado, en su ya citado Informe sobre la reforma de la Constitución, formulado a instancia del Gobierno y aprobado por el Pleno el 16 de febrero de 2006, abordó el problema de la inadecuada regulación de la institución provincial, advirtiendo incluso que «la caracterización que de la provincia hace nuestra Constitución parece no haber tomado en cuenta el proceso de integración del territorio nacional en Comunidades Autónomas que la misma Constitución instauraba»; entre otras razones, según el Consejo, porque no considera los problemas que engendra «la superposición de dos divisiones supraprovinciales ni la multiplicación de los niveles de gobierno territorial».

401.

Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006: revisión de la regulación constitucional.

Argumenta el Consejo que es evidente que el artículo 141 de la Constitución no está ajustado a la realidad actual, ya que afirma que la provincia es una «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado», lo que «no ha impedido que siete de estas hayan desaparecido subsumidas en otras tantas Comunidades Autónomas».

Además de aclarar estas cuestiones en una futura reforma de la Constitución, el Consejo de Estado también postula en su informe «una modificación más profunda que, manteniendo la universalidad de

la provincia como forma de división territorial para el funcionamiento de la Administración General del Estado, no le atribuyese necesariamente la naturaleza de entidad local con personalidad y autonomía». Tesis que, reforma constitucional de por medio, coincide exactamente con la que antes hemos expuesto y que permitiría que, en los territorios autonómicos (que son pocos y excepcionales) en los que la provincia pretende ser sustituida, en honor de otras tradiciones organizativas, por entidades locales distintas, pueda hacerse sin los obstáculos que opuso el Tribunal Constitucional desde su citada Sentencia de 1981.

b') Los territorios históricos vascos

El caso del País Vasco es completamente distinto. Los territorios históricos que se integran en la Comunidad Autónoma, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, coinciden exactamente con la demarcación provincial, y son ellos mismos provincias, sin duda, aunque la doctrina, dadas sus peculiaridades institucionales y sus potestades, haya tratado de buscarles un nombre parcialmente distinto (A. ZURITA y J. L. IBARRA: «provincias de régimen administrativo especial»; T. R. FERNÁNDEZ: «provincias, con un perfil institucional peculiar ciertamente, pero provincias al cabo»; K. LARUMBE: «entidades públicas autónomas de carácter político»; M. HERRERO: «fragmentos de Estado»; M. RAZQUIN: «territorios asimilables a las Comunidades Autónomas uniprovinciales»; etc.).

La peculiaridad de los territorios históricos deriva, por una parte, de que son ellos mismos los titulares de los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Y, en su virtud, disponen de potestades y competencias diferenciadas, en relación con las demás entidades provinciales, y un régimen de relaciones con la Comunidad Autónoma que también es distinto.

Estos hechos diferenciales son, todos ellos, peculiares y singularizadores, por tanto, de los territorios históricos vascos.

La cuestión en la que mejor se expresa el hecho diferencial de estos territorios es en el carácter de los poderes normativos que tienen atribuidos. Se ha planteado abiertamente si los territorios históricos vascos tienen potestades legislativas equiparables a las de la propia Comunidad Autónoma o, de no ser así, si sus disposiciones no son residenciables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La Ley de Territorios Históricos aprobada por la Comunidad vasca el 25 de noviembre de 1983 zanjó, aparentemente, la cuestión, que el Estatuto de Autonomía del País Vasco dejó abierta, de si los territorios

402.

Singularidad de las provincias vascas.

403.

¿Tienen los territorios históricos potestades legislativas?

404.
*Ley de Territorios
Históricos.*

históricos tenían potestades legislativas. En efecto, el artículo 6.2 de la aludida Ley atribuye al legislativo vasco, en exclusiva, la facultad de dictar leyes («En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento»). Subraya el precepto la primacía de las instituciones comunes del País Vasco sobre los territorios que lo integran, y su dominio exclusivo sobre las normas con rango de ley.

405.
*Las potestades
legislativas en el
Estatuto.*

El Estatuto de Autonomía vasco incluyó en el artículo 25.1 una referencia indirecta al problema que, aparentemente, dejaba abierta la posibilidad de que también los territorios históricos pudieran ostentar potestades legislativas. Decía el artículo 25.1 que «El Parlamento ejerce la potestad legislativa... sin perjuicio de la competencia de las instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto», es decir, de los territorios históricos. El artículo 37.3 del Estatuto, al referirse a las competencias exclusivas de los territorios históricos, utiliza el concepto «desarrollo legislativo» que, generalmente, se ha interpretado como comprensivo de competencias de naturaleza legislativa. La Ley de Territorios Históricos, sin embargo, llevó a cabo la radical corrección ya referida, probablemente por una prevención hacia las consecuencias que podría tener, para la formación del ordenamiento jurídico vasco, la proliferación de legisladores (su coexistencia, sin embargo, no parece que esté impedida por la Constitución, porque la propia Navarra, territorio histórico también, ha asumido la potestades legislativas mediante un proceso de actualización de su régimen foral, lo mismo que podrían haber hecho, por razones idénticas, los Territorios vascos).

406.
*Argumentos
negativos...*

J. LEGUINA VILLA llevó a cabo una influyente exposición sobre las normas que dictan los Territorios Históricos como productos subordinados a las leyes. En su criterio no hay fundamento histórico ni constitucional para sostener otra cosa, además de parecerle inequívoco el deseo del Estatuto de atribuir dicha función solamente a la Asamblea legislativa.

La tesis presenta, sin embargo, debilidades importantes. La privación de potestades legislativas a los Territorios Históricos ha provocado otra serie de problemas colaterales que convendrá exponer.

407.
*... y favorables a las
potestades
legislativas.*

Las primeras lecturas de la Constitución negaron también que las Comunidades Autónomas ostentaran potestades legislativas porque no existía en la Constitución una atribución específica al respecto. Fue necesario advertir de otros indicios (los artículos 150.1, 152.1) y de la mecánica general de asunción de competencias a través de los Estatu-

tos de Autonomía, para que se asentara la interpretación contraria (que nosotros mismos pusimos en circulación con el ensayo *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979), que es la que ha prevalecido. Utilizando el mismo modo de razonar, también puede decirse que en el Estatuto de Autonomía vasco hay indicios, alusiones indirectas que permitirían fundar la concurrencia de potestades legislativas de los Territorios Históricos (por ejemplo, artículos 37.3, 37.5 y, sobre todo, la salvedad que contiene el artículo 25.1 al atribuir la competencia legislativa al Parlamento «sin perjuicio de las competencias de los Territorios»).

Pero, en fin, el citado artículo 6.2 de la Ley de Territorios Históricos de 1983 zanjó la cuestión en sentido negatorio. Con lo cual quedó abierto un problema de calificación de las normas que aprueban los Territorios Históricos a efectos de reconocerles alguna singularidad que las distinga de las disposiciones puramente reglamentarias.

No cabe duda de que las normas dictadas en materia de su competencia exclusiva tendrían que prevalecer sobre cualquier otra regulación, pero si esta se contiene en una norma con rango de ley, la primacía de la ley impondría su aplicación inmediata sin perjuicio de los procedimientos impugnatorios que se siguieran contra ella.

Pero, al margen del juego del principio de competencia, los propios Territorios Históricos manejan la convicción de que sus normas son algo más que normas reglamentarias. Un ejemplo, que tomamos de J. M. CASTELLS, es realmente significativo. La Norma foral 6/2005, de 12 de julio, sobre organización institucional, gobierno y administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa, proclama, en su artículo 4.1, que «Las Juntas Generales que constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico son el Parlamento de Guipúzcoa». CASTELLS argumenta, en consecuencia, que si ante un Parlamento estamos, la norma foral pretende que dichas normas tengan el valor material de una ley formal emanada por cualquier Parlamento territorial siempre que se dicte en materias de competencia exclusiva.

Nótese que una de las consecuencias serias que plantea el no reconocimiento de potestades legislativas a los Territorios Históricos de potestades legislativas, es que sus normas se dejan más a la intemperie, desde el punto de vista del control judicial, que las que dicta Navarra, que siendo un Territorio Histórico también, ha ganado, al actualizar su fuero recogiendo competencias propias de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de dictar normas con rango de ley. Como

408.

Competencia y primacía de la ley.

409.

Las Juntas Generales como Parlamentos.

410.
*Diferencias con
Navarra.*

ha señalado F. DE LA HUCHA, del diferente rango de las normas de los Territorios Históricos y de las de la Comunidad Foral de Navarra deriva que mientras las primeras son objeto de impugnación ordinaria ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las otras solo pueden cuestionarse ante el Tribunal Constitucional, lo que está determinando que normas con idénticos contenidos puedan ser anuladas en el caso de los Territorios Históricos, mientras que las de Navarra no sean siquiera impugnadas, lo cual produce, en los Territorios correspondientes, una desazón comprensible.

411.
*Especialidades en
cuanto al control
jurisdiccional de las
normas.*

Al establecimiento de una cierta peculiaridad en el control jurisdiccional contencioso-administrativo de las normas forales, pareció atender la disposición adicional primera de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Precisa esta disposición que la referencia del apartado 3, letra a), del artículo 1 incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos. De la alusión solo a los actos de personal y gestión patrimonial dedujo alguna doctrina que se daba a las Juntas Generales el tratamiento propio de los Parlamentos (tesis que pareció ratificar la disposición adicional 16.^a de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992). Los actos de las Juntas Generales serían actos materialmente administrativos emanados de cámaras legislativas; por tanto, exentos del control jurisdiccional contencioso-administrativo. Las exenciones de control contencioso-administrativo fueron inmediatamente objetadas (J. LEGUINA, I. AGIRREAZKUENAGA, I. LASAGABASTER, R. JIMÉNEZ ASENSIO) y no prosperaron ni en sede doctrinal ni en la práctica.

La insistencia de los Territorios Históricos en conseguir la exclusión del control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de sus normas de naturaleza fiscal ha prosperado, sin embargo, en el marco de una operación legislativa que, a nuestro juicio, carece de cualquier fundamento constitucional serio. Los representantes de dichos Territorios justificaron su reclamación de inmunidad de las Normas fiscales forales en que la posibilidad de impugnación situaba en una posición jurídica distinta a dichas normas y a las leyes de contenido fiscal del Estado. Considerando que las normas vascas, en razón del Concierto económico que rige sus finanzas, tienen a veces un contenido similar al de las leyes estatales, se reclamó para ellas un mismo régimen impugnatorio. Esta operación, conocida como «blindaje» del régimen foral, fue llevada a término mediante la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del

Poder Judicial. Su Exposición de Motivos asume que el fundamento de la reforma está en la disposición adicional 1.^a de la Constitución y en la reserva expresa a los órganos forales por el Estatuto de un núcleo competencial exclusivo al que pertenece destacadamente el sistema fiscal (artículos 37.2 y 3.f, 40 y 41). Como las normas que aprueban las Juntas Generales de cada Territorio en relación con los tributos tienen naturaleza reglamentaria, han venido siendo impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cual, según la exposición de motivos de la ley citada, «contrasta abiertamente con las normas fiscales del Estado, que tienen rango de ley y, por lo tanto, solo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la reducida lista de sujetos que el artículo 162 de la Constitución considera legitimados».

Por estas y otras razones no más sólidas se incluyó una nueva disposición adicional 5.^a en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional atribuyéndole el conocimiento de los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. También se atribuye al Tribunal Constitucional las cuestiones prejudiciales que se susciten por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación, sentencia y demás cuestiones procesales se rigen por lo dispuesto para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.

Por otra parte, también se habilita a los Territorios Históricos para que puedan plantear conflictos contra las normas con rango de ley del Estado que afecten a la autonomía foral. Estos recursos se sustancian por el procedimiento establecido para los conflictos en defensa de la autonomía local.

Simultáneamente se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial para redactar de nuevo el apartado 4 del artículo 9 en el sentido de excluir de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de los «recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional». Y además, en fin, para cerrar el nuevo régimen, también se añadió una letra d) al artículo 3 de la LJCA para declarar excluidos de la competencia de dicha jurisdicción los recursos contra las indicadas Normas Forales fiscales.

Y todo ello sin negar en ningún momento la naturaleza reglamentaria de tales disposiciones. En un comentario nuestro titulado «Crítica de la exclusión de las Normas Forales fiscales del control jurisdiccional

contencioso-administrativo» podrá encontrarse un análisis más detenido a la significación de esta reforma legislativa.

La cuestión de la inimpugnabilidad de las decisiones de órganos peculiares del País Vasco se ha centrado, sobre todo, en la Comisión Arbitral que regula el artículo 39 del Estatuto vasco. Este precepto le atribuye la resolución de los conflictos que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos. La Comisión Arbitral está formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. La Ley reguladora se promulgó el 30 de junio de 1994. Esta norma se preocupó de establecer, en su Exposición de Motivos, las diferencias existentes entre los conflictos de competencias cuya resolución se atribuía a la Comisión Arbitral, y los planteados en sede judicial. Estos últimos se corresponden con un control ordinario de legalidad, mientras que la Comisión Arbitral también se ocupa de dirimir discrepancias que surjan entre las instituciones con ocasión del reparto de competencias. De lo que se sigue que Comisión Arbitral y Jurisdicción Contencioso-Administrativa no deben confundirse ni superponerse. La conclusión es que el artículo 68.1 de la Ley declaraba la inimpugnabilidad de las resoluciones que adoptase la Comisión Arbitral («La resolución de la Sección territorial correspondiente declarará, con carácter definitivo y sin que contra ella quepa interponer recurso alguno, a qué institución corresponde la competencia controvertida en el conflicto de competencia»).

412.
La inimpugnabilidad de los actos de la Comisión Arbitral.

413.
La inimpugnabilidad en la LJCA y en la LOTC.

Esta inimpugnabilidad de las decisiones de la Comisión Arbitral, estudiada monográficamente por E. COBREROS, fue también ratificada por la disposición adicional 1.^a de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y por la disposición adicional 4.^a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que remite a la resolución de los conflictos entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Territorios Históricos a lo establecido en el artículo 39 del Estatuto.

La cuestión ha sido pacíficamente aceptada como atinente a la peculiaridad vasca, un rasgo o hecho diferencial propio de sus instituciones, hasta que la Diputación Foral de Álava interpuso un recurso contencioso-administrativo contra una resolución dictada, en 2003, por la Comisión Arbitral. Frente a la posible inadmisibilidad de dicho recurso se solicitó, por la Diputación Foral de Álava ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, que planteara una cuestión de inconstitucionalidad alegando que tanto el legislador

estatal como el autonómico habían infringido, al declarar la inimpugnabilidad de las decisiones de la Comisión, los artículos 24.1, 53.1, 106.1, 117.3 y 117.5 de la Constitución. Pero ninguna de las cuestiones de inconstitucionalidad llegó a resolverse porque la Diputación terminó desistiendo del recurso contencioso-administrativo en el que habían sido planteadas. Los Autos 179/2008, de 24 de junio, y 180/2008, de 24 de junio, acordaron la extinción de ambas cuestiones de inconstitucionalidad.

D) El régimen de convenio o concierto económico

a) *Introducción sobre el origen de este sistema*

La transición de los territorios vascos y de Navarra de la condición de territorios exentos de que habían disfrutado durante el Antiguo Régimen al sistema de concierto, según el cual se obligan a abonar una cantidad alzada para contribuir al sostenimiento de las cargas del Estado, tiene su origen contemporáneo en la Ley de 25 de octubre de 1839. Su artículo 2.º autorizaba al Gobierno a proponer a las Cortes, previa audiencia de las cuatro Diputaciones Forales, la modificación de los Fueros conciliándolas con el interés de la Nación y la Constitución de la monarquía.

Ese proceso de adaptación se hizo efectivo, en el caso de Navarra, con la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841. En ella se reconocía a la Diputación Foral las mismas facultades que ejercía el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino «en cuanto a la administración de productos propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y las provincias» (artículo 109). Autonomía, pues, presupuestaria y tributaria. Por otro lado, el artículo 25 establecía la compensación a pagar al Estado: «Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados (renta de tabacos, impuestos de la sal, estancos de la pólvora y el azufre y rentas provinciales) por única contribución directa, 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales, de los expresados 1.800.000, por gastos de recaudación y quiebras que queden a su cargo». En base a las previsiones de estos preceptos se instrumentan luego los convenios económicos de 1876, 1927, 1951 y 1969. Este último es el convenio vigente en el momento de la aprobación de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

Las otras tres provincias, como hemos estudiado más atrás, se resisten a un acuerdo concreto, hasta que la Ley de 21 de julio de 1879

414.

Ley de 25 de octubre de 1839.

415.

Ley de 16 de agosto de 1841.

416.

Ley de 21 de julio de 1879.

decide la abolición de los fueros, estableciendo la obligación de que contribuyeran al sostenimiento de las cargas generales del Estado en la misma proporción que las demás de la Nación (artículo 3). La misma ley autorizaba al Gobierno para hacer las «modificaciones de forma» que la experiencia y las circunstancias locales aconsejasen. Adoptada esta decisión aboloria, la articulación de la contribución impuesta a las tres provincias por la Ley de 1876 citada se va a producir a través del sistema de concierto económico. De la filosofía que trataba de imponerse con el nuevo régimen de conciertos ilustra muy claramente un Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, que sirve de precedente. La idea es que «dichas provincias, que disfrutaban de los derechos y ventajas de las demás españolas, deben contribuir, como estas, a levantar las cargas comunes; pero teniendo al mismo tiempo en cuenta motivos de alta prudencia y justas consideraciones hacia los habitantes de las provincias, hasta aquí exentas, desea que la proporcionalidad del impuesto no se realice de golpe, sino paulatina y sucesivamente, y que la forma de establecerse esa proporcionalidad se atempere, en todo lo posible, a las circunstancias locales y a los antiguos usos y costumbres del país».

417.

Contribuciones «atemperadas» a los «antiguos usos y costumbres del país».

Sobre estas bases se ordena el régimen de conciertos económicos. En esencia, el sistema de concierto se basa en reconocer el derecho del territorio concertado a la recaudación generada en el ámbito de su propia jurisdicción sustituyendo en ella a la Hacienda del Estado. Los gastos propios se financian con la recaudación obtenida y, al tiempo, se establece el compromiso de transferir al Estado una aportación para financiar las cargas generales del mismo.

418.

Contenido del concierto.

En torno al sistema de conciertos se han formulado muchas críticas antes y después de su confirmación por los Estatutos de Autonomía. Se ha dicho al respecto, por ejemplo, que su aplicación supone una quiebra del principio de solidaridad, que implica una ruptura del principio de capacidad de pago (las regiones ricas han de pagar más que proporcionalmente y por encima de los servicios que reciben), que el sistema es primitivo y fuera de época, además de haberse probado como poco equitativo, dada la rigidez de los cupos y el retraso en su adaptación, que rompe la posibilidad de formular una política económica general, que gran parte de las sumas recaudadas en el régimen de impuestos concertados son pagados efectivamente por personas de otras provincias, etc.

419.

Críticas.

Pero tampoco puede negarse que la solidez y el funcionamiento mismo de esas críticas tradicionales depende de la regulación concreta que se haga del sistema de conciertos o convenios, porque ciertamente pueden arbitrarse mecanismos capaces de superarlas y de lograr una

coordinación eficaz con el sistema general. Tanto es ello posible que en el Informe de julio de 1981 de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Autonomías, sus redactores llegan a advertir «que las diferencias existentes —con el régimen general— son más jurídicas que económicas, como consecuencia de la distinta vía elegida para instrumentar la financiación autonómica: vía ingresos en el caso de los territorios forales y vía gasto para las restantes Comunidades Autónomas».

b) *La regulación de este régimen especial en el Estatuto vasco y en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra y sus desarrollos*

A) El artículo 41 del Estatuto del País Vasco precisa que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco «vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenio». Hecha esta declaración general, los restantes párrafos del mismo artículo se dedican a definir el contenido del concierto y a establecer sus condicionamientos y límites, tendentes a lograr que, no obstante la autonomía tributaria del País Vasco, su sistema impositivo se acomode a los principios generales establecidos con carácter general en la legislación estatal. Destacan en este sentido las siguientes reglas:

— Las instituciones competentes de los Territorios Históricos integrados en la Comunidad Autónoma pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, pero deben tener en cuenta la estructura general impositiva del Estado y las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto, además de observar las reglas que, con idénticas finalidades, fije el Parlamento vasco.

— La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

— Las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales con carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciendo igual período de vigencia que el señalado para estas.

420.

Artículo 41 del Estatuto vasco.

421.

Régimen particular adecuado a la estructura general impositiva del Estado.

422.

Gestión por las Diputaciones Forales.

423.

*Autonomía
financiera basada
en los ingresos.*

El régimen de concierto permite no a la Comunidad Autónoma, sino a cada uno de los Territorios Históricos o provincias forales que lo integran, mantener, establecer y regular sus propios tributos. La autonomía financiera de estos territorios pivota, pues, sobre los ingresos y no sobre los gastos, como es característico en el régimen general. Sin embargo, las potestades tributarias de los citados territorios no se ejercen en una situación de autonomía total, sino condicionada. Los condicionamientos y límites con que pueden establecer y exigir tributos están contemplados en el Estatuto, como hemos visto ya, y, en desarrollo de lo previsto en el mismo, en el concierto. El concierto o convenio es una norma de naturaleza paccionada (en cuanto que es preciso el concurso de dos voluntades —la estatal y la de la Comunidad Autónoma— tanto para su elaboración como para su modificación), en la que se fijan las bases para el ejercicio de las potestades tributarias autónomas y sus límites. En vista de esta circunstancia puede afirmarse que el Estado participa, en cuanto a lo básico, en el ejercicio de potestades relativas a los tributos exigibles en el ámbito de la Comunidad Autónoma. De lo que se concluye, en fin, que el sistema de concierto expresa el ejercicio compartido de las potestades tributarias básicas, de manera que, pese a que las declaraciones estatutarias puedan aparentar otra cosa, dichas potestades no se ejercen en un régimen de plenitud y total separación por las provincias forales, sino de acuerdo con unos principios en cuya formulación participa el Estado de modo muy principal. A partir de estos presupuestos, el régimen de concierto supone reconocer a la Comunidad Autónoma —o a los territorios que la integran para mayor exactitud— el derecho sobre la recaudación tributaria generada en su propio territorio. Esta recaudación se aplica a la financiación de sus propios servicios. Pero, al tiempo, se obliga a la Comunidad Autónoma a aportar al Estado un cupo global —integrado por el correspondiente a cada uno de sus territorios— como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

424.

*Ejercicio
compartido de
potestades
tributarias.*

425.

*El concierto, norma
paccionada.*

426.

*Concierto con el
País Vasco.*

El primer Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco fue aprobado por Ley de 12/1981, de 13 de mayo, que se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2001 (prorrogada por la Ley 25/2001, de 27 de diciembre). La Ley 12/2002, de 23 de mayo, aprueba el nuevo Concierto Económico para el País Vasco, modificada por la Ley 28/2007, de 25 de octubre. La ley del concierto establece los pormenores, condicionamientos y límites relativos a los tributos que pueden exigirse en la Comunidad Autónoma, que serán los mismos aplicados en el resto del Estado. Para asegurar esta mínima uniformidad, la Ley establece algunos principios generales a los que debe

adecuarse el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos, y otros complementarios relativos a la armonización fiscal. Los primeros, contenidos en el artículo 2 de la citada Ley, son: «1.º Respeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. 2.º Atención a la estructura general impositiva del Estado. 3.º Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico. 4.º Coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas que, a tal efecto, dicte el Parlamento Vasco. 5.º Sometimiento a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera. En particular deberá atenderse a lo dispuesto en los Convenios internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y en las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales Convenios y normas». Los principios concernientes a la armonización fiscal están contenidos en el artículo 3 de la misma Ley y tienen los siguientes enunciados: «a) Se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente Concierto Económico. b) Mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado. c) Respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios ni menoscabo de las posibilidades de competencia empresarial ni distorsión en la asignación de recursos. d) Utilizarán la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevarse a cabo».

El Estado se reserva la alta inspección para verificar el efectivo cumplimiento de estas reglas. La alta inspección en una manifestación especial de los poderes estatales de vigilancia a cuyo contenido nos referiremos más adelante.

La aportación del País Vasco al Estado consiste, como ya se ha dicho, en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma vasca.

La Ley 29/2007, de 25 de octubre, contiene las reglas generales de la metodología para la determinación del cupo. Es fundamental el con-

427.
*Reglas y principios
de armonización
fiscal.*

428.
Cupo.

429.
*Metodología para
la determinación
del cupo.*

cepto de «cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma» que sirve para determinar el montante del cupo. El artículo 52 del Concierto define las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma las que «correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquella». Para la determinación del importe total de dichas cargas se deducirá del total de gastos del Presupuesto del Estado la asignación íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma desde la fecha de efectividad de la transferencia fijada en los correspondientes Decretos. Se considera que, entre otras, tienen la consideración de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma: a) la cantidades asignadas en los Presupuestos al Fondo de Compensación Interterritorial; b) las transferencias o subvenciones que haga el Estado a favor de entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco; c) los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado en la forma que determine la Ley del cupo.

430.

El convenio económico con Navarra.

B) La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 10 de agosto de 1982 contiene una regulación menos extensa que la recogida en el Estatuto del País Vasco respecto del régimen de convenio económico. Su artículo 45 se limita prácticamente a establecer la circunstancia de que «en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del convenio económico», precisando luego que en los convenios «se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización». El sistema pues, en lo básico, es idéntico al que ya se ha examinado para el País Vasco. Se reconoce a Navarra el derecho a mantener, establecer y regular su propio régimen tributario en el marco y con los límites de lo establecido en el convenio (que el artículo 45.4 califica expresamente de norma paccionada, exigiendo no solo el concurso de las dos partes para su formación y reforma —como en el caso del País Vasco—, sino también la aprobación por las Cortes y el Parlamento navarro); la recaudación obtenida se aplica a la financiación de los propios servicios, y Navarra se compromete a aportar al Estado las cantidades precisas —cupo— para contribuir a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas por ella.

431.

Remisión a los principios tradicionales.

En lugar de fijar directamente los principios en que ha de inspirarse o que debe respetar el convenio económico, como hace el Estatuto del País Vasco, la Ley de Reintegración y Amejoramiento Foral, citada,

se remite a los principios contenidos en el título preliminar del convenio económico vigente a la entrada en vigor de aquella, que fue aprobado por Decreto-ley de 24 de julio de 1969. El Convenio económico se reguló ulteriormente por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, modificada parcialmente por la Ley 48/2007, de 19 de diciembre. Las disposiciones que contiene dicho título preliminar son, desde luego, mucho menos detalladas y explícitas que las que más atrás hemos reproducido del vigente concierto con el País Vasco (prácticamente se limitan a declarar la necesaria armonización del régimen tributario de Navarra con el general, a reservar al Estado la alta inspección y a prever que la modificación del convenio tiene que ser adoptada por el mismo procedimiento seguido para su aprobación). Los problemas generales relativos al ejercicio de las potestades, la metodología para la fijación del cupo y demás problemas relativos a la articulación de la Hacienda de Navarra con la general del Estado puede resolverse con arreglo a las mismas pautas que ya hemos establecido en relación con el concierto del País Vasco.

E) El Derecho Civil foral

a) *El mantenimiento de regímenes particulares de Derecho Civil frente a la unificación intentada por la codificación*

La idea de código servirá para realizar muchos ideales expresados durante la Revolución Francesa. Conocerá sus primeras aplicaciones años antes en los trabajos que impulsa Federico II en Prusia y María Teresa en Austria, pero el canon de la codificación lo establecerá el Código Civil de 1804, impulsado por NAPOLEÓN y redactado por CAMBACÈRES, BIGOT-PREAMENEU Y PORTALIS. El Código es el lugar donde se expresa del modo más perfecto el ideal de que las leyes sean simples, claras, precisas y producto de la voluntad soberana del Parlamento, que monopoliza la creación del Derecho. El Código permite establecer un Derecho del Estado cierto y estable, que apliquen los jueces de modo seguro a los procesos de que conocen.

En algunos Estados europeos, como Alemania, la idea de codificación es combatida por autores tan relevantes como SAVIGNY, en provecho de una concepción del Derecho apoyada en el espíritu popular que se manifiesta en la lengua, la religión, las creencias y las tradiciones de todo tipo. No dominarán estas doctrinas mucho tiempo, pero fijarán una orientación jurídica que terminará influyendo en los movimientos nacionalistas de final de siglo.

432.

La ideología de la codificación.

En España la idea de codificación que se acoge es justamente la francesa expresada en el modélico Código Civil de 1804.

433.
*La codificación en
la «Consulta al
país».*

La necesidad de arreglar el estado de la legislación, igualmente caótica que en el país vecino, se pone de manifiesto en las respuestas a la «Consulta al país» que formula la Junta General. Figuraba en ella la cuestión relativa a «los medios de mejorar la legislación» y las respuestas a la misma fueron bastante coincidentes en apuntar la necesidad de un código. Aunque algunos, como el obispo de Orihuela, creían que España tenía leyes «muy justas, arregladas y santas», era más común la convicción de que se necesitaba un cuerpo jurídico, al que ya se proponía llamar «Constitución, Código o Instituciones de España e Indias». El ayuntamiento de Yecla sugirió, como otros establecimientos, la creación primero de una constitución política, después un código criminal y luego un código civil. Pero las respuestas más comunes de los ayuntamientos son las que apelan a la necesidad de leyes «breves, claras e inteligibles para todos». Este sentimiento es el mismo de los diputados (ESPIGA Y GADEA, ARGÜELLES) y también de los mejores especialistas en Derecho Público del momento (DOU Y BASSOLS).

434.
*Constitución
de 1812.*

El importante artículo 258 de la Constitución de Cádiz, mandaba que se estableciera un código civil, otro criminal y otro de comercio, únicos para toda la monarquía. El propósito es comúnmente compartido, sin perjuicio de que, en su realización, como el propio precepto mencionado advirtió, deberían tenerse en cuenta «las variaciones» que aconsejaren las particulares circunstancias de algunos territorios, apreciadas por las Cortes.

435.
*Dificultades de la
codificación.*

Sin embargo los trabajos de la codificación se complicaron enormemente. Los códigos que llegaron a aprobarse en un tiempo relativamente inmediato, fueron el Penal (1822), y el de Comercio (1829). El Código Civil, sin embargo, el más importante de todos, no llegaría a promulgarse hasta 1889, al final de un proceso, desarrollado en la Restauración, que permitiría la aprobación junto a aquel de los dos grandes códigos procesales (Ley de Enjuiciamiento Civil, de 3 de febrero de 1881, y Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de septiembre de 1882), así como el Código de Comercio, de 22 de agosto de 1885.

436.
*Dificultades e
incoherencias
derivadas del
retraso de la
codificación civil.*

Que el último Código aprobado fuera el Civil, no tenía ninguna razón de ser desde el punto de vista de la sistemática general del ordenamiento jurídico español, ni se correspondía con la función casi constitucional que en Francia se había atribuido a dicho texto legal, al asignarle la grave misión de establecer las reglas jurídicas de funcionamiento del sistema jurídico entero, empezando por la ordenación de

las fuentes del Derecho. Además era en el Código Civil donde habrían de establecerse las reglas básicas para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y para delimitar el ámbito de la autonomía de la voluntad, todo lo cual era básico en un marco constitucional que primaba el espacio de la libertad del individuo frente al Estado. F. TOMÁS Y VALIENTE observó, tomando nota del retraso en el establecimiento del Código Civil, que «una sociedad burguesa con Constitución, pero sin Código Civil, era una sociedad incompleta, mal construida». Además, el Código Civil tendría que ser supletorio del Derecho Mercantil. Por otro lado, las normas procesales estaban inmediatamente vinculadas a la aplicación de las normas sustantivas que habrían de contenerse en aquel Código, por lo que, anticipar, como terminó por hacerse, la aprobación de aquellas a la redacción del Código constituía una política legislativa notoriamente incoherente. Incluso las normas penales, al menos en algunos aspectos relativos a la capacidad de las personas o a la determinación de la responsabilidad civil, precisaban contar con la referencia del aplazado Código Civil.

Desde el punto de vista de la unificación del Derecho, la imposibilidad de aplicar un Código único resultaría gravemente perturbadora de la renovación del sistema jurídico recibido. Durante el siglo XIX se siguieron aplicando las Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Leyes de Toro, o algunas leyes incluidas en la Novísima de 1805. Lo cual prolongaba la vida jurídica del Antiguo Régimen en vivo contraste con los principios del nuevo ordenamiento constitucional.

Todo este peligroso retraso no se debía solamente a la indolencia de la clase política, sino a las dificultades opuestas por la existencia en algunos territorios españoles de derechos civiles forales que llegaron al constitucionalismo plenamente vigentes. Fue el caso de los de Cataluña, Aragón y Mallorca, que se conservaron a pesar de los Decretos de Nueva Planta, y los de Navarra y el País Vasco, nunca afectados por aquellos Decretos. También, en menor medida, el de Galicia. Al no emprenderse la redacción unificadora inmediatamente después de acordada por la Constitución de Cádiz, a medida que iban corriendo los años del siglo XIX su realización se hizo progresivamente más difícil.

La compatibilidad de la unificación del Derecho Civil en un Código con el mantenimiento de derechos civiles forales en los territorios que los habían tenido, trató de resolverse en los primeros proyectos en un sentido claramente favorable a la supresión de estos últimos. Esta fue la orientación del primer proyecto de Código Civil, el de 1821.

437.

Prolongación normativa del Antiguo Régimen.

438.

La pervivencia de los derechos civiles forales.

439.

*Proyecto de 1821:
tendencia a la
supresión de los
derechos forales.*

Las Cortes del Trienio liberal crearon una Comisión parlamentaria integrada solo por Diputados, sin participación de juristas externos, que llegaron a elaborar un proyecto concebido con gran amplitud. Se basaba en una idea muy amplia de Código, ya que pretendía incluir no solo el Derecho Privado, sino cuestiones relativas a los procedimientos civiles e incluso el Derecho Administrativo. No se atenía expresamente al mandato constitucional de constituir tres códigos, sino que aspiró a una unificación y codificación de todas las ramas vivas del Derecho. No seguía, por tanto, el modelo de *Code* francés, seguramente porque tampoco estaba bien delimitado el concepto de Derecho Civil entonces. No obstante, en los contenidos puramente civiles la influencia del Código francés de 1804, así como los de Prusia y Austria, sería esencial, como lo fue también nuestra tradición de las *Partidas* y la *Novísima* y, entre los pensadores, por todos, J. BENTHAM, influyente como pocos en la obra codificadora.

El fracaso de este proyecto abrirá un largo paréntesis, solo rellenado por algunas propuestas de origen privado. El proceso codificador no se restablece hasta iniciada la década de los años cuarenta. En 1843 se había creado la Comisión General de Codificación con la función de hacer Códigos claros, precisos, completos y acomodados a los nuevos conocimientos. No estaba integrada por miembros de las Cortes, sino por juristas de prestigio. Una de las secciones de la Comisión comenzaría sus tareas de elaboración del Código en el mismo año de 1843. Sus trabajos cobraron nuevo impulso con la Comisión nombrada en septiembre de 1846, cuya sección de lo civil presidía BRAVO MURILLO. Cinco años trabajó la Comisión hasta que el 5 de mayo de 1851 presentó el proyecto, que firmaban J. BRAVO MURILLO, F. GARCÍA DE GOYENA, C. ANTÓN DE LUZURIAGA y J. M. SÁNCHEZ PUIG. La tarea de GARCÍA DE GOYENA fue la más importante no solo por lo que hiciera en el proyecto, sino también, porque publicó su celebrada obra *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español*, donde se hizo un análisis comparado de cada uno de los artículos del proyecto, que F. DE CASTRO calificó en su día como una obra fundamental de nuestra historia jurídica.

440.

*Proyecto de 1851:
derogación de los
derechos forales y
preponderación de
los derechos de
Castilla.*

En cuanto a los derechos civiles forales, los Proyectos de 1821 y 1851 se habían orientado hacia la supresión. Al principio esta propuesta no contó con gran resistencia; pero fue esta aumentando a lo largo del siglo. En el Proyecto de 1851 se incluyó un artículo, el 1992, que decía: «Quedan derogados todos los fueros, leyes, usos y costumbres anteriores a la promulgación de este Código, en todas las materias que son objeto del mismo, y no tendrán fuerza de ley, aunque no sean contra-

rias a las disposiciones del presente Código». No solo se proponía tal derogación, sino que además en el Proyecto era visible la influencia del Derecho de Castilla más que la tradición jurídica de otros reinos, lo que, obviamente, determinaría la resistencia y el disgusto de algunos juristas no castellanos.

Seguramente esta circunstancia fue determinante de que, al recibir el Proyecto de 1851, el Gobierno dictara una Real Orden de 12 de junio de aquel año en la que, después de felicitar a los autores, decía «que la existencia de fueros y legislaciones especiales, usos y costumbres varias y complicadas, no solo en determinados territorios de la monarquía que en otro tiempo formaron Estados independientes, sino también hasta en no pocos pueblos pertenecientes a provincias en que por lo general se observan los Códigos de Castilla, aumenta considerablemente las dificultades y obstáculos que siempre ofrece la publicación y ejecución de todo Código general». Denota el texto la preocupación por las resistencias que podía ofrecer, por un lado, la Iglesia y, por otro, los territorios forales.

Acto seguido, el Gobierno solicitó informes de Tribunales, Facultades de Derecho y otros organismos, que determinaron aplazamientos sucesivos a la tramitación, que no llegó a llevarse a cabo nunca. A falta de un Código Civil completo, se haría necesaria la aprobación de leyes civiles especiales, que resolvieran algunas cuestiones que requerían atención más perentoria o que podían resolverse con menor coste político. Realizaciones de este tipo llevarán a la aprobación de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1861, y la Ley de Matrimonio Civil, de 16 de junio de 1870.

En el largo período de tiempo que se abre desde entonces hasta la formulación del nuevo Código, se preparan algunos otros, siempre sin fuerza para superar las dificultades que opone la que empieza a denominarse cuestión civil foral.

Radica esta última en decidir si deben suprimirse o respetarse los derechos civiles forales. A favor de lo primero, las tesis que postulan que el Código debe ser único porque ello es un postulado de la unidad del Estado e incluso de la igualdad. Un congreso de jurisconsultos celebrado en 1863 apoya esta opción, no obstante afirmar, como recoge la Conclusión 5.^a de su Acta final, «que esta unidad debe verificarse huyendo del extremo de hacer prevalecer una legislación de las diferentes que rigen en España sobre todas las otras, adoptando con racional criterio lo más aceptable de cada una».

441.

Las resistencias de los territorios forales al proyecto de 1851.

442.

Leyes especiales sobre algunas instituciones.

443.

Código único de contenido integrador.

En la posición contraria están, naturalmente, los juristas catalanes (J. REY, FERRER SUBIRANA, F. PERMAYER y especialmente F. DURÁN I BAS) influidos por la Escuela Histórica, cuya doctrina utilizan: son las costumbres y la tradición lo que debe usarse para fundar el Derecho de cada pueblo. Una actitud conciliadora e intermedia es la que sostienen ALLENDE SALAZAR y J. COSTA.

En este ambiente se empieza a preparar desde 1880 el nuevo Código, para cuya elaboración será capital el trabajo de ALONSO MARTÍNEZ.

444.
*El impulso de la
Constitución de
1876.*

La Constitución de 1876 había dicho, en su artículo 75, lo mismo que la de 1869 en su artículo 91, es decir, que habría que establecer unos mismos Códigos en la monarquía «sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes».

La fórmula era suficientemente vaga como para dejar entrada a las pretensiones foralistas.

Un Decreto de ÁLVAREZ BUGALLALL, ministro de Gracia y Justicia, de 2 de febrero de 1880, expresó la conveniencia de que el futuro Código Civil respetase los derechos civiles forales en aquellas partes en que eran singulares y dignos de seguir rigiendo. La Comisión que creó dicho ministro incorporó por esta razón un jurista de cada una de las regiones de Derecho Civil foral, para que expresara el contenido de sus ordenamientos y seleccionara las instituciones que deberían continuar. Por Cataluña, DURÁN I BAS, por Aragón, L. FRANCO Y LÓPEZ, por Navarra, A. MORALES Y GÓMEZ, por Galicia, R. LÓPEZ DEL LAGO, por las Vascongadas, L. LECANDA MENDIETA y por Baleares, P. RIPOLL PALAU.

Cada uno de ellos hicieron Memorias, entre las que destacaron las de DURÁN I BAS y FRANCO LÓPEZ.

445.
*Integración en la
Comisión redactora
de juristas
regionales.*

Para facilitar la redacción del Código se utilizó la técnica de la ley de bases. Era más fácil sacar adelante una norma con contenidos lo más genéricos posible. Siendo ministro de Gracia y Justicia ALONSO MARTÍNEZ, presentó en las Cortes su Proyecto de Ley de Bases para el Código Civil de 22 de octubre de 1881; pero el sistema de ley de bases en este primer planteamiento sería rechazado por las Cortes.

446.
*Proyecto ALONSO
MARTÍNEZ: Bases
de 1881.*

Otro congreso de jurisconsultos celebrado en 1886 se había mostrado muy favorable a la Codificación Civil, 341 congresistas sobre 400, así como sobre la unificación del Derecho Civil (244 congresistas contra 90 y 31 abstenciones), aunque con el matiz de que dicha unificación era compatible con la vigencia de «algunas instituciones jurídicas forales» (186 a favor de la compatibilidad, 158 en contra y 61 abstenciones).

Al fin se aprobó con todas estas orientaciones (y las que se contuvieron en el proyecto que F. SILVELA presentó a las Cortes el 7 de enero de 1885, siendo ministro de Gracia y Justicia) la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888, que autorizaba al Gobierno para publicar un Código redactado por la Comisión de Codificación, que luego se llevaría a las Cortes para ratificación; el punto de partida sería el Código de 1851 y los derechos forales se mantendrían «en su integridad». El texto articulado del Código se publicó en la *Gaceta* por Real Decreto de 6 de octubre de 1888. La Ley de 26 de mayo de 1889 ordenó una nueva redacción corregida y el 24 de julio de 1889 se publicó la nueva edición oficial.

El Código utilizaba respecto de los Derechos forales la fórmula de que se conservarían «por ahora» en su integridad. El artículo 6 de la Ley de Bases había ordenado que se redactaran Apéndices forales, donde se recogieran las instituciones que conviniese conservar, en el orden de ideas que había expresado el citado Decreto de 1880 de ÁLVAREZ BUGALLAL. Pero no se puso demasiado empeño en la redacción, de modo que no se avanzó mucho, aunque se formaron, por Decreto de 24 de abril de 1899, Comisiones especiales que integrarían juristas de las regiones forales. Se llegó, no obstante, solo a la formulación del Apéndice aragonés, que se publicó por Real Decreto de 7 de diciembre de 1925.

De nuevo un congreso de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en 1946 vuelve sobre la cuestión foral y concluye que lo pertinente sería redactar «compilaciones de las instituciones forales» en lugar de Apéndices. Sería un salto cualitativo porque la idea de compilación, aunque orientada en el caso a la selección de las instituciones que debían conservarse, habría de hacerse abarcando la totalidad del sistema jurídico del Derecho foral. Empieza a partir de aquí una nueva época de alza del foralismo que triunfará con el Decreto de 23 de mayo de 1947 que, en efecto, ordena la formación de comisiones compiladoras. Harían su trabajo lentamente pero con resultados finales ciertos. Las compilaciones se promulgaron en el siguiente orden: la del Derecho Civil Foral de Vizcaya y Álava, el 30 de julio de 1959; la de Derecho Civil Especial de Cataluña, el 21 julio de 1960; la de Derecho Civil Especial de Baleares, el 19 de abril de 1961; la de Derecho Civil Foral de Galicia, el 2 de diciembre de 1963; la de Derecho Civil Foral de Aragón, el 8 de abril de 1967, y la de Derecho Civil Foral de Navarra, el 1 de marzo de 1973. Todos estos derechos civiles son aplicables en primer término, siendo derecho supletorio de primer grado el Código Civil.

447.

Ley de Bases de 11 de mayo de 1888.

448.

Conservación «por ahora» de los Derechos forales.

449.

Las «compilaciones».

b) *El desarrollo y actualización de los Derechos Civiles forales y la completud de las compilaciones autonómicas*

450.

Impulso y revitalización con la Constitución de 1978.

Con esta situación se encuentra el constituyente de 1978, que la asume y proyecta aún hacia una mayor potenciación de los derechos forales o especiales, al referirse no solo a la conservación, sino también a la modificación y desarrollo de los mismos, y confiar la tarea no al legislador estatal, sino al legislador de las Comunidades Autónomas. Aunque ello se mire con prevención por alguna doctrina civilista, y aunque la opción pueda discutirse, su sentido en la Constitución es meridianamente claro: ni los regímenes forales son transitorios ni extinguidos en tiempo inmediato, sino una realidad que aún se permite impulsar y revitalizar a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas. La unificación del Derecho Civil no responde ya a ninguna directiva constitucional.

451.

Renuncia a la unificación del Derecho Civil.

La consagración de la fragmentación del Derecho Civil en España tuvo su consagración constitucional en el artículo 149.1.8.^a Establece una reserva al Estado de las competencias que indica con las matizaciones que también deja establecidas: «Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial».

452.

Artículo 149.1.8.^a CE.

Aunque el precepto no tenga una redacción muy afortunada, como pusieron de relieve sus primeros analistas (DELGADO, ROCA, LASARTE), su sentido general es claro: al Estado se le reserva como regla la legislación civil en todo el territorio español; esta regla se exceptiona en el caso de los territorios que cuenten con derechos civiles forales o especiales; no obstante ello, en algunas materias concretas que se enuncian en el precepto transcrito, la competencia legislativa se retiene por el Estado de modo absoluto, y, por último, el ejercicio por el Estado de su competencia general para la determinación de las fuentes del derecho tiene que hacerse con respecto a las normas de derecho foral o especial.

453.

Congreso de juristas de 1981: constatación doctrinal de la renuncia a la codificación.

Otro congreso de juristas, celebrado en Zaragoza, en relación con los derechos civiles en la Constitución, entre el 29 de octubre y el 1 de noviembre de 1981, ha recogido en sus conclusiones la nueva situa-

ción constitucional. Se constata que la Constitución garantiza la pluralidad de regímenes jurídicos civiles «entendiéndolo no ya como un problema, sino como un bien enriquecedor», afirmando también que «la Constitución de 1978, a diferencia de otras anteriores, no establece como desiderátum la unificación del Derecho Civil». Y respecto de dicha unificación aún se añade que «solo la libre voluntad de los pueblos de España con Derecho Civil propio, permitirá la unificación del Derecho Civil en cuanto sea oportuno en cada momento histórico». Siendo competencia de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas la «conservación, modificación y desarrollo» de los derechos civiles especiales, es claro que solo contando con su voluntad y en base a sus propias decisiones serían ya viables cualesquiera propuestas de unificación.

Considerando la inserción constitucional, en el artículo 149.1, del reconocimiento de los Derechos civiles forales, la mecánica del acceso a la autonomía máxima impuesta por el artículo 148.2 (cinco años de espera antes de acceder a la máxima autonomía por parte de las Comunidades no históricas) producía la paradoja de que pudieran existir Derechos civiles forales en Comunidades Autónomas que carecían de competencias para su «conservación, modificación y desarrollo», lo cual era congruente con el proceso de transformación autonómica del Estado, pero nada consecuente con el mantenimiento de la foralidad civil. Por esta causa, el Congreso de Zaragoza de 1981 postuló la generalización de las potestades legislativas sobre el Derecho Civil propio.

Tampoco autoriza el artículo 149.1.8.^a que asuman competencias en la materia que nos ocupa todas las Comunidades Autónomas. Es preciso, además, que en el territorio de la Comunidad que pretende ostentar tal competencia existan Derechos civiles o forales. La competencia se refiere, según el precepto citado, a la legislación sobre los Derechos civiles, forales o especiales, «allí donde existan».

La expresión utilizada por la Constitución permite interpretaciones diversas. DELGADO ECHEVARRÍA se ha referido a los tres siguientes significados posibles: 1.º Existencia significaría vigencia actual y el adverbio «allí» estaría referido a la porción del territorio donde el derecho foral mantiene su vigencia. Con esta interpretación se excluiría a Comunidades como la valenciana, cuyo derecho foral dejó de estar vigente en 1707. Por otra parte, se aseguraría que en los casos en que la vigencia actual del derecho foral estuviera limitada a una porción de territorio dentro de la Comunidad Autónoma, ese territorio siguiera siendo el ámbito espacial máximo del derecho foral; la Comunidad Autónoma

454.

*Generalización
de la competencia
autonómica.*

455.

*«Allí donde
existan».*

no podría generalizar su vigencia; 2.º El adverbio «allí» se refiere a la Comunidad Autónoma de manera que puede desarrollar en todo su territorio el derecho foral, aunque la situación de partida sea de vigencia espacial más restringida; y 3.º Existencia de un derecho foral no significa vigencia actual, sino que incluye también la vigencia histórica. Para asumir la competencia bastaría con que en algún momento histórico determinado hubiera existido un derecho foral.

456.
*La interpretación
del Estatuto
valenciano.*

Los Estatutos de Autonomía siguieron, inmediatamente, la interpretación más favorable al reconocimiento a las Comunidades Autónomas de las competencias máximas. Es buen ejemplo la primera redacción del artículo 31.2 del Estatuto valenciano que reconocía a la Comunidad la competencia para «la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil valenciano» a pesar de la falta de vigencia actual del mismo. La reforma de este Estatuto, aprobada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, sigue siendo una formidable ratificación de que la referencia constitucional al reconocimiento de los Derechos forales «allí donde existan» no tiene por qué tener en cuenta su continuidad histórica, ya que las competencias que se reconocen a la Generalitat valenciana son plenas (artículo 49.1.2.º). Incluso la reforma del Estatuto se funda entera, según explica el Preámbulo de la Ley Orgánica de reforma, en el reconocimiento de la Comunidad Autónoma caracterizada, entre otros rasgos, por su Derecho Civil Foral. Añade el Preámbulo que «pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable...» y, en general, la recuperación del contenido de «los Fueros del Reino de Valencia abolidos con la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707». Por su parte, el artículo 10.5 del Estatuto del País Vasco reconoce a la Comunidad Autónoma vasca las mismas competencias especificando, además, que le corresponde decidir sobre «la fijación del ámbito territorial de su vigencia» con lo cual se alude claramente a la posibilidad de alterar la vigencia espacial de algunos derechos forales que cuando se aprobó el Estatuto se aplicaron en muy concretos territorios del País Vasco (Infanzonado o tierra llana de Vizcaya y Llodio, Aramayona y Ayala: cfr. artículos 1.4, 60 y 61 de la Compilación de Derecho Civil de Vizcaya y Álava).

457.
*La codificación civil
autonómica: el
método de
Cataluña.*

El énfasis en la importancia de contar con una codificación civil propia, como hecho diferencial respecto de otras Comunidades Autónomas del Estado, se ha hecho especialmente visible en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. El artículo 5 de este nuevo texto cifra la «posición singular de la Generalitat» en el reconocimiento de su propio «Derecho

Civil». Sobre esta materia, el artículo 129 del Estatuto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8.^a atribuye en todo caso al Estado, pero remarcando que la competencia autonómica incluye «la determinación del sistema de fuentes del Derecho Civil en Cataluña». En verdad, este énfasis en la importancia del Derecho Civil ya venía siendo puesto por la propia legislación de la Comunidad Autónoma catalana que ha ido, poco a poco, estableciendo un Código Civil propio para Cataluña. Para ello ha utilizado la fórmula de aprobar sucesivamente leyes que regulan materias o instituciones concretas (Ley 6/1990, de 16 de marzo, sobre censos; Ley 13/1990, sobre acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad; Ley 13/2000, sobre derechos de usufructo, uso y habitación; Ley 22/2001, sobre derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente; Ley 25/2001, sobre la accesión y la ocupación; Ley 19/2002, sobre derechos reales de garantía) que luego se derogan y refunden en un texto único que constituya, a su vez, un libro completo del Código Civil de Cataluña. Esto es lo que ha ocurrido justamente con las leyes citadas, a raíz de la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del *Libro Quinto del Código Civil de Cataluña relativo a los derechos reales*. De esta manera, se está superando una característica tradicional de la foralidad civil, que era su especialidad en relación con el carácter general y completo del Derecho Civil español. Un buen ejemplo en el mismo sentido es la Ley 29/2002, de 30 de diciembre, del Parlamento catalán, por la que se aprueba la Primera Ley del Código Civil de Cataluña, en cuyo Preámbulo se indica la intención del legislador catalán de regular, sin limitación alguna, todas las materias del Derecho Civil, sean objeto, o no, de sus peculiares instituciones jurídicas.

Se da el caso de que algunos de estos textos legales, para ser completos, se limitan a reproducir o repetir lo establecido en la propia legislación civil estatal, como ha observado C. GÓMEZ DE LA ESCALERA; técnica legislativa que el Tribunal Constitucional ha reprobado en repetidas ocasiones (contra las *leges repetitae*, por ejemplo, SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 341/2005, de 21 de diciembre). Sin embargo, no se ha dado ocasión al Tribunal Constitucional de pronunciarse, en este caso concreto, ni sobre eventuales extralimitaciones competenciales ni sobre la mala técnica legislativa, porque cuando alguna de estas leyes se ha impugnado ante el Tribunal Constitucional, se han cruzado en la tramitación del recurso designios políticos inescrutables que han hecho al Gobierno desistir ulteriormente del mismo. En concreto, la Ley catalana 29/2002 fue recurrida —recurso de inconstitucionalidad 2099/2003—, el recurso se admitió a trámite y se acordó

458.

Carácter general y completo, no especial, del nuevo Derecho foral.

459.

Utilización de las leges repetitae.

la suspensión de la Ley por Auto del Pleno 349/2003, de 29 de octubre. Sin embargo, el 3 de septiembre de 2004 el presidente del Gobierno interesó que se le tuviera por desistido del recurso, lo que acordó el Pleno del TC mediante Auto 421/2004, de 3 de noviembre.

Por lo que se refiere a la significación de las expresiones «derechos civiles, forales o especiales», como contenido material de las competencias legislativas autonómicas, la doctrina civilista discute si el objeto de la competencia autonómica son los derechos forales según su contenido o configuración actual, si es posible la incorporación de nuevos principios, instituciones y reglas derivados de los que en algún momento histórico estuvieron vigentes, y si, en fin, es posible una expansión y desarrollo de los derechos forales como sistemas jurídicos, completándolos con nuevas reglas aunque no exista entre ellas y el contenido actual de tales derechos una vinculación institucional clara.

En realidad, de las cuestiones referidas, la primera, concerniente a saber si las competencias autonómicas se tienen que referir al contenido actual de los derechos forales, se contesta con solo considerar que el artículo 148.1.8.^a de la Constitución se refiere a la «conservación, modificación y desarrollo» de los derechos civiles especiales. Basta con que existan potestades legislativas para que el cambio sea posible, pero, además, la referencia explícita al desarrollo es un reconocimiento de que las leyes territoriales podrán innovar al derecho foral recibido. El problema es el de fijar los límites de ese desarrollo. C. LASARTE ha defendido vivamente la interpretación de que el desarrollo de los derechos forales «ha de ceñirse a los supuestos institucionales —esto es, realidades peculiares o reguladas con criterios peculiares— tradicionalmente característicos de los respectivos territorios y divergentes —por su propia materia o por los criterios de regulación— del sector del ordenamiento jurídico civil (el llamado Derecho común)». Se apoya para ello fundamentalmente en unos planteamientos historicistas muy dignos de consideración, pero la verdad es que el artículo 149.1.8.^a no ofrece fácil cobertura para que prevalezcan interpretaciones restrictivas de la noción de desarrollo.

La conclusión del Congreso de Zaragoza de 1981, antes citado, respecto del referido problema fue la siguiente: «La competencia legislativa aludida no se restringe, en modo alguno, a la situación actual de las compilaciones vigentes, lo que sería ya contradictorio con la idea misma de legislación: legislar supone innovar. Los Derechos civiles forales o especiales constituyen cada uno un sistema del que la correspondiente legislación, e incluso la histórica, no es sino expresión parcial, informado por principios peculiares que le proporcionan posi-

460.

Alcance de las competencias autonómicas.

461.

«Conservación, modificación y desarrollo».

462.

Conclusión del Congreso de civilistas.

bilidades de autointegración. Hasta donde lleguen esos principios informadores, llega la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas».

La jurisprudencia constitucional, interpretando los conceptos que maneja el artículo 149.1.8.^a, ha dado la razón, en general, a los defensores del desarrollo por las Comunidades Autónomas de sus instituciones jurídico-civiles, tanto si tenían Derechos civiles forales especiales vigentes como si los tuvieron en alguna época de su historia. Según resulta de las Sentencias del Tribunal Constitucional 121/1992, de 28 de septiembre; 182/1992, de 16 de noviembre; 88/1993, de 12 de marzo; 156/1993, de 6 de marzo; 226/1993, de 8 de julio, entre muchas otras, la referencia constitucional a los «Derechos civiles forales o especiales» se extiende no solo a los Derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución, por más que fueran aquellos derechos ya legislados los que se situaron como referencia principal para el constituyente. Por tanto, cabe reconocer la vigencia de normas consuetudinarias al margen de las compilaciones, tanto a las Comunidades que cuentan con una Compilación como a las que no la tienen (la STC 121/1992 considera válida una regulación por Ley valenciana de los arrendamientos históricos, aunque esta Comunidad carece de Compilación. La STC 182/1992 declara la constitucionalidad de una Ley gallega que regula la misma materia, aunque no está incluida en la Compilación gallega).

El concepto de «conservación» se hace extensivo a cualquier forma de asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento, y permite también la positivación en normas formales de costumbres vigentes en el propio ámbito territorial (SSTC 121/1992, y 88/1993). La modificación se refiere al cambio de reglas preexistentes (STC 88/1993). Y en cuanto al «desarrollo», el TC ha aceptado que las competencias autonómicas les permitan regular materias que no han sido objeto históricamente del Derecho foral. Desarrollo, dice el Tribunal Constitucional, debe entenderse como algo distinto de modificación. Por eso, no puede vincularse al contenido actual de las compilaciones u otras normas vigentes. Permite, por el contrario, regular instituciones conexas con las incorporadas a las compilaciones, o la innovación de contenidos y principios del Derecho foral. Esta habilitación la completa el Tribunal Constitucional con una más de sus reiteradas e inconcretas advertencias sobre que, no obstante lo dicho, dicha

463.

Rehabilitación de Derechos civiles inexistentes cuando se promulgó la CE.

464.

Vigencia y codificación de normas consuetudinarias.

465.

El «desarrollo» permite regular materias nuevas.

competencia no puede entenderse como ilimitada, porque eso dejaría sin sentido lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución que atribuye la competencia sobre legislación civil al Estado.

466.

Las materias civiles que corresponden en exclusiva al Estado.

Las materias concernientes a la legislación civil que, en todo caso, corresponden al Estado según el artículo 149.1.8.^a, han sido objeto de múltiples precisiones en la jurisprudencia. Por ejemplo, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas comprenden la designación abstracta del fraude de ley (STC 37/1987, de 26 de marzo). La regulación de los Registros públicos impone que el Estatuto de Notarios y Registradores de la Propiedad sea unitario (STC 207/1999, de 11 de noviembre). La competencia sobre las normas para resolver conflictos de leyes, se extiende a disponer sobre la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervengan sujetos con vecindad civil diversa (SSTC 156/1993, de 6 de mayo; 226/1993, de 8 de julio).

467.

El recurso a la historia para renovar el Derecho civil foral.

Dada la flexibilidad con que la jurisprudencia ha aceptado la competencia autonómica de conservación y desarrollo de las normas civiles consuetudinarias o de las contenidas en las compilaciones civiles forales, las Comunidades Autónomas emprendieron enseguida una singular carrera hacia recónditos rincones de la historia para descubrir en ella instituciones que debían actualizarse o recuperarse. Estas exhibiciones de instituciones históricas como justificantes de la nueva foralidad civil se incluyen ahora en muchas leyes autonómicas que, como bien ha dicho M. HERRERO DE MIÑÓN, «harían las delicias de SAVIGNY». Siguiendo el propio compendio de este autor, gran animador de esta tendencia, se pueden citar algunos ejemplos singulares: la Ley aragonesa 10/1989, de 14 de diciembre, sobre protección de menores, hace referencia a la «Junta de Parientes... contemplada en la Compilación del Derecho Civil de Aragón y que puede ser de gran utilidad a la protección». La Ley catalana 24/1984, de 28 de noviembre, relativa a los contratos de integración, vincula esta figura a lo que la Compilación recoge con el nombre de *sóccita*. La Ley balear de 28 de junio de 1990 modifica la Compilación e invoca el *Estyl 11 de las ordinacions de Mosen Erill* de 1344 para explicar el régimen de separación de bienes entre los cónyuges. El legislador gallego se refiere a las formas de propiedad tradicional en mano común al regular los montes vecinales en la Ley 13/1989, de 10 de octubre. La Ley catalana 7/1991, de 27 de abril, relativa a la libre investigación de la paternidad por toda clase de pruebas, afirma que esta es un derecho «bien conocido y reconocido históricamente... desde la Edad Media hasta la propia Compilación de 1960». También la opción del adoptado respecto de sus apellidos se corresponde con «el principio de verdad biológica propio e histó-

rico del Derecho Civil catalán» (Ley 37/1991, de 30 de diciembre). En definitiva, se trata del descubrimiento histórico de las raíces de instituciones nuevas para llegar a una demostración de que *nihil novum sub sole* tampoco en materia de Derecho Civil. Pero también para justificar que no hay regulación alguna que pueda escaparse al legislador autonómico.

El Consejo de Estado también ha contribuido, con una doctrina cuya compatibilidad con la jurisprudencia constitucional es difícil de sostener, al máximo impulso del desarrollo y actualización de los Derechos civiles forales sosteniendo, en diversos dictámenes, que para hacerlo las Comunidades Autónomas con derechos históricos pueden invocar la disposición adicional 1.^a de la Constitución, que permite su actualización. Al margen del no pequeño problema de que la actualización a que dicha disposición se refiere tenga que producirse en el marco de los Estatutos de Autonomía, como expresamente impone, la jurisprudencia constitucional que ya hemos comentado (especialmente SSTC 76/1988 y 159/1993) ha establecido que los derechos forales actualizables conforme a aquella disposición son los de carácter público concernientes al autogobierno, no los de carácter civil. Además dicha disposición es aplicable solo a los Territorios vascos y a Navarra. No obstante lo cual los dictámenes del Consejo de Estado de 7 de mayo de 1987, 7 de abril de 1988 y otros ulteriores, han aceptado la invocación de la disposición adicional primera para justificar el desarrollo y actualización del Derecho civil foral o especial. Un autorizado comentarista de estos dictámenes, como es M. HERRERO DE MIÑÓN, aún ha perfilado más la interpretación de la disposición adicional de referencia señalando que es aplicable a la actualización del Derecho Civil de Cataluña, País Vasco y Galicia solamente, porque son las únicas Comunidades con Derechos históricos, según el autor; no a las demás.

La contradicción con la jurisprudencia constitucional es manifiesta.

V. DUALISMO, COOPERACIÓN Y COMPETITIVIDAD

1. DUALISMO VERSUS TENDENCIA A LA CENTRALIZACIÓN FEDERAL

Resultaría comprometido, y metodológicamente incorrecto, referirse a la evolución de los federalismos partiendo de considerar que se trata de un modelo de organización de los Estados complejos que responde a pautas o fórmulas repetitivas que se reproducen exactamente en los diferentes sistemas políticos que lo han utilizado. Es más

468.

¿Es aplicable la disposición adicional primera CE?

469.
Las
Confederaciones
originarias.

cierto que el Estado federal es un formulario organizativo muy flexible que conoce aplicaciones muy diferenciadas en el mundo. No obstante todo ello, si se consideran los federalismos más antiguos y prestigiosos del mundo, a un lado y otro del Atlántico, el estadounidense, el suizo y el alemán, se encontrará en sus orígenes un esquema de relaciones entre los Estados y la Federación, o Confederación, que parece repetirse. Se trata de que originalmente el poder decisorio irresistible e insusceptible de fragmentación, la soberanía original, pertenecía a las Colonias, en el caso norteamericano, a los Cantones en el caso Suizo, o a los *Länder* en el caso alemán. Durante los primeros años de funcionamiento de estas Confederaciones, los poderes unitarios o centrales, lo que con el tiempo sería la Federación, eran una instancia de atribuciones limitadas, con las estrictas competencias *delegated*, en la expresión americana, cuyas decisiones incluso requerían la ratificación de los Estados, o la participación directa de los mismos, cuando concernían a intereses comunes de gran relevancia.

470.
El proceso
evolutivo del
federalismo.

Esta situación original va transformándose progresivamente (algo característico del federalismo es, indiscutiblemente, su continua mutación hacia equilibrios nuevos entre los poderes, la transformación y el ajuste continuo; de aquí la indiscutible observación de C. FRIEDRICH sobre el *federalizing process*, es decir, su demostración de que el federalismo está siempre sometido a un proceso evolutivo) en otra consistente en una pérdida progresiva de protagonismo de los Estados, Colonias, Cantones o *Länder*, que es sustituido por el de la Federación. Esta sustitución se produce en el marco de una asunción, cada vez más firme, de los poderes decisorios soberanos por parte de aquella última, hasta el punto de que se reduce a los soberanos originarios a una posición subordinada más o menos incondicionada.

471.
Federalismo dual.

El cambio, que es general en todos los federalismos, más visible en los más antiguos, llegó a superar no solo el momento histórico en que la soberanía se consideró residenciada en las entidades fundadoras de la Confederación originaria, sino que también dejó atrás la fase de evolución denominada «federalismo dual» caracterizado por la reserva de poderes exclusivos, a cada una de las instancias territoriales esenciales, que habían de ser respetados, utilizando un delicado sistema de equilibrios y contrapesos, por los demás (sobre la soberanía dual, un texto clásico de J. MARSHALL, de 1819, es el más repetido para caracterizarla: «Los Estados Unidos son una nación; pero una nación compuesta de Estados que en muchos aspectos, si no en todos, son soberanos. El pueblo de estos Estados es también el pueblo de los Estados

Unidos. Los dos elementos, lejos de ser incompatibles entre sí, se identifican. Este es el lenguaje de la Constitución»).

El peso de las Colonias o Estados miembros en la Confederación norteamericana original está expresamente declarado en los *Articles of Confederation* en los que los Estados establecían una levísima capa de organización común, de carácter marcadamente internacional, que no afectaba a su «soberanía, libertad e independencia» ya que se cuidaban mucho de reservarse «todos los poderes, competencias y derechos, que no hubieran sido *delegated*» en favor del Congreso. El régimen de las relaciones entre los Estados es característico del Derecho Internacional. Es la mera continuación de los acuerdos intercoloniales previos. Lo mismo que en la etapa colonial aquellos eran sancionados por la Corona, después de la independencia la sanción la otorgará el Congreso. Pero sin superponerse a los Estados miembros, manteniendo el derecho de veto de estos. Incluso muchas veces intervienen conjuntamente, en lugar, o al lado del Congreso para suscribir los grandes Tratados (en el Tratado de Alianza con Francia de 1788 y en el Tratado de Paz con Gran Bretaña de 1783, intervienen directamente los Estados miembros). Ni siquiera hay una personificación clara de la unión confederal. Esta se va convirtiendo en centro de imputación de relaciones jurídico-políticas de modo paulatino, incluso distinguiendo entre sus decisiones que se proyectan hacia el interior y las que lo hacen hacia el exterior. El Congreso es inicialmente un órgano de los Estados más que un órgano representativo general de los ciudadanos, al que, por tanto, se hubiera trasladado, mediante la técnica de la representación, el ejercicio efectivo de la soberanía radicada, en última instancia, en el pueblo.

En el federalismo suizo también se ha puesto de manifiesto una evolución semejante. En los primeros años del siglo XIX el ordenamiento confederal se construyó por medio de concordatos o acuerdos entre Cantones, a los que la doctrina llamó «*eidgnössische konkordate*», que también trae origen de prácticas muy anteriores en el tiempo. También estos concordatos, base esencial del Derecho confederal suizo, se hacían al margen del órgano legislativo confederal. No eran decisiones de la Dieta sino garantizadas por ella.

De esta situación original se pasa a otra en la que la Dieta puede intervenir en la denuncia de los concordatos, iniciándose un proceso de transformación de la producción del Derecho esencial desde los órganos confederados a los confederales.

472.

Los rasgos de organización internacional de las primeras Confederaciones.

473.

Vetos e intervenciones de los Estados miembros.

474.

Los concordatos suizos.

475.
El proceso de
concentración de
poder en la
Federación
alemana.

En las Federaciones y ordenamientos complejos más modernos, los que se constitucionalizan desde mediados del siglo xx, la traslación de soberanía desde los Estados confederados a la Federación ulterior no resulta tan aparatosamente evidente, pero, si se sigue un modelo europeo de referencia como es el alemán, también se hace evidente en él que la posición constitucional inicial de los *Länder* se ha transformado en el sentido de perder peso político en el marco de una concentración de poderes que ha beneficiado a la Federación. En los años cincuenta pensó la doctrina alemana que la legislación que estaba precisada de intervención previa del *Bundesrat* y el recurso a fórmulas cooperativas, sería excepcional, un compendio de supuestos limitados que formarían un verdadero *numerus clausus* (K. NEUNREITHER, H. SCHÄFER, SCHNEIDER). Pero esta clase de legislación aumentó exponencialmente y la doctrina pudo observar que la delimitación y condicionamientos de las competencias de los *Länder* que resultaban de tal transformación eran crecientes. La doctrina era consciente de la necesidad de explicar de otra manera el régimen federal, lo que hizo con enorme éxito un libro de K. HESSE, *Der unitarische bundestaat*, publicado en Karlsruhe en 1962. El Estado federal unitario que se había implantado en Alemania a partir de la Ley Fundamental de Bonn, garantizaba, no solo la participación en la formación de la mayor parte de la legislación, sino también la homogeneidad de su ejecución. Una fase ulterior de esta evolución sería calificada como *kooperativen bundestaat*, al que nos referiremos más adelante.

476.
Estado federal
unitario.

Esta evolución común de los sistemas federales, conducente al abandono del federalismo fundamental originario y también del federalismo dual, basado en contrapesos y equilibrios pensados precisamente para evitar el abuso del poder (en los Estados Unidos la separación de poderes es una de las técnicas empleadas para reducir el abuso del poder; la otra es su distribución territorial, instrumentada mediante el sistema federal. En esto último se distinguió radicalmente del modelo revolucionario francés), no solo ha supuesto la marginación de los derechos iniciales de *interposition*, *nullification* y *secession*, que tuvieron originariamente los Estados, sino una abierta acumulación del poder por parte de la Federación, sin consideración al significado garantizador que tuvo el reparto territorial del poder.

477.
El poder de
dirección de la
legislación federal.

Este avance de las instancias centrales se ha notado en todos los ámbitos de ejercicio del poder: incremento de las potestades legislativas de la Federación, no solo porque se han multiplicado las normas sino, sobre todo, porque han ampliado su extensión material. Lo cual ha supuesto una reducción de la capacidad de disposición por la vía

legislativa, derivada no solo de la ocupación federal de mayores territorios normados, sino del hecho de que los contenidos de la legislación federal condicionan la de los Estados miembros y se sobreponen a ella. No se trata solo de un fenómeno de regulación, sino de dirección a través de la legislación del conjunto del sistema. De modo que la Federación impone sus decisiones tanto al legislador como al ejecutivo estatal que ha de aplicarlas en último término. El Congreso, o los Parlamentos federales, asumen el *comandeering* general.

Al lado de estas prácticas, visibles también en España a través de la legislación básica del Estado, utilizada dentro de márgenes de discrecionalidad muy amplios que el Tribunal Constitucional se ha negado siempre a revisar, también ha militado en favor de la centralización del poder en manos de la Federación el manejo de interpretaciones expansivas del mismo (la técnica de los *implied powers* y la *necessary and proper clause* en los Estados Unidos; de las competencias por naturaleza —*Natur der sache*— y *wesenstheorie* en el caso alemán; la doctrina de la petrificación en Austria; la cláusula *peace, orden and good government* en Canadá, etc.), o el manejo de recursos financieros mayores para condicionar las políticas de los Estados miembros (*spending power* de la Federación), etc.

478.

Interpretaciones expansivas del poder federal.

2. REFORMAS PARA VOLVER AL EQUILIBRIO: EEUU Y ALEMANIA

El retorno a los principios de la soberanía dual en Estados Unidos se ha debido al trabajo incisivo desarrollado por diversas sentencias del Tribunal Supremo que han marcado, desde principios de los años noventa, un cambio de orientación para poner freno al crecimiento de los poderes legislativos federales y a su influencia sobre los legislativos y ejecutivos de los Estados miembros. Esta jurisprudencia y sus resultados han sido oportunamente resumidos entre nosotros por M. BALLBÉ y R. MARTÍNEZ. Consistiría, según los autores citados, en las siguientes correcciones:

479.

El papel del TS en EEUU.

Primera, frenar la absorción de competencias legislativas de los Estados por parte de Washington, corrigiendo una tendencia prolongada durante más de cincuenta años que había afectado, sobre todo, a la regulación económica bajo el argumento de que quedaba afectado el comercio interestatal. La competencia del comercio interestatal es del Congreso, pero en diferentes sentencias (especialmente a partir de *US v. López*, de 1995, *City of Boerne v. Flores*, de 1997, y *US v. Morrison*, de 2000) se ha exigido que la regulación federal cuente, para

480.

Abuso de la legislación federal.

desplazar las competencias de los Estados, un fundamento constitucional sólido.

481.

Normas claras y proporcionadas.

Segundo, el poder legislativo federal, aun cuando se utilice ejerciendo competencias propias, debe contener normas claras y proporcionadas, evitando que la ambigüedad o las cláusulas vacías puedan ser interpretadas en perjuicio de la competencia de los Estados (Sentencias del *TS Gregory v. Ashcroft*, de 1991, y *City of Boerne v. Flores*, de 1997).

482.

Excluir al poder de mando legislativo.

Tercero, el Congreso no puede usar su poder legislativo para ejercer un *comandeering* efectivo sobre los Parlamentos estatales (STS *New York v. United States*, de 1992: «Al establecer un poder central fuerte, los padres fundadores explícitamente escogieron una Constitución que confiriera al Congreso el poder de regular a los individuos, no a los Estados. Como hemos visto, el Tribunal en todo momento ha respetado esta elección. Siempre hemos entendido que incluso cuando el Congreso tiene la autoridad de aprobar leyes requiriendo o prohibiendo determinadas actuaciones, no tiene, en cambio, la autoridad para obligar a los Estados a requerir o prohibir dichas actuaciones»).

483.

El poder de mando ejecutivo.

Cuarto, el Congreso tampoco puede mandar a los Gobiernos estatales, a su Administración o funcionarios, ejerciendo un *commandeering* de naturaleza ejecutiva. En este punto, la Sentencia *Printz v. United States*, de 1997, recuerda el principio de soberanía dual del que deriva que «aunque los Estados transfirieron muchos de sus poderes al Gobierno federal, retuvieron una soberanía residual e inviolable que se refleja a lo largo del texto de la Constitución. Los padres fundadores rechazaron el concepto de un Gobierno central que pudiera actuar sobre y a través de los Estados; por el contrario, diseñaron un sistema en el que el Estado y la Federación ejercían una autoridad concurrente sobre el pueblo...».

484.

Inmunidad soberana.

Quinto, la doctrina de la soberanía dual tiene diversas proyecciones sobre la cláusula constitucional (incluida en la Enmienda XI) de la inmunidad soberana de los Estados. De ello resulta que el legislativo federal no puede establecer, sin consentimiento de los Estados, un derecho de reclamación de los ciudadanos contra un Estado, cualquiera que sea el Tribunal ante el que vaya a ejercerse (SSTS *Seminole Tribe v. Florida*, de 1996; *Alden v. Maine*, de 1999; *Federal Maritime Commission v. State Ports*, de 2002).

Sexto, tampoco puede el Congreso establecer normas o tomar decisiones que afecten a las competencias de los Estados derivadas del Derecho Internacional (STS *Breard v. Greene*, de 1998).

Por lo que concierne a la revisión alemana de las alteraciones del federalismo original, el cauce ha sido, después de la elaboración de bastantes informes y estudios, y de una continuada crítica doctrinal, la reforma constitucional. En este caso el objetivo de la reforma ha sido no solo reubicar al *Bund* y los *Länder* en ámbitos de poder más protegidos contra la interferencia y, sobre todo, de la continua penetración del primero en el terreno competencial de los segundos por la vía de una legislación marco de influencia y contenidos materiales crecientes, sino también mejorar los procedimientos comunes de actuación para agilizar el funcionamiento del sistema federal como conjunto, bastante agarrotado en los últimos tiempos por la utilización de formas de decisión excesivamente procedimentalizadas que, normalmente, requerían la participación, cuando no el consenso, del *Bund* y las instancias territoriales.

El 7 de julio de 2006 el *Bundesrat* alemán aprobó quizá la mayor reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en lo que afecta a la estructura del modelo federal. Entró en vigor el 1 de septiembre de 2006 junto con una Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo, de 5 de septiembre de 2006, que modifica veintiuna leyes federales para ajustarlas a la reforma. El proceso empezó en octubre de 2003, cuando se constituyó una Comisión conjunta del *Bundestag* y el *Bundesrat* para la modernización del orden federal, que presidieron E. Stoiber, ministro presidente de Baviera, y F. Müntefering. La Comisión habría de estudiar la distribución de competencias legislativas entre el *Bund* y los *Länder*, la participación de los *Länder* en la legislación federal, y las relaciones financieras entre las dos instancias territoriales con especial consideración de las denominadas tareas comunes que regulan los artículos 91 a) y 91 b) de la Ley Fundamental.

Un objetivo fundamental de la reforma ha sido la de conseguir la mayor eficacia posible en el funcionamiento del sistema federal, superando la ominosa interdependencia entre las distintas instancias de gobierno, que han impuesto un sistema de adopción de decisiones basado, esencialmente, en la cooperación y el consenso. Se trata de corregir, por tanto, en lo posible, las peores consecuencias del modelo cooperativo de federalismo para sustituirlo por formas de actuación menos dependientes de las instancias territoriales entre sí, de forma que puedan adoptar decisiones propias con mayor separación y delimitación de las responsabilidades que corresponden a cada parte; es decir, recuperando al máximo los ámbitos propios de decisión. De modo expreso, como se ha dicho en el marco de los debates, el obje-

485.

Revisión alemana del federalismo.

486.

Reforma de 2006 de la Ley Fundamental de Bonn.

487.

En busca de eficacia, en contra de la interdependencia.

488.

Correcciones a la cooperación y el consenso.

tivo de la reforma ha sido «desliar la maraña que obstaculiza la democracia y la eficiencia de las relaciones entre la Federación y los *Länder*, delimitar responsabilidad de manera más clara, y reequilibrar los elementos federales de la solidaridad y la cooperación, de un lado, y la competencia de otro, con el fin de lograr un reforzamiento duradero de la capacidad de decisión y de actuación tanto de la Federación como de los *Länder*, así como de los entes locales».

La reforma ha afectado a las competencias legislativas en varios sentidos, justamente con la pretensión de evitar los bloqueos que se producían en el sistema de elaboración de las normas. En algunos casos era debido al poder que los *Länder* tienen para conferir o no su consentimiento a determinados tipos de leyes a través del *Bundesrat*. Otras, a los condicionamientos que impone la Federación al aprobar leyes marco en los ámbitos de competencias concurrentes, lo que le ha permitido también a aquella extender mucho sus regulaciones estrechando, al mismo tiempo, el ámbito dispositivo de los *Länder*.

489.

Las leyes que requieren consentimiento del Bundesrat.

En el sistema constitucional alemán habían tenido una importancia decisiva las denominadas *Zustimmungsgesetze*. Se trata de leyes federales que no pueden ser aprobadas sin el consentimiento del *Bundesrat*; la ley no entra en vigor sin el voto favorable del *Bundesrat*; este no puede enmendarla sino, como máximo, apelar a un procedimiento de mediación en el marco de una Comisión mixta, a la que también pueden recurrir el *Bundestag* y el Gobierno federal. La proliferación de las *Zustimmungsgesetze* en el procedimiento legislativo ha dado ocasión a innumerables controversias y a retrasos en la elaboración de las normas. Frente al modelo de las *Zustimmungsgesetze*, las *Einspruchsgesetze* también permiten al *Bundesrat* oponerse pero el *Bundestag* puede superar mediante una nueva votación, por mayoría absoluta, la oposición de aquel, lo que permite que la ley entre en vigor. Naturalmente, son las primeras leyes citadas las que afectan de manera más directa a la autonomía de los *Länder* o tienen contenidos más relevantes desde el punto de vista del ordenamiento jurídico general.

La reforma constitucional se ha encaminado a la modificación de las competencias legislativas del *Bund* que estaban reconocidas en los artículos 72, 73, 74, 74 a) y 75 de la Ley Fundamental, cambiando muy esencialmente las reglas para evitar las interferencias indicadas. La primera de las pretensiones es reducir el número de las *Zustimmungsgesetze*, a cuyo efecto se modifica el artículo 74.1 de la Ley Fundamental. Hasta ahora el *Bundesrat* intervenía en la aprobación de leyes federales relativas al establecimiento de la organización administrativa de los

490.

Reducción del número de leyes precisadas de autorización del Bundesrat.

Länder, el procedimiento administrativo, incluida la notificación de actos, la aprobación de tasas; tal intervención del *Bundesrat* se justificaba en que los *Länder* tienen atribuida, con carácter general, la ejecución de las leyes federales; como compensación a esta competencia, la Federación regula el procedimiento de actuación para ejecutar sus leyes por los *Länder*. Estas regulaciones federales daban lugar a las *Zustimmungsgesetze* más abundantes. La reforma elimina la intervención de los *Länder* pero, a cambio, lo que les permite es que puedan adoptar leyes que se aparten de lo establecido en la ley federal. Solo se establecen excepciones muy contadas a dicha posibilidad de exclusión.

También en el marco de estos intentos de evitar el ejercicio participado de competencias legislativas a través del *Bundesrat*, se incluyen otras modificaciones esencialísimas que afectan a las competencias legislativas del *Bund*:

1.º Se reestructura la competencia legislativa concurrente en las materias relacionadas en el artículo 74.1. En la regulación original, los *Länder* tenían competencia para regular las materias comprendidas en dicho precepto siempre que la Federación no lo hubiera hecho. Para que la Federación legislase, era, sin embargo, necesario que la regulación a escala federal fuera imprescindible. Este requisito de la imprescindibilidad, añadido al artículo 72.2 desde la reforma de 1994, se refería a la garantía del establecimiento de la unidad económica y jurídica en el conjunto de la Federación. Este régimen general de la competencia concurrente se mantiene pero la denominada «cláusula de imprescindibilidad» solo se aplica a algunas competencias concretas (derecho de residencia y establecimiento de extranjeros en territorio alemán, asistencia social, tráfico rodado, responsabilidad del Estado, reproducción asistida, etc.). El resto de las materias del artículo 74 pueden ser reguladas por la Federación sin que concurra aquella exigencia, pero lo que la reforma introduce es la posibilidad de los *Länder* de apartarse de la legislación federal, con la salvedad de que tengan que respetar, desde luego, el derecho constitucional y comunitario y los compromisos alemanes en el exterior. Curiosamente, el artículo 72.3 mantiene el principio de que, en estos ámbitos de competencia concurrente, se aplica siempre la ley, del *Bund* o de los *Länder*, posterior. Esta circunstancia da lugar a que los *Länder* puedan separarse de una ley federal anterior, cuando no está basada en la cláusula de imprescindibilidad, y que ulteriormente pueda dictarse otra ley federal que desplace la ley del *Land*, y así sucesivamente.

2.º Se suprime la legislación marco federal (*Rahmengesetzgebund*) contemplada en el artículo 75 de la Ley Fundamental. De

491.

Aplicaciones de la «cláusula de imprescindibilidad» de la legislación federal concurrente.

492.

Derecho de los *Länder* a separarse de la legislación federal.

493.

Supresión de la legislación marco federal.

acuerdo con esta técnica, corresponde a la Federación la regulación de los principios básicos de las materias relacionadas en el artículo 75, correspondiendo a los *Länder* el desarrollo o complementación o regulación de los aspectos no comprendidos, en las mismas materias, en las leyes federales. La legislación marco había planteado el problema principalísimo de que la Federación había ampliado sucesivamente los contenidos de sus leyes marco con la consecuencia de que se había reducido de modo muy esencial la competencia legislativa de los *Länder*. El problema había sido aún más grave en el caso de la aplicación o transposición del Derecho Comunitario en los supuestos en que se tenía que aplicar dicha técnica de reparto concurrente de competencias legislativas. La reforma constitucional elimina la competencia legislativa marco, quedando las materias correspondientes sometidas al régimen de las competencias legislativas concurrentes. Normalmente se les aplicará el régimen de la legislación federal concurrente, con derecho de los *Länder* a modificarla o a apartarse de la misma, a que hemos hecho referencia en el párrafo anterior. En Alemania, como en España, ha existido una dificultad esencial para explicar qué sean los «principios generales» que delimitan el ámbito legítimo de la legislación marco.

494.

Reordenación y mayor delimitación de las competencias.

3.º Se reordenan algunas competencias relativas a materias que habían dado lugar a muchos conflictos como el derecho de funcionarios, en el que se da una mayor participación a los *Länder* (lo que ha requerido también una modificación del artículo 33.5 de la Ley Fundamental), la protección del patrimonio cultural (artículo 75.1.6 GG), se configura como competencia exclusiva de los *Länder* la regulación del derecho de información, se amplía el ámbito de la legislación concurrente no sujeta a la cláusula de imprescindibilidad, se incluyen en dicha ampliación competencias transversales como el medio ambiente. Se atribuye a los *Länder* competencias que antes formaban parte de la legislación concurrente. Para precisar más el ámbito material que sirve para delimitar las competencias de unas y otras instancias territoriales, se ha utilizado el criterio (seguido también en las reformas estatutarias españolas a partir de la del Estatuto catalán de 2006) de precisar o pormenorizar o subdividir las materias incorporando submaterias o especificaciones de la materia principal.

495.

Reducción de las «tareas comunes».

Se reducen las tareas comunes previstas en el artículo 91 a) de la Ley Fundamental, financiadas en común por la Federación y los *Länder*, con el efecto de eliminar también el complicado régimen de la Administración mixta (*Michverwaltung*) que había dado lugar a la creación de un tercer nivel institucional adherido a las Administraciones

propias del *Bund* y de los *Länder*. Las tareas comunes se habían establecido en la reforma de 1969, y afectaban a determinadas materias. Se sustituye su obligatoriedad por la colaboración voluntaria, sin perjuicio de que, mediante ley federal, con intervención del *Bundesrat*, se puedan regular aspectos de la coordinación. Las tareas comunes voluntarias previstas en el artículo 91 b) GG se mantienen, pero se reduce su ámbito.

4.º Por último, también afecta la reforma a los asuntos concernientes a la Unión Europea y a la ejecución y responsabilidad derivada del cumplimiento de obligaciones comunitarias e internacionales. Frente a las aperturas a la representación asumida por los *Länder* ante instancias comunitarias europeas, producidas en los años anteriores, se modifica el artículo 23.6 GG para reducir los casos en que se utilice tal método de representación. Se delimitan más estrechamente los casos en que ha de ser un representante de los *Länder*, designado por el *Bundesrat*, quien asuma la representación alemana ante la Unión Europea. Tal designación es obligatoria cuando resulten afectadas competencias legislativas, ejecutivas, de los *Länder* en relación con aspectos esenciales de la enseñanza, la cultura o la radiodifusión. Pero se limita a esos supuestos y no, como venía pretendiéndose antes, siempre que afecte a la competencia legislativa exclusiva de aquellos. Para primar la restricción, las funciones representativas que asumen los *Länder* deben ser plenas y decisorias, no voluntarias como ocurría antes de la reforma.

Por lo que concierne a las responsabilidades por incumplimiento de obligaciones concernientes a la Unión Europea, u otras de carácter supranacional o internacional, la reforma se dirige a determinar la responsabilidad derivada del incumplimiento según la distribución de competencias, de forma que lo sean los *Länder* en los supuestos en que el incumplimiento se ha producido en una materia de su competencia. Se establece un criterio en el artículo 104 a.6 GG de las consecuencias económicas de la responsabilidad que pueda exigirse, cuyo montante se reparte del siguiente modo: 15 por 100 al *Bund*, y 85 por 100 a los *Länder*, del cual el 35 por 100 se repartirá solidariamente entre todos ellos, y el 50 por 100 al *Land* que hubiera dado lugar a la situación de responsabilidad. También se establecen criterios especiales para los casos de incumplimiento de los compromisos derivados de los pactos de estabilidad y crecimiento establecidos por la Unión Europea (artículo 109.5 GG) y, asimismo, para responder de las sanciones que la Unión Europea pueda imponer a Alemania.

496.

*Ejecución del
Derecho
comunitario y
responsabilidad por
su incumplimiento.*

3. ALGUNAS RECONSIDERACIONES EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Quizá no sea desmesurado afirmar que las preocupaciones que se han consignado en los apartados anteriores apenas si han tenido reflejo en el Estado autonómico español. La concepción autonómica dominante durante los años transcurridos de desarrollo de la Constitución no siempre ha tenido el cuidado preciso por el mantenimiento del equilibrio, las garantías, frenos y contrapesos, que son propios de un Estado complejo. Más bien, por el contrario, la tendencia más seguida por los legisladores y los Gobiernos sucesivos ha sido la de apurar al máximo, tanto desde la instancia central como desde las autonómicas, los poderes conferidos, aun a riesgo de extralimitación o de hacer imposible el ejercicio de sus competencias por las demás partes concernidas. En buena medida, ha faltado cultura federal en el sistema, lo que es bastante lógico considerando que los gobernantes y, sobre todo, los cuerpos funcionariales y sus servidores, sobre todo los primeros años de desarrollo constitucional, estaban imbuidos de las técnicas y los principios de la centralización. Para ellos las autonomías han supuesto una cesión parcial de atribuciones y poderes, lo cual no tenía por qué implicar, necesariamente, un cambio de métodos de actuación. Sin embargo, el Estado autonómico no solo supone una redistribución territorial del poder, sino también, y no en segundo grado, un método distinto de ejercerlo.

La falta de asunción de la ideología propia de la descentralización política se ha hecho notar muy especialmente en la manifiesta falta de integración institucional de los poderes territoriales en la organización constitucional del Estado. Dedicaremos específicamente un apartado, un poco más adelante, a esta cuestión. Pero apuntaremos, tan solo, que el federalismo se nutrió, desde sus orígenes, de una técnica esencial para asegurar la participación de los entes territoriales en las decisiones que afectaban al conjunto. En concreto, su participación en los órganos decisorios mediante la designación de representantes que pudieran intervenir en la formación de la legislación general o incluso en las tareas ejecutivas. La Alta Cámara de representación territorial, el Senado, ha sido el instrumento parlamentario único para hacer factible tal participación en el plano legislativo. Además, de diferentes maneras, casi siempre a través del Senado, se ha logrado la incorporación de representantes territoriales en otros órganos constitucionales unitarios, lo que ha permitido que sus decisiones, en atención a los intereses generales, tengan también presentes las peculiaridades del Estado complejo.

497.

Las prácticas en el ejercicio del poder en el Estado autonómico.

La carencia de disciplina, por un lado, y la falta de dotación de una organización ajustada al cambio, por otro, han conducido a la generalización de prácticas poco adecuadas en el desarrollo del Estado de las Autonomías, que no solo los Gobiernos territoriales sino también la doctrina mejor informada llevan años criticando. Señalaremos algunos extremos evidentes: primero, la competencia estatal para aprobación de leyes básicas, bases o principios reguladores generales de determinadas materias, en los casos en que el artículo 149.1 de la Constitución le habilita para hacerlo, ha conducido a una doble clase de abusos denunciados reiteradamente por la doctrina; por una parte, la utilización de toda clase de instrumentos normativos, y no siempre normas con rango de ley, para la determinación de las bases, lo cual, aunque es admisible constitucionalmente en casos excepcionales, no puede convertirse en regla general; por otro lado, la enorme discrecionalidad utilizada para la definición de las bases de cada materia en concreto, de manera que en el concepto «bases» se han incluido no solo normas de principio o regulaciones esenciales (en este punto, la reforma alemana que acabamos de referir aporta un ejemplo fundamental) sino también pormenores o detalles. Todos estos abusos de la potestad legislativa no han podido ser contrarrestados por la jurisprudencia constitucional, enrocada sin salida en la pertinaz afirmación de que corresponde a las Cortes Generales definir lo que sea básico en cada materia sin que sea posible al Tribunal Constitucional corregir otra cosa que las extralimitaciones, siempre inencontrables para el alto Tribunal.

Segundo, la utilización del concepto de «interés general» para matizar el contenido de las competencias autonómicas o, dicho al contrario, para expandir el alcance de las competencias estatales. Todo lo que concierne al interés general es de competencia del Estado o permite una intervención de sus órganos. Normalmente, así es. Pero las actuaciones de los poderes públicos solo se justifican cuando los intereses que, con carácter general, han sido llamados a tutelar, se transforman en competencias concretas. Las competencias son, en efecto, la concreción de las atribuciones que corresponden a cada instancia legislativa o gubernativa. En el caso del Estado y las Comunidades Autónomas, están básicamente establecidas en la Constitución y los Estatutos, y no resulta disponible para ninguna de las partes proceder a redefinirlas con ocasión de cada actuación que desarrollen.

Tercero, el carácter extraterritorial de las competencias ha servido a los poderes del Estado para atraer hacia sí todas las actuaciones que, de un modo u otro, tienen efectos fuera del territorio de las Comunidades Autónomas. Las hipótesis en que esto puede ocurrir son infini-

498.

Abusos de la legislación básica.

499.

Efecto expansivo del interés general.

500.

El carácter supracomunitario del problema.

tas, el Estado ha encontrado en la apreciación del carácter supracomunitario de una materia, o de los efectos de una decisión, una extraordinaria fuente de expansión de sus atribuciones.

501.
Las competencias horizontales.

Cuarto, el Estado ha utilizado competencias de trazado horizontal, que implican o afectan a otras diversas materias, para interferirse igualmente en ámbitos materiales de decisión autonómica. La formulación de la legislación medioambiental, o en materia de consumo, o las medidas que requieren una ejecución sobre el territorio, se han constituido también en un semillero de conflictos y de habilitaciones de intervenciones del poder del Estado en sectores que, en la Constitución y en los Estatutos, aparecen consignados en favor de las Comunidades Autónomas.

502.
Poder de gasto.

Quinto, el poder de gasto del Estado, que le permite formar políticas que requieren inversiones directas o el fomento de la actividad privada, también ha sido utilizado como una manera de habilitar intervenciones de la organización estatal fuera del marco específico que le está atribuido; etc.

503.
Falta de advertencia de los problemas que afectan al funcionamiento del sistema autonómico.

No agotaremos ahora este catálogo, que puede ser bastante más extenso (remitimos a la exposición de los difíciles problemas de interpretación del contenido de las competencias, que se estudia en un volumen posterior). Tan solo pretendemos, en este momento, ilustrar de que los mismos problemas que se han detectado en otros sistemas federales, de los que hemos dado cuenta en los apartados anteriores, son también visibles en el funcionamiento de nuestro Estado de las Autonomías. Si cabe, con dos agravantes: primero, que todavía no se ha incorporado ese método de funcionamiento institucional de los Estados complejos, sino que seguimos imbuidos de prácticas ideológicas que proceden de sistemas añejos y abandonados por la Constitución; y segundo, que no parece que los responsables de las instituciones hayan apreciado con exactitud el alcance y dimensiones de este problema ni intentado corregirlo. He aquí la prueba: examínese con atención el sentido de la reforma constitucional establecida en Alemania en 2006, que acabamos de resumir; se refiere, casi del todo, al arreglo de los métodos de relación entre los poderes del *Bund* y de los *Länder*, reajustando en lo necesario el dualismo y el cooperativismo en que se apoya el funcionamiento del sistema. Compruébese, a continuación, el informe solicitado por el Gobierno al Consejo de Estado en 2005, y la respuesta contenida en el Informe del Consejo de 2006, que venimos citando. No hay rastro de estas cuestiones, seguramente condicionado el Consejo por la delimitación estrecha del objeto de la consulta que hizo el Gobierno.

Pese a todo, algunas reconsideraciones del mal funcionamiento, que ha sido objeto de una crítica universal y no solo entre nosotros, como hemos constatado, puede verse en la jurisprudencia constitucional:

Primero, el Tribunal Constitucional ha mantenido firmemente su doctrina (que procede de las SSTC 37 y 42/1981) donde afirma que el interés general no puede esgrimirse al margen del sistema de distribución de competencias. Salvo casos de emergencia o grave riesgo (SSTC 48 y 152/1988, 75/1989, 65/1998, etc.), el interés general es «una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

En segundo lugar, la práctica de recuperar, por parte del Estado, competencias en cuanto que las decisiones autonómicas puedan tener efectos fuera del territorio de la respectiva Comunidad, o se refieran a materias (por ejemplo, parques naturales, medio ambiente) que superan dicho territorio, también ha sido revisada por la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado una interpretación de estas hipótesis aceptando que la circunstancia de que, por ejemplo, un parque o espacio natural extralimite el territorio de una Comunidad Autónoma no determina la traslación de la competencia al Estado sino, preferentemente, el establecimiento de fórmulas de cooperación entre las Comunidades vecinas a los efectos de la gestión en común de dicho parque (STC 102/1995, de 26 de junio).

El poder general de gasto del Estado también ha sido excluido, por la jurisprudencia constitucional, como título competencial específico. Aunque el Estado pueda, en ejercicio de su soberanía financiera, asignar fondos públicos a unas finalidades o a otras, no puede usurpar, al hacerlo, competencias de las Comunidades Autónomas ya que «las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias» (SSTC, entre muchas, 95/1987, 152/1988, 13/1992, etc.).

En cuarto lugar, las denominadas «materias horizontales» de las cuales son ejemplos esenciales el artículo 149.1.1.^a y 13.^a de la Constitución, también han sido objeto de precisión en la jurisprudencia constitucional. En el primer caso indicado, para negar que la expresión «condiciones básicas» pueda utilizarse para establecer un cerrado uniformismo en materia de ejercicio de los derechos fundamentales. «El

504.

Recomendaciones jurisprudenciales.

505.

Abuso de la noción de interés general.

506.

Efectos extraterritoriales y recurso a la cooperación.

507.

Límites al poder de gasto.

principio de igualdad no puede interpretarse de una manera uniformadora que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas» (STC 61/1997). En el segundo supuesto, la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» tampoco puede emplearse «de forma que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica» (SSTC 125/1984, 112/1995, 128/1999, 45 y 95/2001, etc.).

4. LA COOPERACIÓN: EL CARÁCTER ESENCIAL DE UN PRINCIPIO NO ESCRITO EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución utiliza en algunos apartados el concepto de «coordinación» pero no menciona el de «cooperación» que tiene una significación distinta y más decisiva para el funcionamiento del Estado de las Autonomías. También en esto la Constitución incurrió en una omisión incomprensible porque, al ser aprobada, el cooperativismo en los Estados federales y regionales de cualquier clase se había convertido en el elemento más característico de su organización y funcionamiento. En Estados Unidos el progreso del federalismo cooperativo viene de primeros del siglo xx y, sobre todo, de la época del *New Deal*. Tanto era lo que modificaba la cultura federal la nueva práctica de las «relaciones intergubernamentales», que algunos pensaron que se había llegado a un momento de refundación del federalismo. De 1938 es la obra de J. PERRY CLARK *The Rise of a New Federalism. Federal State Cooperation in the United States*. Los estudios sobre las consecuencias de la nueva práctica han seguido, desde entonces, sin pausa, tomando incluso unos derroteros contrarios a la idea de distribución de competencias y al análisis jurídico del federalismo (es el caso de la obra de M. REAGAN y J. SANZONE, *The new Federalism*, publicada poco antes de que se promulgara nuestra Constitución: el primer capítulo comienza con la afirmación de que «*Federalism —old style— is dead*»; el nuevo se define por las *intergovernmental relations*). En el caso de Alemania Federal, tan influyente sobre la organización territorial diseñada en la Constitución española, también se mantenían en la época de su aprobación los debates sobre el abandono del antiguo «federalismo de la separación» (*Trennföderalismus*) en beneficio del «federalismo de la participación» (*Beteiligungsföderalismus*). El modelo de *Kooperative Bundesstaat* alemán era, en la época, una maquinaria política admirable, altamente idónea para asegurar la estabilidad y el crecimiento de un país, estudiado con admiración y atención por toda la doctrina.

La doctrina suplió, desde 1978, la omisión constitucional poniendo en valor la idea de cooperación y explicitando las técnicas orgánicas y

funcionales de que podía valerse. Por su parte, el Tribunal Constitucional declaró desde sus primeras sentencias que el «deber de colaboración» se encuentra implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 11 y 96/1986, de 28 de enero y 10 de julio, respectivamente; 133/1990, de 16 de julio; etc.). La importancia del principio quedó ratificada también en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992. Su artículo 4.4 dice que «la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales». El deber de colaboración ha de desarrollarse, según el mismo precepto de la Ley, en su párrafo 5.º, utilizando los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

Un resumen, casi treinta años después, de la importancia que el principio tiene y la entera regulación que la Constitución le dispensa, es el que se contiene en el Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española. Observa el Consejo que el único precepto de la Constitución que se ocupa de la relación entre Comunidades Autónomas es el artículo 145 que, por una parte, prohíbe la federación de Comunidades Autónomas y, seguidamente, se refiere a los convenios entre Comunidades Autónomas como herramienta cooperativa fundamental. El Consejo afirma que «el tratamiento que en el precepto se hace de las relaciones de colaboración y cooperación entre las Comunidades es... manifiestamente insuficiente, más orientado a encorsetar la iniciativa de las Comunidades para cooperar o colaborar entre sí y con el Estado que a imponerles la necesidad de actuar conforme a esos principios indispensables, como enseña la experiencia ya adquirida, para asegurar la eficacia de los poderes públicos». Sigue diciendo más adelante que «en su redacción actual, la Constitución no ofrece base alguna para (las) relaciones de colaboración vertical y se ocupa solo de las de colaboración o cooperación horizontal, que pretende encuadrar en dos categorías poco nítidas: los “convenios” previstos en los Estatutos para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y los “acuerdos” entre estas, cuyo objeto no precisa...». Y concluye la crítica: «La oscuridad y rigidez de esta regulación constitucional han hecho que el número de convenios y acuerdos suscritos formalmente entre Comunidades Autónomas desde 1978 haya sido muy reducido, y han obligado a estas a recurrir a otras vías para cumplir con el “deber de

509.

El «deber de colaboración» implícito en la esencia del Estado autonómico.

510.

La defectuosa incorporación a la Constitución del deber de colaboración, según el Consejo de Estado.

511.

Crítica del artículo 145 CE.

colaboración"». Considera el Consejo de Estado que el retraimiento de la cooperación horizontal a través de los convenios se debe seguramente a la regulación tan estrecha de los mismos, que obliga a ponerlos en conocimiento de las Cortes Generales o incluso a obtener autorización de las mismas. Lo cual es notoriamente excesivo porque el control que podrían ejercer aquellas tendría que ser de legalidad y «en nuestro Estado de Derecho no son los órganos políticos, sino los jurisdiccionales, los encargados de impedir lo jurídicamente ilícito».

La necesidad de cooperación, sin embargo, ha sido constatada en el Estado de las Autonomías español, nada más fundarse. Las razones esenciales de la apelación reiterada a la colaboración y cooperación son las siguientes:

512.

La cooperación como imperativo.

— Las oscuridades, vacíos e imprecisiones que suelen contener las listas constitucionales de distribución de competencias. Es normal la interconexión, el entrecruzamiento y la implicación de las competencias que corresponden a los distintos poderes territoriales. La imposibilidad de ejercerlas en régimen de separación total reclama el entendimiento y la cooperación.

513.

Interconexión competencial.

— Como ya se ha indicado en apartados anteriores, la tendencia a la asunción de nuevas responsabilidades por parte de los poderes centrales requiere ser contrarrestada utilizando otras formas de frenar ese crecimiento y de asegurar la participación en las decisiones de las instancias centrales.

514.

Freno a la concentración.

— Alguna doctrina ha formulado críticas contra las técnicas cooperativas aduciendo que vacían el contenido de la autonomía en la medida en que no permiten ejercer unilateralmente las competencias. Pero, como observó GREYWE-LEYMARIE, dichas protestas se refieren más a las formas de «cooperación espontánea» no constitucionalizadas sino surgidas pragmáticamente en algunos federalismos clásicos para permitir armonizar los intereses de los diferentes poderes públicos. Nada hay que objetar contra el cooperativismo que resulta directamente necesario porque está implícito en las fórmulas de articulación del poder usadas por la Constitución. Aunque se vea en la cooperación una manifestación expansiva del poder federativo, también son visibles las connotaciones defensivas de las autonomías: las técnicas cooperativas impiden el monopolio y las decisiones unilaterales, reclamando la participación autonómica en ámbitos materiales que, sin la cooperación, serían asumidos en exclusiva por las instancias centrales. Es pertinente aquí la observación de HESSE en el sentido de que el proceso de *Unitarisierung* que afecta a los sistemas federales no es equi-

515.

Defensa de la autonomía.

valente a la centralización, ya que los intereses unitarios no se salvaguardan desde instancias de poder únicas sino con el recurso a la coordinación, convenios, acuerdos administrativos, deliberaciones en común, consorcios, entes comunes, etc.

— La parte de beneficio que hay en la idea cooperativa para las instancias autonómicas es visible en todos los supuestos en que, por ejemplo, se invoca por el Estado el interés general, el carácter horizontal de una competencia, la extralimitación del territorio autonómico de una materia o problema, para pretender asumir en exclusiva la regulación o la gestión del mismo. La cooperación se convierte, en estos casos, en una alternativa al ejercicio exclusivo de la competencia, que marginaría a las Comunidades Autónomas.

— La jurisprudencia constitucional, como hemos indicado, se ha referido en innumerables ocasiones a la cooperación y colaboración en el Estado de las Autonomías. En primer lugar para distinguirla de otro concepto próximo: la coordinación. La diferencia entre la coordinación y la colaboración, la STC 214/1989 ha establecido que «si bien tanto una como otras técnicas se orientan a flexibilidad y prever disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» (un resumen de la jurisprudencia constitucional en STC 45/1991).

— Refiriéndose a las características del principio de colaboración, el Tribunal Constitucional ha destacado que alude a una característica esencial del Estado de las Autonomías. Ha advertido desde el principio en su jurisprudencia que es una regla «que no es menester justificar en preceptos concretos» se trata por tanto de un principio que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (esta jurisprudencia está ya establecida en la STC 18/1982, pero sus desarrollos pueden verse en otras muchas como las SSTC 152/1988, 96/1996, 118/1996). Siguiendo esta pauta el Tribunal Constitucional

516.

Alternativa al ejercicio monopolístico de las competencias.

517.

Diferencia con la coordinación.

518.

«No es menester justificar en preceptos concretos».

519.
Imprescindible.

ha declarado en innumerables ocasiones que el principio de colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de autonomías (a partir de la STC 76/1983). En la jurisprudencia pueden encontrarse muchas aplicaciones de la apelación a la cooperación, bien para solucionar, utilizando dicha fórmula de comportamiento, los problemas de concurrencia de competencias que han de ejercerse necesariamente sobre un territorio y pertenecen separadamente al Estado y a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, SSTC 77/1984, 227/1988, 149/1991); también el ejercicio de competencias exclusivas relativas a un mismo ámbito competencial tienen una tendencia a producir conflictos que solo pueden resolverse con recurso a la técnica de la cooperación (STC 118/1996). Ha apelado el Tribunal Constitucional al uso de la cooperación, cuando se trata de desarrollar por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas medidas de fomento de una determinada actividad privada (STC 13/1992). También en lo que concierne a la relación del Estado y las Comunidades Autónomas en las políticas comunitarias y su ejecución (STC 252/1988).

520.
Cooperación en casos de concurrencia.

— El Tribunal Constitucional ha considerado especialmente preciso que se recurra a fórmulas de cooperación cuando se ejercitan competencias de naturaleza concurrente que incidan materialmente sobre el mismo espacio territorial. En estos casos la jurisprudencia ha reiterado que «la consideración del correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otro a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdos previstos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988). Dice por ello que estas fórmulas «son especialmente necesarias en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben dictarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la dirección de órganos de composición mixta, etc.» (STC 40/1998).

5. LAS FORMAS DE LA COOPERACIÓN

Clasificaremos ahora y expondremos el contenido esencial de las formas de cooperación y colaboración utilizadas en el Estado de las Autonomías. Es imposible hacerlo exhaustivamente dada la variedad

de las formas de acciones e instrumentos manejados, aunque la mayor parte de ellos son subsumibles en la tipología que a continuación se indica.

A) Cooperación bilateral y multilateral, horizontal y vertical, orgánica y procedimental, espontánea y obligatoria

Es probable que todas las formas posibles de cooperación intergubernamental puedan incluirse en alguno de los criterios de clasificación indicados, aunque todos ellos, en la práctica, se corresponden con técnicas e instrumentos cooperativos en los que suelen darse acumuladamente algunos de los elementos de tal clasificación (por ejemplo, la bilateralidad, el carácter vertical y su instrumentación a través de un órgano, son condiciones que reúne la Comisión Bilateral entre el Estado y la Generalitat que regula el artículo 183 del Estatuto de 2006). La denominación «bilateral» suele reservarse para las relaciones que se traban entre el Estado y una Comunidad Autónoma concreta. Aunque, naturalmente, también son de esta clase las relaciones entre dos Comunidades Autónomas. Esas relaciones bilaterales pueden consistir en el establecimiento de un órgano donde se reúnan representantes de las dos instancias cooperadoras, pero también pueden radicar en el establecimiento de procedimientos comunes de actuación o la formulación de planes conjuntos.

521.
Bilateral.

La multilateralidad se predica de los órganos o actuaciones que reúnen a diversos representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, o solamente de estas. En el primer caso se trata de una multilateralidad vertical. En el segundo, horizontal. La cooperación multilateral puede trabarse mediante órganos o expresarse únicamente mediante convenios. Los del artículo 145 de la Constitución, a los que ya hemos aludido, son de carácter horizontal, ya que se refieren a la colaboración de las Comunidades Autónomas entre sí.

522.
Multilateral.

Las formas orgánicas de cooperación agrupan todos los supuestos, cualesquiera que sean sus intervinientes, en los que la cooperación supone la creación de un órgano con participación de las entidades colaboradoras, o bien la utilización en común o participada de establecimientos o instituciones ya existentes. Las formas posibles son muy diversas, como recogeremos inmediatamente.

Las formas procedimentales de colaboración son, seguramente, las más importantes porque suponen diversas manifestaciones del ejercicio en común de competencias. Se sustancian de muy diversas mane-

523.
Procedimental.

ras: intervención de las instancias territoriales en los procedimientos de decisión estatal, intercambio de información, convenios, planes conjuntos, etc.

La cooperación es obligatoria cuando viene impuesta por la Constitución (considerando que no contiene esta ninguna mención específica a la colaboración, salvo en el caso de los convenios del artículo 145, cuya celebración es voluntaria, podría estimarse que no existe colaboración constitucionalmente obligatoria; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha establecido que en algunos casos de concurrencia de competencias —por ejemplo, en materia de espacios naturales protegidos— es obligatorio recurrir a la cooperación), los Estatutos (la participación de las Comunidades Autónomas en comisiones bilaterales o mixtas, por ejemplo), o la ley (el cumplimiento de trámites procedimentales establecidos en la legislación ordinaria). Es espontánea la colaboración cuando no existe una norma específica que la imponga (suele ser el caso de los convenios).

En el sumario recorrido que seguirá a continuación, de las formas básicas de cooperación, dejaremos aparte las que suponen la integración de las Comunidades Autónomas en instituciones constitucionales del Estado a los efectos de participar en las decisiones legislativas o en las consultivas, judiciales o en los organismos reguladores de la Economía. Esta integración es una pieza esencial de los Estados complejos que, hasta la fecha, ha tenido muy poco desarrollo entre nosotros. Pero nos referiremos a todos estos supuestos de integración institucional en un apartado ulterior.

524.

*Integración
institucional.*

La más importante de estas formas de integración es la participación de los territorios autónomos en una segunda Cámara legislativa. Esta exigencia cuenta entre los principios estructurales básicos del federalismo. Sin embargo, al margen del problema de la decadencia de las segundas Cámaras, no es en estas instancias legislativas donde ha eclosionado el fenómeno cooperativo, recluido, sobre todo, en instancias gubernativas y administrativas, respondiendo en alguna medida a la transformación de las Altas Cámaras, dominadas por el sistema de partidos y rebajadas en su función de órganos de representación territorial [LOEWENSTEIN ha podido escribir sobre el Senado norteamericano y en relación con la participación de los Estados a través del mismo que «había caído bajo la influencia de los partidos mucho antes de que la Enmienda XVII (1913) estableciese la elección popular de los senadores. Desde entonces está dominado absolutamente por los partidos. La protección de los derechos de los Estados miembros ha quedado relegada a la media luz de un

patronaje y de un funcionamiento entre bastidores. En el Senado no se oyó jamás la voz de los Estados miembros, sino la voz de los partidos organizados a nivel nacional». En todo caso, alguna de estas altas Cámaras empezó funcionando como un organismo gubernamental de carácter multilateral. El *Bundesrat*, en concreto, que creó la Constitución alemana de 1871, se configuró como una «Cámara de Ministros» o *Ministerrat*, al modo en que funcionan ordinariamente los organismos gubernamentales en las instituciones internacionales, incluida, actualmente, la Unión Europea. BISMARCK esperaba establecer con esta Cámara un contrapeso del *Reichstag*. Se integrarían en el *Bundesrat* los ejecutivos de los *Länder* con funciones decisivas para la formación de la legislación. Este modelo contrasta con el que ofrece el Senado de los Estados Unidos o el *Ständerat* suizo, que no está montado sobre la participación de los Gobiernos, sino basado en la representación directa de los ciudadanos de los Estados. En el proceso constituyente alemán se debatió sobre cuál de los dos modelos, histórico o comparado, se asumiría, concluyendo con la fórmula que asumió la Constitución de 1871 ya indicada, aunque matizándola en el sentido de que no participaría en toda la actividad legislativa en los mismos términos que la Cámara Baja, sino en determinadas materias específicas. Partiendo de estas restricciones iniciales, el papel y la influencia del *Bundesrat* no dejó de crecer desde entonces.

También forman parte de esta integración institucional las previsiones que, tras las reformas estatutarias iniciadas en 2006, ha plasmado el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, seguido en esto por todos los demás. El artículo 180 contempla la participación de la Generalitat en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, o la participación en órganos de dirección económica o reguladores como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (artículo 182.1). Igualmente en los procesos de designación de miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de la Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, y el Consejo de Radio y Televisión (artículo 182.3). Este modelo participativo en instituciones y organismos estatales ha sido secundado luego por los demás Estatutos de Autonomía con carácter general.

B) Conferencias intergubernamentales

En el campo de las acciones gubernamentales y administrativas, que es donde recientemente, a partir de los años sesenta, se ha producido una gran expansión del fenómeno cooperativo, ha tenido un gran predicamento la fórmula de las conferencias de responsables políticos y administrativos. En Alemania Federal funcionan conferencias sectoriales que integran al ministro del ramo y a los ministros responsables de la misma materia en cada uno de los *Länder*. Estas conferencias se reúnen dos o más veces al año en períodos fijos o sobre la base de la convocatoria del ministro federal. En el seno de las mismas se discuten problemas comunes, se trazan planes de acción conjunta, se marcan prioridades y se establecen, en definitiva, las fórmulas más útiles de coordinación de las políticas a adoptar. La fórmula (generalizada también en Austria, Suiza e Italia, por ejemplo) es importante porque consigue combinar adecuadamente el necesario respeto a la separación de competencias y responsabilidades con la coordinación y cooperación en pro de acciones comunes. En este sentido, las conferencias ni sustituyen las decisiones de los órganos propios de cada esfera, central y territorial, ni adoptan resoluciones, por lo común, directamente aplicables. La técnica que se suele utilizar es más simple, aunque sutil; en el seno de las conferencias se alcanzan acuerdos que luego se comprometen a ejecutar cada una de las partes en el territorio a que alcanza su responsabilidad. A estos efectos, al concluir las reuniones del ministro federal o el representante del poder central asistente a las mismas expide una directiva que se remite a los responsables territoriales, directiva que refleja el contenido de los acuerdos que ulteriormente estos plasman o recogen en disposiciones o resoluciones internas. Se salvan, pues, las facultades decisorias sin perjuicio de que se coordinen. Los actos de ejecución de lo acordado son imputables íntegramente a los territorios responsables. Estas conferencias suelen funcionar de manera más o menos institucionalizada y también a niveles distintos. No es infrecuente que junto a las conferencias formalizadas que atienden ramos concretos de la acción pública, se dé otra forma no institucionalizada de relación consistente en contactos informales entre los responsables de cada sector que tienden a concretar acuerdos respecto de sus actuaciones futuras. Es frecuente que junto a la conferencias de ministros existan también reuniones periódicas de funcionarios o directores de servicios administrativos de inferior nivel, con objeto frecuentemente de preparar planes y programas comunes (en Austria se ha generalizado en este último sentido la fórmula de las Comisiones de expertos que preparan planes y actuacio-

525.

Procedimientos
de actuación.

nes comunes: por ejemplo, *Agrarkonferenz*, *Landesverteidigungskonferenz*, *Verkehrskonferenz*, etc.), o incluso que en este tipo de órganos lleguen a participar también representantes de las Corporaciones locales en la medida en que aparezcan implicadas sus competencias (muy significativa es a este respecto la Conferencia de ordenación del territorio creada en Austria por su Ley de 25 de febrero de 1971, *Oesterreichische Raumordnungskonferenz*).

En España se hizo uso, desde los primeros momentos de la instauración de las autonomías, de técnicas de cooperación como las examinadas. Las soluciones aparecen, no obstante, claramente sesgadas a favor de las Comisiones mixtas paritarias (que no es, sin embargo, la fórmula general en Derecho comparado que no reduce la cooperación a un vis a vis entre el poder central y cada uno de los poderes autónomos singularizados, sino que tiende a la constitución de órganos cooperativos más amplios que integren al conjunto de territorios autónomos), puestas en funcionamiento, ya desde la etapa preautonómica, para negociar las transferencias de servicios del Estado a las Autonomías (procedimiento que ha sido corregido luego parcialmente con la instauración de Comisiones sectoriales que integran ya a todas las Autonomías interesadas; el sistema nuevo, lo instauró un Real Decreto de 12 de diciembre de 1980 y se generalizó a partir de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981). Práctica que luego se ha transportado a otros muchos campos (Ley del concierto vasco de 13 de mayo de 1981, artículo 40; Ley de cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, artículo 26) incluso por determinación expresa de los propios Estatutos (además de la Comisiones mixtas de transferencias, las Juntas de Seguridad a que se refieren los artículos 13 y 17 de los Estatutos catalán y vasco, respectivamente, responden a los mismos principios organizativos). Más tarde, empezaron a utilizarse otras formas de colaboración para integrar en un solo órgano a los máximos responsables estatales y autonómicos de un mismo ramo (a esta idea responden las «Conferencias sectoriales de los consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo» a que se refiere el artículo 9 LOAPA, y también el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas creado por el artículo 3 LOFCA de 22 de diciembre de 1980), o bien a autoridades y funcionarios de inferior nivel para que atiendan cuestiones más especializadas (por ejemplo, la Junta coordinadora de capacitación y extensión agraria, creada por un Real Decreto de 24 de julio de 1980).

El artículo 5 de la Ley 30/1992 trata específicamente de los órganos de colaboración. Los principales son los órganos de carácter bilateral,

526.

Implantación inicial en España de las Comisiones mixtas.

527.

Desarrollo de las Comisiones sectoriales.

528.
Comisiones
Bilaterales y
Sectoriales en la
Ley 30/1992.

a los que el artículo 5.2 llama Comisiones Bilaterales de Cooperación que están integrados por representantes de la Administración General del Estado y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que se integre en dicha Comisión, o también órganos de cooperación que reúnen a miembros del Gobierno y a miembros de diferentes Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a los que el artículo 5.3 de la Ley denomina Conferencias Sectoriales. El precepto establece con cierto detalle el régimen de organización y funcionamiento de estas Comisiones, respecto de la convocatoria del órgano, los criterios para la aprobación de acuerdos (que se denominarán «convenios de conferencia sectorial»), la posibilidad de acordar comisiones o grupos de trabajo subordinados, etc.

Los nuevos Estatutos de Autonomía, aprobados a partir de 2006, han regulado con cierta minuciosidad una Comisión Bilateral entre la Comunidad Autónoma y el Estado. El modelo es la regulación contenida en el artículo 183 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que regula la composición y funciones de la Comisión Bilateral Generalitat/Estado. También regula el artículo 176 del mismo Estatuto, la participación de la Generalitat en organismos multilaterales, circunstancia que contempla pero con la expresa previsión de que la Generalitat no queda vinculada por las decisiones que se adopten en el marco de tales mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado u otras Comunidades Autónomas, respecto de los cuales no haya manifestado su acuerdo.

529.
Conferencia de
Presidentes.

La Conferencia multilateral más notable es la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas que fue convocada por el presidente del Gobierno y se reunió por primera vez el 28 de octubre de 2004. El modelo de las Conferencias de Presidentes es sin duda de los federalismos germánicos centroeuropeos. Como han explicado entre nosotros R. BOCANEGRA y A. HUERGO, en la práctica federal alemana existe de un lado la *Ministerpräsidentenkonferenz* que es un órgano horizontal de cooperación, que reúne a los presidentes de los *Länder* y la *Konferenz der Regierungschefs der Bund und der Länder*, que es un órgano de estructura vertical que reúne al canciller Federal con los presidentes de los *Länder*. A este último órgano se refiere el artículo 31 del Reglamento del Gobierno (cuya aprobación por el propio Gobierno está prevista en el artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn; el vigente es de 1951; aquel precepto obliga al canciller Federal a «invitar varias veces al año a los miembros presidentes de los Gobiernos de los *Länder* a reuniones personales conjuntas con el Gobierno federal...»), tomando como antecedente lo que ya preveía el Regla-

mento de Gobierno, aprobado durante la Constitución de Weimar y manteniendo, por tanto, una tradición cooperativa que, en este punto es estable en el Federalismo alemán.

C) Información recíproca

El deber de información se refiere a la obligación que pesa sobre las Comunidades Autónomas de comunicar determinadas actuaciones, situaciones o hechos al Estado a los efectos de que se puedan ejercer correctamente las competencias que tiene atribuidas.

Puede consistir esta obligación informativa en el envío de publicaciones hechas en *Boletines Oficiales* de las propias Comunidades Autónomas (SSTC 104/1988 y 152/1988) o la de informar, por ejemplo, a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de los ingresos, traslados, salidas, clasificación, permisos y demás datos que afecten a la situación penitenciaria de los internos en los establecimientos penitenciarios. El Tribunal Constitucional ha deducido esta obligación argumentando que «en un sistema de autonomías territoriales la eficacia de acción de los poderes públicos requiere la mayor transparencia de los mismos». Por eso la apelación a «este tipo de instrumentos de información en relación con las Comunidades Autónomas no puede convertirse en un nuevo y autónomo mecanismo de control». Es decir, que el deber de información existe y hay que cumplimentarlo pero tiene que instrumentarse en la legislación del Estado de manera que no resulte de ella una habilitación al legislador estatal para imponer obligaciones de información que supongan «un control genérico indeterminado que implique una dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma respecto al Estado, ni un control estatal, con facultades de dirección, rectificación o reflexión, sobre las autoridades autonómicas de los establecimientos penitenciarios» (STC 104/1988, FJ 5.º). No obstante la advertencia que acaba de transcribirse, el Tribunal Constitucional acabó reconociendo la legitimidad del requerimiento de información en el caso que examinaba, afirmó a este respecto que «ha de señalarse que los deberes de colaboración y auxilio mutuo han de entenderse intensificados cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, de cuya dirección adecuada y uniforme este no puede desentenderse, porque todas las instituciones penitenciarias se integran en un sistema único y, además, realizan una actividad administrativa que constituye un instrumento al servicio de otros fines, de la aplicación del Derecho Penal único y de la ejecución de las decisiones judiciales en materia penal, y están implicadas también otras autorida-

530.

Formas de la información.

531.

Deberes.

532.

Límites.

533.

Manifestación de la colaboración.

des, tanto gubernativas del Estado en relación con la seguridad pública (artículo 149.1.29.ª CE) como los órganos del Poder Judicial».

D) Administración mixta

A medias entre una cooperación orgánica y procedimental están las técnicas denominadas de Administración mixta. Las prevenciones frente a esta alternativa se deben a motivaciones diferentes; en países como Italia, donde se han producido muchas situaciones de codependencia de órganos a consecuencia de las operaciones de transferencia de servicios desde el Estado a las regiones autónomas, la crítica a estas situaciones (BARDUSCO, BARTOLE, GIANNINI) se debe a la gran ambigüedad que crean, a que son un rebuscado expediente para que el Estado no se desprenda totalmente de determinados servicios y, sobre todo, a que condiciona el ejercicio de sus competencias por las regiones, ya que no pueden disponer plenamente de determinados servicios y, sobre todo, a que condiciona el ejercicio de sus competencias por las regiones, ya que no pueden disponer plenamente de su propia organización. En Alemania, sin embargo, la crítica se debe a la estimación de que las fórmulas de *Michverwaltung* rompen con el principio de separación de instancias administrativas, que es una regla capital de la Ley Fundamental de Bonn, y especialmente con la regla general de que los servicios administrativos y las tareas ejecutivas han de quedar en la esfera de los *Länder* (artículo 83 de la Ley Fundamental citada).

La técnica que comentamos consiste en atribuir el ejercicio de competencias a un órgano administrativo común, cuyas resoluciones se tienen por propias de todas y cada una de las esferas implicadas. Esto diferencia a esta técnica de las conferencias interestatales en las que la separación se mantiene, ya que solo se utilizan para preparar acuerdos que luego ejecutan cada una de las partes. En el sistema de Administración mixta los órganos constituidos ejercen directamente competencia. En Alemania, se han aplicado estas fórmulas a algunos órganos intermedios de recaudación de tributos; su empleo ha permitido descargar a la Federación de responsabilidades en este ámbito y fortalecer las instancias administrativas de los *Länder*. Ahora bien, sobre los órganos referidos mantiene importantes competencias el *Bund* que van desde la dirección de su actividad (*Oberfinanzdirektion*) hasta la designación de sus cargos principales. Al mismo modelo pertenece la solución de encomendar el reclutamiento o formación de funcionarios a una institución única, sin perjuicio de que los efectivos sirvan o vayan

534.
Crítica a las
situaciones de
doble
dependencia.

535.
Ejercicio de
competencias
separadas a través
de un órgano
único.

a servir en instancias federales o federadas (es el caso de la Escuela Superior de Administración de Espira).

Una variante de la técnica cooperativa anterior consiste en la encomienda, a un ente de base institucional o corporativa preexistente o creado ad hoc, del ejercicio de competencias que parcialmente corresponden a más de una instancia territorial. Un ejemplo tradicional entre nosotros ha sido el de las confederaciones hidrográficas. La adaptación del viejo régimen de las confederaciones hidrográficas a la organización territorial del Estado dispuesta por la Constitución se ha llevado a cabo en la nueva Ley de Aguas, actualmente Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Establece en su artículo 21 que en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán organismos de cuenca que tendrán la denominación, según el artículo 22, de Confederaciones Hidrográficas. En los preceptos siguientes se establece la organización y las funciones de estos organismos. Y el artículo 25 precisa la colaboración de las Comunidades Autónomas con los organismos de cuenca que se instrumenta, entre otras fórmulas, en la incorporación de las Comunidades Autónomas de la Junta de Gobierno de las Confederaciones, así como en la celebración de convenios de colaboración. Se establece que en los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico se ha de requerir el informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifiesten lo que estimen oportuno en las materias de su competencia.

E) Utilización instrumental de organismos y empresas

Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden dar lugar a una organización común, que adopte la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica, o también al establecimiento de una sociedad mercantil. A este supuesto se refiere con carácter general el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por tanto, se pueden crear personificaciones instrumentales de carácter institucional, bien sometidas al Derecho Público, bien al Derecho Privado, en las cuales participan en común el Estado y las Comunidades Autónomas, u organismos dependientes de uno o de otras, para prestar servicios o desarrollar actividades de interés común.

Un ejemplo muy importante y expresivo de esta solución técnica lo ha establecido el artículo 204 del Estatuto de Cataluña de 2006. Prevé

este precepto la creación de una Agencia Tributaria de Cataluña encargada de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de determinados tributos, que convivirá con la Administración Tributaria del Estado. Se prevén, no obstante, delegaciones de esta en aquella y formas de colaboración. Pero el precepto citado también sitúa en el horizonte un ejercicio en común de las competencias a través de un consorcio que se ocupe del desarrollo de las funciones de carácter recaudatorio indicadas que pertenecen a cualquiera de las dos Administraciones tributarias. Se prevé, en concreto, que «se constituirá, en el plazo de dos años, un consorcio o ente equivalente en el que participará de forma paritaria la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. El consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña».

Sin perjuicio de la constitución de empresas participadas, directa o indirectamente, en común por el Estado y las Comunidades Autónomas, también se puede observar en nuestra práctica de cooperación el ejercicio de algunas funciones ejecutivas de las Comunidades Autónomas a través de empresas del Estado. Estos supuestos están previstos en el artículo 15 de la Ley 30/1992 que regula las encomiendas de gestión, mediante las que se encarga a órganos o entidades propias o ajenas la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios. El caso más expresivo es el de TRAGSA.

El caso de TRAGSA ha puesto de manifiesto cómo una sociedad estatal puede ser utilizada por las diferentes Comunidades Autónomas como medio instrumental para la gestión de competencias propias. TRAGSA es una sociedad estatal que tiene por objeto la realización de todo tipo de trabajos, estudios, actuaciones, obras y prestaciones de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio ambiente, de agricultura y pesca (artículo 88.3 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre). Esta empresa había venido participando habitualmente en la ejecución de contratos de las Administraciones Públicas, considerándose como un «medio propio instrumental y servicio técnico» de las Administraciones Públicas. El Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo, subrayó el carácter instrumental y no contractual que tienen las relaciones de TRAGSA y sus filiales con las Administraciones Públicas. Son un medio propio y un servicio técnico de las mismas. De esta manera TRAGSA ha venido actuando no solo como medio propio de la Administración del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, que le han adjudicado directamente sus obras sin someterse al ordenamiento jurídico de la contratación pública. Esta cuestión ha dado

lugar a diversas controversias que han sido atendidas en diversas ocasiones por el legislador (Ley 66/1997, citada, y Ley 53/2002, de 30 de diciembre), siempre para aclarar que TRAGSA no tiene que participar en concursos para la adjudicación de contratos cuando actúa como medio instrumental o propio de las Administraciones Públicas. La cuestión ha sido llevada ya en diferentes ocasiones al Tribunal de Justicia Comunitario que ha resuelto que, cumpliéndose determinadas condiciones, dicha utilización instrumental de la empresa estatal por todas las Administraciones Públicas, se acomoda perfectamente al Derecho comunitario. Utilizó el Tribunal Constitucional su propia jurisprudencia sobre la excepción a la aplicación de las Directivas en materia de adjudicación de contratos públicos llamada «*in house providing*». Esta jurisprudencia arranca de las Sentencias *Teckal*, de 18 de noviembre de 1999, y *ARGE*, de 7 de diciembre de 2000. En relación con TRAGSA el Tribunal de Justicia admitió en su Sentencia de 8 de mayo de 2003 expresamente esta excepción, que ha ratificado en su Sentencia de 19 de abril de 2007. En la legislación de contratos administrativos vigente (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público), se excluyen expresamente de su ámbito de aplicación las encomiendas de gestión o de prestación de servicios a través de medios propios o servicios técnicos [artículo 4.1.n)]. Las condiciones para que una entidad o empresa pueda calificarse de medio propio las concreta el artículo 24.6 de la misma Ley citada.

F) La gestión ordinaria

Parecida a la fórmula anterior es la consistente en la utilización por un territorio autónomo o por el Estado de servicios pertenecientes a una Administración Pública distinta.

A este tipo de soluciones corresponde la operación propugnada en Italia por el artículo 118 de la Constitución, según el cual las regiones están obligadas a emplear fórmulas de Administración indirecta, sirviéndose a tales efectos de las Corporaciones locales para ejercer sus competencias. Esta fórmula tiene dos variantes: la primera, el ejercicio delegado por las Corporaciones locales de competencias regionales; la segunda, la utilización por las regiones de los órganos locales como propios a efectos de preparar sus decisiones, tramitar expedientes, etc. En nuestro Derecho, la fórmula ha tendido a generalizarse también: quedó recogida en los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 y al articulado de la LOAPA —artículos 12 a 15 y disposición adicional 2.^a— e incorporado a los Estatutos de Autonomía a partir del

primer Estatuto andaluz que aprobó la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1981, artículo 4.4: «En los términos de una Ley de Parlamento andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad».

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 ha generalizado la habilitación a las Comunidades Autónomas para delegar competencias a favor de las Diputaciones Provinciales, así como encomendar a esta la gestión ordinaria de los servicios propios en los términos que prevean los Estatutos correspondientes. Establece el artículo 37 de la mencionada Ley que en estos casos las Diputaciones actuarán «con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades».

El régimen jurídico de las competencias que se ejercen en régimen de gestión ordinaria se asimila en la Ley al de las competencias delegadas a que se refiere el artículo 27 del mismo texto legal. En concreto, las competencias han de ejercerse con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante (artículo 27.4).

G) Integración de representantes en órganos de otra Administración Pública

Distinta de la Administración mixta y de la utilización de servicios administrativos ajenos, es la simple participación en órganos o establecimientos propios de una Administración pública de representantes designados por otra (participación en Consejos consultivos u órganos de dirección). Es una fórmula de participación menos intensa y más simple, pero que tiene también algunas manifestaciones ya entre nosotros. El primer Estatuto de Autonomía de Cataluña utilizó diversas fórmulas de ese tipo que luego se han generalizado en los demás (*vid.* artículo 12.2 del Estatuto de 1979). El artículo 182.2 del nuevo Estatuto catalán de 2006 habilita a la Generalitat para que, en los términos que establezca la legislación aplicable, pueda participar en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña. En términos no tan explícitos pero considerando la misma posibilidad de participación, el artículo 221.2.f) del nuevo Estatuto de Andalucía de 19 de

marzo de 2007, encomienda como función propia a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta Andalucía/Estado, la propuesta de designación de representantes de la Comunidad Autónoma en los organismos económicos, en instituciones financieras y empresas públicas.

H) Convenios de colaboración

La fórmula única de colaboración o cooperación prevista en la Constitución son los convenios contemplados en el artículo 145. De ella se hizo un uso bastante amplio en los Reales Decretos de Transferencias de Servicios para articular la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir, como fórmula de cooperación vertical. Sin embargo, toda la doctrina y el Consejo de Estado han denunciado que la rigidez de la regulación de los convenios ha determinado su empleo prácticamente marginal como instrumento de colaboración horizontal entre las Comunidades Autónomas.

El artículo 145.2 de nuestra Constitución se limita a habilitar a los Estatutos para que prevean los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, añade el precepto citado, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales. El procedimiento y límites para su celebración son los siguientes: se distingue, siguiendo lo dispuesto en la Constitución, entre convenios para la gestión y prestación de servicios y acuerdos de cooperación. Los convenios, una vez celebrados y antes de su entrada en vigor, han de ser comunicados a las Cortes Generales; si estas o alguna de sus Cámaras no manifiesta reparos en el plazo de treinta días los convenios entran en vigor; si, por el contrario, en el mismo plazo, manifiestan reparos, el convenio ha de tramitarse como si de un acuerdo de cooperación se tratara. El régimen de estos acuerdos de cooperación es el de la autorización previa a las Cortes, es decir, de un pronunciamiento específico y formal sobre los mismos. El Estatuto vasco, por la posición singular de las provincias que integran el territorio a que se refiere, hace mención también de los convenios internos, celebrados entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos que la integran; respecto de ellos se limita a establecer que se comunicará su celebración a las Cortes Generales y, transcurridos veinte días desde que se efectuó tal comunicación, entrarán en vigor (el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 regula en su artículo 166 la tramitación en

537.

Importancia como forma de cooperación vertical y horizontal.

538.

Limitaciones de la regulación constitucional.

539.

Procedimiento de elaboración y aprobación.

las Cámaras de estos acuerdos). En general, puede notarse que se ha dado un tratamiento harto precario y riguroso a una técnica que en los sistemas de autonomía es de curso corriente.

La Constitución se ha limitado, por tanto, en el artículo 145.2 a prever la celebración de convenios horizontales que relacionan a las Comunidades Autónomas entre sí, pero ninguna mención se contiene a los convenios con el Estado que han sido en la práctica de celebración más frecuente considerando que se ha hecho uso de ellos para ajustar las transferencias de servicios en algunos sectores de competencia autonómica. Los convenios de carácter vertical han sido objeto, sin embargo, de una regulación relativamente pormenorizada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Su artículo 6 se refiere a los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma con las Comunidades Autónomas. El precepto impone una serie de requisitos concernientes a los órganos que participan y su capacidad jurídica, la competencia que utilizan, financiación y actuaciones que comprometen, la necesidad o no de establecer una organización especializada para la gestión de lo que se acuerda, el plazo de vigencia y los supuestos de extinción. Se prevé que los convenios puedan establecer un órgano mixto que se ocupe de la vigilancia y control de lo acordado y también que la gestión del convenio pueda determinar la creación de una organización común, que, en tal caso, podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. En estos casos los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo así como las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero. Naturalmente en los órganos de decisión tienen que estar integrados representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los estatutos respectivos (artículo 6.5). Tomando referencia de esta regulación y considerando la práctica, comparada y propia, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, ha establecido clasificaciones expresivas de la variada tipología de los convenios: convenios de cooperación al ejercicio de tareas ajenas, convenios para el ejercicio coordinado de competencias, convenios para el traspaso de servicios, convenios sobre competencias, convenios normativos, convenios para la creación de órganos, de naturaleza contractual, etc.

Además de esta clase de convenios verticales, el artículo 5.5 de la misma Ley 30/1992 prevé la posibilidad de que los acuerdos que se adopten en el seno de las conferencias sectoriales (integradas por miembros del Gobierno y de las Comunidades Autónomas) puedan formalizarse bajo la denominación de «Convenio de Conferencia Sectorial».

Según el artículo 8 de la Ley citada, ni estos convenios de conferencia sectorial, ni los denominados convenios de colaboración regulados en el artículo 6, suponen en ningún caso la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes. Sin embargo, obligan a las Administraciones participantes desde el momento de su firma salvo que en ellos se establezca otra cosa. La pretensión evidente de la Ley es que los acuerdos contraídos en el seno de las Comisiones Sectoriales, o con ocasión de los convenios citados, vinculen a todos los que participan en ellos. Sin embargo, el Estatuto de Cataluña de 2006 ha introducido matizaciones a esta presunción de eficacia inmediata estableciendo la precisión de que no le vinculan las decisiones en las que no haya manifestado su acuerdo (artículo 176.2); ello sin perjuicio de que siempre puede hacer constar sus reservas a los acuerdos adoptados sin su aprobación (artículo 176.3).

Los convenios de colaboración, de cualquier clase, han de ser comunicados al Senado y publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y de la Comunidad Autónoma respectiva (artículo 8.2 de la Ley 30/1992). Las demás cuestiones relativas al régimen jurídico de los convenios pueden ser precisadas por las propias Conferencias Sectoriales al adoptar el acuerdo de institucionalización y al aprobar su reglamento interno, lo que no empece que las cuestiones litigiosas sean resueltas por la jurisdicción contencioso-administrativa o por el Tribunal Constitucional en el orden de sus respectivas competencias.

En los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006, se suele hacer referencia también a los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de las Comunidades Autónomas entre sí, en términos en que no innovan nada lo establecido en la Ley 30/1992 (por ejemplo, artículos 177 y 178 del Estatuto catalán de 2006).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha considerado que los convenios son una expresión instrumental más de las varias que tiene el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Normalmente esta jurisprudencia de lo que se ha preocupado es de evitar que mediante el recurso a la técnica del convenio se produzcan confusiones respecto de la titularidad de la competencia, o aun de modo más insistente, de que no pueda utilizarse el convenio de colaboración para que cualquiera de las dos partes se arrogue un título competencial que no tiene o que menoscabe o elimine las atribuciones que pueda tener la otra parte convenida (en este sentido Sentencias 95 y 96/1986, 152/1988, 13/1992).

540.
Confusiones y
usurpaciones de
competencias a
través del convenio.

Por lo que concierne a los convenios de colaboración, también el Tribunal Constitucional ha hecho advertencias en el sentido de que no pueden utilizarse para que alguna de las dos partes llamadas a colaborar se arroge «un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones» que puedan corresponder a una Comunidad Autónoma en virtud de la Constitución y su propio Estatuto (SSTC 95/1986, 96/1986). De esta manera los convenios de colaboración que son completamente esenciales en el funcionamiento del Estado de las Autonomías, tienen que emplearse para facilitar el ejercicio de las competencias, pero no para condicionarlas o limitarlas. Ha aceptado, sin embargo, el Tribunal Constitucional en alguna Sentencia, como la 13/1992, que cuando el Estado y las Comunidades Autónomas ostenten competencias concurrentes o compartidas pueda el Estado establecer las condiciones en cuyo marco actuará, utilizando para definir esas condiciones un convenio con la Comunidad Autónoma (STC 13/1992).

l) Reconocimiento mutuo de la eficacia de decisiones

En todos los sistemas autonómicos está generalizada también una fórmula de cooperación, aparentemente muy elemental, pero de empleo ineludible, ya que alivia las complejidades del sistema administrativo y evita que tengan que duplicarse innecesariamente organismos. Se trata de reconocer en un territorio (o en todo el territorio nacional) la validez y efectos jurídicos de decisiones adoptadas por órganos administrativos de otro distinto. Un ejemplo muy elemental: para evitar que, como consecuencia de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de caza, el administrado tenga que solicitar una licencia de caza en cada territorio (o, lo que no es mejor, concluir que las licencias de validez universal solo puede otorgarlas el Estado), basta con reconocer efectos generales a las licencias concedidas por cualquier Comunidad Autónoma, con arreglo a unos requisitos generales que se fijarían en la normativa aplicable en todos los territorios en la ley estatal que, en su caso, podría ser sustituida, en cuanto a la determinación de los requisitos, por regulaciones adoptadas de común acuerdo. Los mismos principios pueden aplicarse a otros supuestos de autorizaciones administrativas de policía o certificaciones expedidas por los organismos autonómicos de certificación e inspección (SSTC 243/1994, de 21 de julio, y 33/2005, de 17 de febrero). Otro supuesto: reconocimiento de validez y efectos a los nombramientos de funcionarios efectuados por una Comunidad Autónoma, a fin de que estos funcionarios puedan servir en Administraciones Públicas distintas de la de origen, incluida la estatal.

541.

*La técnica del
reconocimiento
mutuo.*

Es sorprendentemente escasa la utilización en nuestro Estado autonómico del reconocimiento de efectos generales a medidas de carácter autorizador o a regulaciones contenidas en normas autonómicas, a efectos de facilitar la libre circulación de bienes y servicios y de no entorpecer el funcionamiento unitario del mercado. Contrasta esta situación española con las aperturas a las fórmulas indicadas que se han producido en la Unión Europea. El artículo 100 original del Tratado CE (artículo 94 del Texto consolidado) permite al Consejo adoptar directivas «para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros», que incidan en el establecimiento o funcionamiento del mercado común. Esta habilitación permite establecer regulaciones unitarias que, salvadas todas las distancias, podrán equipararse a las bases o a las regulaciones generales establecidas en leyes del Estado. Esta intervención regulatoria del poder central fue sin embargo cambiada muy esencialmente a partir de la Sentencia *Rewe Zentral A. G.*, conocida habitualmente como Sentencia *Cassis de Dijon*, de 20 de febrero de 1979. La cuestión disputada era la adecuación al Tratado de una reglamentación técnica alemana sobre los requisitos de comercialización de licores de consumo humano. La referida reglamentación estableció una graduación alcohólica del 32 por 100 para que pudieran comercializarse legalmente licores en Alemania. Esta restricción afectaba sobre todo al *Cassis de Dijon* que es una bebida espirituosa con una graduación alcohólica del 25 por 100. Importaba el *Cassis* en Alemania la empresa *Rewe Zentral* que en lo sucesivo tendría que desistir de esta actividad. Aunque la medida se aplicaba por igual a los licores alemanes y a los de otros Estados, y no obstante haber argumentado el Gobierno alemán que la medida estaba fundada en motivos sanitarios y de seguridad, el Tribunal de Justicia la declaró contraria al artículo 28 del Tratado argumentando que las medidas consideradas producían el efecto de «asegurar una ventaja a las bebidas espirituosas de elevada proporción alcohólica, al alejar del mercado nacional los productos de otros Estados miembros que no cumplen esa norma». Lo que más nos interesa destacar es que en la fundamentación de la Sentencia se sostiene que no hay ningún motivo válido para impedir que las bebidas alcohólicas puedan ser introducidas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea «siempre que hayan sido producidas y comercializadas legalmente en uno de los Estados miembros». La jurisprudencia *Cassis de Dijon* se proyectó inmediatamente en una nueva política comunitaria de armonización, denominada «nuevo enfoque» cuyo contenido se concretó en la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985.

542.
La experiencia del
Derecho
comunitario
europeo.

Pero lo que nos interesa destacar es que una técnica útil para asegurar la cooperación entre Administraciones Públicas de modo que las regulaciones singulares, muy especialmente en materia económica, no puedan suponer obstáculos graves al funcionamiento del mercado unitario, es el reconocimiento de efectos generales a algunas intervenciones adoptadas por las Comunidades Autónomas, de manera que no tengan que repetirse los mismos trámites en otras partes del territorio. Lo mismo puede decirse respecto de intervenciones de carácter social. En este sentido puede señalarse lo que establece la Ley de Dependencia de 14 de diciembre de 2006, cuyo artículo 28.2 prescribe que «el reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante Resolución expedida por la Administración Autónoma correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado». Ello sin perjuicio de que en el supuesto de cambio de residencia, la Comunidad Autónoma de destino, pueda determinar, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia (artículo 28.4).

543.
Aplicaciones en regulaciones de carácter social.

Quizá el caso en que más explícitamente se reconocen efectos generales en todo el Estado a los títulos habilitantes expedidos por las Comunidades Autónomas, sea en materia de educación. Véase al respecto la regulación del artículo 131.1 del Estatuto Catalán de 2006. Pero, sin ninguna duda, la técnica del reconocimiento mutuo como instrumento de cooperación ha recibido un impulso decisivo a partir de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Impone la eliminación de intervenciones administrativas sustituyéndolas por la implantación de ventanillas únicas y el reconocimiento de efectos de las autorizaciones otorgadas por cualquier organismo competente. Sus principios se incorporaron al ordenamiento español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y en la misma línea (ahora ya sin apoyo en normas comunitarias y con habilitaciones constitucionales discutibles) se dictó la Ley 10/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Estudiamos los principios y técnicas concretas de que se valen estas leyes en un volumen ulterior en el que se trata sistemáticamente de las instituciones y técnicas de la regulación económica.

J) Intervención en el procedimiento de decisión

Esta fórmula cooperativa consiste en ordenar audiencias e informes de órganos de Administraciones Públicas distintas de las que tienen que adoptar la resolución definitiva. Se suele articular este procedi-

miento para los casos en que se ha de emprender una acción o tomar una decisión que afecta de manera particular al territorio de una región o condiciona en alguna medida el ejercicio de sus competencias.

El vigente Estatuto de Cataluña de 2006 ha ampliado y pormenorizado estas competencias de participación mediante informes y audiencias previas en decisiones estatales. Entre las que se refieren en el texto, destaca la imposición de la obligación del Estado de informar previamente a la Generalitat de los actos y celebración de tratados que afecten a competencias de Cataluña (artículo 196) añadiendo ahora que la Generalitat puede solicitar al Gobierno que integre a los miembros de la Generalitat en las delegaciones negociadoras de estos tratados. También se reconoce expresamente la competencia para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados.

Más importantes y detalladas son, en el mismo Estatuto, cuyas pautas han seguido otros textos aprobados ulteriormente, la regulación de la participación de la Generalitat en los procesos de adopción de decisiones en el marco comunitario europeo. Con carácter general el artículo 185 establece que la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación consiguientes. Por otra parte, el artículo 186 regula la participación directa de la Generalitat en la formación de posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente en los asuntos que le afectan exclusivamente.

Las previsiones estatutarias de informes previos que debe emitir la Generalitat antes de que se adopten decisiones del más variado tipo por parte del Estado, menudean extraordinariamente en el texto del nuevo Estatuto: por ejemplo, informes previos antes de la calificación de interés general de una obra pública (artículo 148.2), la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña (artículo 149.3), etc.

El caso concreto de la participación de la Generalitat en la fijación de las demarcaciones y la planta judiciales está regulada actualmente en el artículo 107 del Estatuto en el sentido de que el Gobierno de la Generalitat debe, cada cinco años, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, proponer al Gobierno del Estado la determinación y la revisión de la demarcación y la planta judiciales en Cataluña. Afirma el precepto que esta propuesta «que es preceptiva, deberá acompañar al Proyecto de Ley que el Gobierno envíe a las Cortes Generales». El comentario sobre la difícil compatibilidad de dicho precepto con lo

544.

Ejemplos en los Estatutos.

545.

Políticas comunitarias.

546.

Obras e infraestructuras.

547.

Demarcaciones judiciales.

que establecen los artículos 149.5.º y 152 de la Constitución, se puede mantener, a no ser que se entienda que realmente es la Ley Orgánica estatal la que finalmente tiene la plena libertad dispositiva sobre la cuestión, sin que sea vinculante la opinión de los órganos de la Comunidad Autónoma.

K) Planes y programas conjuntos

La cooperación mediante planes y programas conjuntos es esencial en todos los Estados compuestos. A esta técnica se corresponden las prestigiosas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsausgaben*) en Alemania Federal. Su regulación originaria precisaba las materias en las que la cooperación puede ser obligatoria (artículo 91 de la Ley Fundamental de Bonn) o facultativa (artículo 91 b del mismo texto). La regulación de las tareas comunes se introdujo en el texto de la Ley Fundamental tras la reforma de 1969 (reforma justificada, en este punto, en la necesidad de profundizar y constitucionalizar la cooperación entre el *Bund* y los *Länder*, que antes de esa fecha era también intensa, pero solía desenvolverse por cauces más informales), con lo que recibe carta de naturaleza definitiva el llamado federalismo cooperativo. La experiencia ha demostrado que también un exceso de cooperativismo puede introducir eficacia en el funcionamiento del Estado Federal de modo que, como hemos estudiado más atrás, también esta materia ha sido objeto de la reforma constitucional de 2006.

En nuestra Constitución hay una habilitación general en el artículo 131 (párrafo 2: «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas...») que aunque aparentemente aplicable tan solo a la planificación de la «actividad económica general» no necesariamente tiene limitado su campo de empleo a la formación de un Plan económico general. Este es de formación compleja y, sin embargo, la planificación de la actuación estatal y autonómica por sectores es capital en sistemas de autonomías, como ilustra el ejemplo alemán. En virtud de esta necesidad, es perfectamente posible que en aquellos sectores donde hay una concurrencia efectiva de competencias o en los que el Estado tiene competencias para su ordenación básica se utilice el instrumento de la planificación. Al problema de la articulación entre planes, sobre todo en su vertiente de ordenación del territorio, se refirió, por primera vez, el artículo 10 LOAPA, que remitió la resolución de los conflictos que pudieran plantearse al Senado.

548.

Tareas comunes.

549.

Artículo 131.2 CE:
planificación de la
actividad
económica general.

En materia de competencias que tienen incidencia territorial, se ha planteado en la jurisprudencia constitucional en muchas ocasiones el problema de la coordinación de las competencias sobre la ordenación territorial y urbanismo, que corresponden a las Comunidades Autónomas, y otras competencias sectoriales sobre diferentes materias que pueden corresponder al Estado y que no pueden ser condicionadas ni obstaculizadas como consecuencia de la planificación territorial desarrollada por las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, las competencias en materia de cuerpos y fuerzas de seguridad, de aguas, de costas, de puertos, de aeropuertos, etc. (de todo ello ejemplos en la SSTC 17/1984, 227/1988, 103/1989, 40/1998, 65/1998, 132/1998, 204/2002, 14/2004, 123/2003, etc.). Aunque con antecedentes en otras sentencias importantes, la doctrina general al respecto es la que resume la Sentencia 40/1998: «Si bien es cierto que, a partir de la Constitución, y de los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3.ª CE), cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía, no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general, cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y el urbanismo puedan adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (artículo 131.1 CE) o con la titularidad en el dominio público estatal (artículo 132.2 CE), titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 146/1991, FJ 1.º)».

En otros casos, «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas otras que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, FJ 5.º). Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (artículo 149.1.1.ª CE), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª CE) legisla-

550.

Planificación territorial y competencias sectoriales.

551.

Compatibilizar el ejercicio de competencias diversas.

ción que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 8.º y 9.º).

«En todos estos casos, y en otros a los que en este momento no resulta necesario referirse, el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal Constitucional venga reiterando que de la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esa convergencia posible, cuando incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)».

Por lo que concierne a la regulación de los planes y programas conjuntos, la previsión general está en el artículo 7 de la Ley 30/1992. Se establece la posibilidad de acordar la realización de planes y programas conjuntos entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Se atribuye la iniciativa para acordar la realización de planes y la aprobación de su contenido a las Conferencias Sectoriales. Se impone un contenido mínimo obligatorio al acto aprobatorio de los planes y programas conjuntos, que ha de fijar por lo menos los objetivos de interés común a cumplir, las actuaciones a desarrollar por cada Administración Pública, los medios materiales y personales a aportar, y los compromisos financieros respectivos, así como la duración del plan. El acuerdo aprobatorio tiene eficacia vinculante para las Administraciones Públicas que intervienen. El acuerdo aprobatorio del plan conjunto ha de publicarse oficialmente.

De los planes conjuntos y de la participación de unos entes territoriales en el ejercicio de las potestades de planeamiento de otros, se ha hecho un uso muy amplio en la legislación postconstitucional.

En la Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986, se contemplan diferentes tipos de planes sanitarios, también enmarcados en la cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas. El Plan Integrado de Salud se concibe en el artículo 74 de la Ley como un documento único que recoge los planes sectoriales del Estado, los de las Comunidades Autónomas y los planes conjuntos de unos y otros de forma que se resume en él toda la planificación sanitaria existente en el seno del Estado, aunque elaborada separadamente por cada uno de los organismos competentes. Todos estos planes han de tener en cuenta los criterios de coordinación sanitaria que aprueba el Estado en uso de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.16.ª de la Constitución (artículo 70.4 de la Ley de Sanidad). Estas directrices de

552.

Planes conjuntos en la Ley 30/1992.

553.

Planes sanitarios.

coordinación han de servir para la elaboración de los planes autonómicos que luego se incorporan al Plan Integrado de Salud (artículos 75 y 76 de la Ley citada). Además de estos planes, la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 28 de mayo de 2003 también ha regulado unos «Planes Integrales de Salud» que formula el Ministerio de Sanidad y Consumo a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con la colaboración de muy diferentes instancias.

La Ley de Ordenación de Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987 usó la planificación como herramienta principal para la evolución y desarrollo de los distintos transportes terrestres remitiendo la elaboración y aprobación de los planes a reglamentos ulteriores. El procedimiento se aprobó por un Real Decreto de 28 de septiembre de 1990, que se reconoce la iniciativa para la elaboración de los planes a organismos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas competentes. Durante la tramitación del Plan se emite siempre un informe de las Comunidades Autónomas cuyo territorio esté afectado por el Plan. En materia de carreteras, el artículo 5 de la Ley 25/1988, de 26 de julio, se refiere a los Planes y Programas de Carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, y se prevén actuaciones participadas en las que, por ejemplo, el Ministerio que formule un avance de plan ha de remitirlo a las Comunidades Autónomas para que formulen las observaciones y sugerencias que estimen pertinentes. La Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de interés general, también establece un sistema de planificación utilizando procedimientos participativos para la formulación de los documentos correspondientes.

De enorme importancia es la planificación hidrológica contemplada en la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. La iniciativa para la elaboración de los Planes de Cuenca, que son los más importantes, se atribuye al organismo de cuenca correspondiente pero se prevé que las Administraciones competentes tienen que fijar todas las medidas básicas y complementarias conducentes a la consecución de los objetivos medioambientales previstos en la Ley y se impone la coordinación, en el artículo 41 del Texto Refundido, de los Planes hidrológicos con los planes sectoriales que afecten a los usos del agua y del suelo.

En la Ley 4/1989, de 26 de marzo, se ha previsto como instrumento esencial de intervención administrativa los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). En el procedimiento de elaboración se

554.
*Planes de
transportes.*

555.
*Planes de
carreteras.*

556.
Puertos.

557.
*Planificación
hidrológica.*

558.
*Planes de
ordenación de
recursos naturales.*

559.*Envases.*

establece una amplia participación de las diversas instancias administrativas implicadas. La Ley de 24 de abril de 1997, de Envases, también recurre a la técnica de la planificación que incluso alcanza a la formulación de un programa nacional que debe ser elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente integrando en él los programas elaborados separadamente por las Comunidades Autónomas. En fin, la técnica de planificación puede verse plasmada en muchas otras leyes sectoriales, que tienden a integrar las decisiones del Estado con las Comunidades Autónomas cuando existe alguna forma de compartición o concurrencia en la competencia, que impone medidas de coordinación o cooperación (por ejemplo, la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, artículo 81; la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, disposición adicional 7.^a; la Ley General de Telecomunicaciones de 2001; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, artículo 16; la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, artículo 14; la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de 2006, etc.).

560.*Otros planes sectoriales.*

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la adecuación a la Constitución de los informes preceptivos que tienen que emitir bien el Estado bien las Comunidades Autónomas en los procedimientos de elaboración de algunas clases de planes. Por ejemplo, en la STC 164/2001, se plantea el problema de la adecuación a la Constitución de la previsión de un informe vinculante de la Administración General del Estado en relación con terrenos e instalaciones afectos a la Defensa Nacional. Dice el Tribunal Constitucional en esta ocasión que este Informe no supone una prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso decida el Estado, sino que solamente habilita para emitir una opinión en relación con bienes afectos a la Defensa Nacional que es una competencia propia. También la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1998 consideró que era ajustado a la distribución de competencias que la Ley Estatal de Carreteras de 29 de julio de 1998 hubiera exigido un informe preceptivo del Estado en determinadas hipótesis en que concurren la competencia autonómica en materia de urbanismo y de ordenación del territorio y la estatal en materia de carreteras. Dice la Sentencia que «el método arbitrado por el legislador consiste en la necesidad de que la aprobación inicial de la redacción, modificación, legislación de un instrumento del planeamiento urbanístico que afecte a una carretera estatal le pre-

561.*Informes preceptivos y vinculantes emitidos en los procedimientos de elaboración de planes.*

ceda la emisión por parte del Ministerio competente (antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) de un informe vinculante, "comprensivo de las sugerencias que estime convenientes". Los términos en que está redactado el precepto —sigue diciendo la Sentencia— en cuestión merecen alguna crítica... Con todo, ha de entenderse que las sugerencias que el Ministerio podría formular son únicamente aquellas orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento». Concluye que la técnica del informe preceptivo y previo «es plenamente conforme con la distribución de competencias que concurren en el espacio físico objeto del planeamiento y sobre el que se traza una carretera estatal, pues asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia y no puede imponerse la subordinación de unos a otros».

Semejantes consideraciones ha hecho el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 103/1989, 149/1991, siempre en relación con diferentes tipos de planes que ya hemos citado como, por ejemplo, en relación con los previstos en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas, o en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. En todos estos supuestos el Tribunal Constitucional ha dicho que el informe estatal preceptivo y vinculante supone una inequívoca mediatización del ejercicio de las competencias autonómicas, pero acepta que cuando «el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar la servidumbres de planes o acceso... su voluntad vinculará, sin duda a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística» (SSTC 149/1991). En semejante sentido: SSTC 36/1994 y 118/1998, siempre en relación con diferentes tipos de informes previos contemplados en la legislación sectorial.

6. COOPERACIÓN Y COMPETITIVIDAD

La cooperación, en cualquiera de sus manifestaciones, tiende a generar una acusada uniformidad entre las regulaciones existentes en las diferentes Comunidades Autónomas, sobre todo las de naturaleza social y económica, así como una igualación de los contenidos de los servicios públicos que cada una de ellas ofrece a los ciudadanos. Estas circunstancias han determinado que algunos Gobiernos de Estados integrados en Federaciones hayan asumido como programa político propio el de mejorar las regulaciones de los derechos e incrementar

las prestaciones que ofrecen. Es decir, competir con las demás entidades territoriales, en el terreno de la regulación y los servicios, para ofrecer mejores oportunidades de desarrollo y de bienestar a los ciudadanos que se integren en el territorio, las sociedades que se domicilien o tengan su centro de operaciones en el Estado, etc.

563.
*Compatibilidad
con la cooperación.*

La cooperación no es, desde luego, un obstáculo para la competitividad. El federalismo competitivo no es una fase más avanzada del federalismo cooperativo. Este reúne las técnicas e instrumentos que siguen siendo esenciales para el funcionamiento de los modernos Estados compuestos. La competitividad es un elemento de animación entre las partes que integran dichos Estados, y puede conducir a mejorar la eficiencia de los servicios, el desarrollo económico o el bienestar social general.

La apertura hacia la competitividad, visible en algunas políticas gubernamentales de Estados norteamericanos o de otros federalismos, puede ser incorporada, naturalmente, a nuestro Estado de las Autonomías. Sin embargo, es notorio que la Constitución y algunas características de ordenación del sistema imponen algunos obstáculos con los que, necesariamente, hay que contar.

564.
*Los derechos
de los ciudadanos
como elemento
de competición.*

La utilización de los derechos de los ciudadanos como un elemento de la competición entre territorios autónomos parece haberse convertido en el instrumento más utilizado por los Estatutos de Autonomía, a partir de la reforma del de Cataluña operada en 2006. Es muy extensa, en este Estatuto, la relación de derechos que se reconocen a los «ciudadanos de Cataluña» (artículo 15), que aún se precisarán más en la «Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña» que el Parlamento catalán aprueba conforme prevé el artículo 37.2 del Estatuto. Este modelo de incluir en los Estatutos un amplio catálogo de derechos y de prever la aprobación de una Carta de los derechos de los ciudadanos que habitan en la Comunidad Autónoma correspondiente, se ha generalizado en otros Estatutos de Autonomía, como ya hemos indicado.

565.
Cartas de derechos.

Se plantea, de esta manera, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas compitan, unas con otras, ofreciendo a los ciudadanos derechos diferentes si residen en su territorio.

A poco que se analice esta oferta, se verá que los elementos diferenciales reales que pueden resultar de la misma son relativamente escasos o, al menos, son distintos dependiendo de la clase de derechos que se consideren. Muchos de los derechos que se citan en los catálogos incluidos en los Estatutos, y que formarán parte de las «Cartas de dere-

chos» que ya se anuncian, son los mismos derechos fundamentales que se contienen en la Constitución, sin ningún contenido diferente por más que los Estatutos se hayan esforzado en especificar o destacar algunas de las facultades que deben considerarse integradas en algunos derechos fundamentales en concreto. En la medida en que son derechos contenidos en la Constitución, tanto el estándar de protección como las garantías que de ello se derivan de los ciudadanos han de ser necesariamente uniformes. Y ello no solo porque los derechos fundamentales tengan un régimen de regulación y garantía invariable, que está directamente establecido en la Constitución (artículo 53), sino porque la regulación básica o esencial de los mismos tiene que llevarse a cabo mediante Ley Orgánica (artículo 81.1 CE). Por tanto, mediante normas estatales. En materia de derechos fundamentales, las Comunidades Autónomas carecen de una competencia regulatoria específica que les permita establecer «especificaciones competitivas» (coincide en términos generales con esta interpretación la STC de 12 de diciembre de 2007, pero acepta, no obstante, que los Estatutos de Autonomía pueden declarar derechos, incluso cuando su delimitación está atribuida al legislador estatal; tales declaraciones no serían inválidas, según el Tribunal, pero sí ineficaces). El nivel de estandarización de los derechos fundamentales, tanto a escala nacional como comunitaria europea, como en el marco del Convenio de 1950, hace extremadamente difícil mejorar la oferta.

El caso de los derechos económicos y sociales es, sin embargo, distinto. El legislador estatal puede, como en el caso de los derechos fundamentales, establecer regulaciones de conjunto, estándares comunes de protección, en relación con algunos derechos fundamentales, cuando la Constitución le atribuye competencias para hacerlo. Pero nada impide que, respetando tales mínimos, se supere el estándar fijado en la legislación estatal. Ni la reserva de ley orgánica para la regulación de los derechos fundamentales establecida en el artículo 81.1 CE, ni la atribución al Estado, en el artículo 149.1.1.ª, de la competencia para fijar las condiciones básicas del ejercicio de los derechos en todo el territorio, pueden entenderse, como también ha establecido la jurisprudencia constitucional, como una competencia horizontal y universal que permita la regulación de cualquier materia en la que los derechos económicos o sociales aparezcan afectados. Lo único aceptable, derivado de los preceptos constitucionales indicados, es el establecimiento de principios regulatorios básicos, pero no la fijación de contenidos generales e imperativos para todos los derechos de aquella clase, ya que, si tal hiciera, la legislación estatal invadiría competencias autonómicas

566.

La igualación necesaria de los derechos fundamentales.

567.

La diversificación posible de los derechos económicos y sociales.

(esta doctrina arranca de las SSTC 5, 25, 32, 37 y 42/1981, y continúa a lo largo del tiempo; por ejemplo, STC de 27 de febrero de 2002).

He aquí pues cómo los derechos económicos y sociales pueden ser un lugar de encuentro para la competitividad entre Comunidades Autónomas, que pueden ofertar a los ciudadanos condiciones atractivas porque mejoren su situación o actividad económica o su bienestar.

Las dos formas esenciales de instrumentar estas ofertas competitivas radican, primero, en la organización de un sistema de servicios públicos que contenga mejores prestaciones; se trataría, en este caso, de introducir la competencia dentro de los servicios a cargo de la Administración. La segunda es indirecta y consiste en el ofrecimiento de mejores apoyos de carácter económico para el desenvolvimiento personal o empresarial de los ciudadanos y empresas en el territorio ofertante.

Respecto de la primera fórmula, ninguna duda cabe de su viabilidad, si bien debe considerarse que el Estado, invocando el principio de solidaridad al que se refiere el artículo 138.1 de la Constitución, o utilizando algunas competencias básicas para la ordenación de determinados servicios, ha establecido un estándar uniforme y básico de los contenidos prestacionales de algunos servicios públicos. Es muy buen ejemplo de esta clase de regulaciones la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que, utilizando la competencia en materia de bases y coordinación de la Sanidad (artículo 149.1.16.^a), ha establecido contenidos básicos de los derechos a las prestaciones sanitarias en todo el territorio del Estado (la LOFCA, artículo 15, convirtió la sanidad en un servicio esencial con contenidos mínimos garantizados). Tal estandarización no es óbice para que las Comunidades Autónomas puedan incluir prestaciones adicionales en cada uno de sus sistemas sanitarios autonómicos, lo que, de hecho, es una práctica que, incluso a nivel normativo, llega a anunciarse en los propios Estatutos o en los programas electorales (inclusión, o no, de prestaciones relativas a prótesis dentarias o de atención en el caso de embarazos indeseados, reducción del tiempo de espera para la atención quirúrgica, etc.).

Un obstáculo bastante razonable existe, no obstante, a la mejora indefinida de las prestaciones de los servicios públicos: la derivada de la obligación de estabilidad presupuestaria impuesta en todo el ámbito comunitario europeo y ejecutada conforme se establece en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Entre otros

568.
*Competitividad
entre servicios
públicos.*

569.
*Estandarización
estatal.*

570.
*El límite de la
estabilidad
presupuestaria.*

extremos, en los que no parece preciso detenerse ahora, el principio de estabilidad presupuestaria impone un equilibrio financiero que afecta también a las políticas de gastos públicos, que solo pueden ejecutarse si se puede cumplir aquel objetivo de estabilidad y si la asignación de recursos es eficaz, eficiente y de calidad. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre (sustituida por el Real Decreto Legislativo de 28 de diciembre de 2007), llevó a cabo una primera regulación de este problema. En Alemania daría lugar a una reforma del artículo 109.3 de la Ley Fundamental, basada en el principio de que «los presupuestos de la Federación y de los *Länder* deben estar, por principio, en equilibrio...» La influencia alemana y la crisis económica que estalló en 2008 dio lugar a la introducción en nuestra Constitución del nuevo artículo 135, para elevar a rango constitucional el mismo principio. Para desarrollarlo y concretarlo en regulaciones más detalladas se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El otro método esencial para conseguir mejorar las posiciones de los ciudadanos que residen en el territorio de una determinada Comunidad Autónoma es, esencialmente, de carácter económico y consiste en ofrecerles ayudas económicas, beneficios tributarios o estímulos al trabajo profesional o al desarrollo empresarial de cualquier clase.

Esta manera de avivar la competitividad es bastante más comprometida. Se enfrenta, sobre todo, a las restricciones, derivadas del Derecho comunitario, que impiden situar a los ciudadanos o a las empresas en posiciones de privilegio en un mercado determinado. Nos remitimos ahora, con carácter general, a la regulación comunitaria de las ayudas, a la definición amplísima de las mismas que en aquella se establece, así como a las restricciones que resultan para su aplicación como incentivo en el marco de la competitividad entre Comunidades Autónomas.

El problema específico al que podemos hacer referencia complementariamente, que plantean los apoyos económicos ofrecidos por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, es si puede considerarse que producen discriminaciones a los ciudadanos o empresas que residen en otros territorios del Estado. La cuestión se ha planteado, especialmente, en relación con saber si una Comunidad Autónoma de la que dependa la regulación de un determinado impuesto, total o parcialmente, puede acordar suprimirlo o establecer bonificaciones de cualquier clase que reduzcan la carga tributaria. La competitividad entre Comunidades Autónomas utilizaría como incentivo la carga tributaria establecida en cada territorio.

571.

Ayudas, beneficios tributarios y otros estímulos.

572.

Limitaciones de Derecho comunitario.

573.

Discriminaciones derivadas de la competición a través de beneficios tributarios.

Si una decisión de este género la adoptase el Estado, tendría carácter general para todos los ciudadanos y, desde luego, sería perfectamente legítima desde el punto de vista comunitario europeo. No sería una ayuda como no lo son, en la actualidad, las regulaciones tributarias de las sociedades en Luxemburgo, que establecen una carga bastante menor que la existente en España o en otros países europeos. Las diferencias entre Estados han sido siempre admitidas por la Comunidad. Las diferencias entre entidades infraestatales, sin embargo, no, salvo que concurren algunas circunstancias que todavía no han sido suficientemente precisadas. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia Comunitario Europeo, de 6 de septiembre de 2006, resuelve la impugnación, por Portugal y otros Estados, de la Decisión de la Comisión de la Comunidad Europea relativa a las particularidades fiscales de la Región Autónoma de Azores. El apartado 67 de la sentencia acepta que para que la particularidad tributaria sea aceptable tiene que haberse producido en el ejercicio de atribuciones «suficientemente autónomas», para lo cual se requiere «en primer lugar, que sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distante del Gobierno central. Además debe haber sido adoptado sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central».

Aunque puede creerse que la doctrina transcrita pudiera ser de aplicación también a las Comunidades Autónomas, el Tribunal europeo no lo ha aceptado en ningún caso, ni siquiera tratándose del País Vasco y Navarra que cuentan con un régimen de concierto o convenio económico que les da una mayor libertad de movimientos en el terreno tributario.

La cuestión, en nuestro caso, se planteó en relación con diversas normas forales aprobadas por las Diputaciones de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, que establecían incentivos de carácter fiscal consistentes en deducciones o créditos fiscales de hasta el 20 por 100 de las inversiones, aplicables sobre la cuota a pagar en el Impuesto sobre Sociedades, además de otras deducciones y bonificaciones. El Tribunal Supremo entendió, en las Sentencias de 7 de febrero, 13 y 22 de octubre de 1998, que las normas forales habían vulnerado los principios relativos a la competencia en el mercado. La Comisión Europea, por su parte, en su Decisión 93/337/CE, de 10 de mayo de 1993, declaraba

574.

Condicionamientos comunitarios a las particularidades tributarias regionales.

575.

Las «vacaciones fiscales» vascas.

que las ayudas públicas a la inversión concedida por las Diputaciones Forales eran incompatibles con el Mercado Común en aplicación de lo establecido en el artículo 87.1 del Tratado CE, especialmente en cuanto que resultan contrarias al artículo 43, por vulnerar la libertad de establecimiento de las empresas. Más tarde, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 96/2002, de 25 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que había tratado de regular, evitando la discriminación, la cuestión de los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco.

La judicialización de este problema no ha parado porque el Tribunal Supremo volvió a dictar una Sentencia, el 9 de diciembre de 2004 (recurso de casación 7893/1999), que resolvía un recurso interpuesto por la Federación de Empresarios de La Rioja, anulando normas forales respecto del Impuesto de Sociedades, aceptando que se trata de ayudas de Estado no comunicadas a la Comisión que, además, afectaban al principio de presión fiscal efectiva. Dos Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2002, volvieron sobre la cuestión manteniendo la misma doctrina. Y, en fin, el último acto en la misma dirección es la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2006 (Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España). Se trata de un recurso por incumplimiento de diversas Decisiones adoptadas por la Comisión en 2001, que consideraban contrarias al Derecho Comunitario determinados créditos fiscales y reducciones de bases imponibles aplicados en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en ejecución de normas forales. La Comisión las había considerado ayudas de Estado ilegales, lo que la Sentencia referida ratificó. El Tribunal Supremo se ha pronunciado definitivamente sobre las normas forales que establecían medidas urgentes de apoyo a la inversión e impulso a la actividad económica, en su Sentencia de 24 de junio de 2008. La Sentencia del TJ europeo, de 13 de septiembre de 2008, ha aplicado criterios más flexibles al reconocimiento de la compatibilidad en el Derecho Comunitario de políticas fiscales autonómicas de incentivación económica.

Pese a toda esta jurisprudencia, la insistencia de algunas Comunidades Autónomas en utilizar las regulaciones tributarias como elemento de competición sigue adelante, como se comprueba en las decisiones sobre reducción del tipo, prácticamente a cero, de algunos impuestos cuando carecen de competencias legislativas para su supresión (el caso de los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones o Donaciones).

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, P.: «What's New in the Federalist Papers?», *Political Research Quarterly*, vol. 49, n.º 3, 1996.
- ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: «La aplicación del Derecho Comunitario en las Comunidades Autónomas», *Actualidad Administrativa*, n.º 26, 1990.
- AGIRREAZKUENAGA, I.: «Reflexiones jurídicas sobre la cooficialidad y conocimiento de las lenguas», en *Estudios García de Enterría*, Madrid, 1991.
- «Las pretensiones de los nacionalismos periféricos. El caso vasco», en BERNARDO, J. M. y MUÑOZ MACHADO, S. (dirs.), *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Iustel, Madrid, 2005.
- «Constitución y Estatuto: una reflexión sobre el futuro del País Vasco», en *El Estado autonómico (Actas de las Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional)*, CEPC, Madrid, 2006.
- AGRANOFF, R.: «Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain», en DE VILLIERS, B. (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht/Boston/London, 1994.
- AGUADO RENEDO, C.: «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», *REP*, n.º 98, 1997.
- AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G.: «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 12, INAP, enero-abril 2001.
- AGUIAR DE LUQUE, L. y otros: *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Aranzadi, Navarra, 2005.
- AJA FERNÁNDEZ, E.: «Normalidad y excepcionalidad en las leyes de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n.º 6, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983.
- *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª ed., 2003
- «La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara Autónoma designada por los Gobiernos», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- AJA FERNÁNDEZ, E. y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Barcelona, 1985.
- *Informe Comunidades Autónomas de 1993 a 2007*, AJA, E.; TORNOS, J. y otros (dirs.), editado por el Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- AJA FERNÁNDEZ, E.; ARGULLOL, E.; BALLBÉ, M.; FERRET, J.; GERPE, M.; REQUEJO, F. y VERNET, J.: *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003.

- AJA FERNÁNDEZ, E. y CARRERAS, F.: «Carácter de las leyes de armonización», en *Revista de Derecho Político*, n.ºs 18-19, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1983.
- AJA FERNÁNDEZ, E. y TORNOS MAS, J.: «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE», *DA*, n.ºs 132-233, 1992-1993.
- ALBERTI ROVIRA, E.: «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *RDDP*, UNED, n.ºs 18-19, 1983.
- *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986.
- «Estado autonómico e integración política», *DA*, n.ºs 232-233, 1992.
- *Autonomía política y unidad económica*, Civitas, Madrid, 1995.
- «El régimen lingüístico de la enseñanza», *REDC*, n.º 44, 1995.
- «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos», en AJA, E. (dir.), *Informe CCAA, 1994*, Barcelona, 1995.
- «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del derecho comunitario europeo», en PÉREZ TREMP, P. (coord.); CABELLOS ESPÍERREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/IEA, Barcelona, 1998.
- «Las reformas territoriales en Alemania y en España y el paradigma autonómico español», *REDC*, n.º 78, septiembre-diciembre 2006.
- «El desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado», en el libro *Estatuto y Unión Europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.
- ALBERTI, E.; ARGULLOL, E.; FERRET, J. y VIVER, C.: *Informe sobre la reforma del estatuto elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms*, Barcelona, 2003.
- ALEN, A.: «La Bélgica federal después de la reforma del Estado de 1993», en *Informe Pi-Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1992*, Barcelona, 1993.
- ALLENDE Y SALAZAR, A., «La codificación civil, las legislaciones forales», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º 53, 1876.
- ALLÍ ARANGUREN, J. C.: Voz «Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.): *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- «Capacidades normativas de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *El sistema de financiación autonómica, Colección Informes y Documentos. Serie Administraciones Territoriales*, INAP, 1998.

- ALONSO MAS, M. J.: «La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», *RAP*, n.º 161, 2003.
- ALVAREZ GARCÍA, V.: *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Iustel, Madrid, 2012.
- AMBROSINI, G.: *L'Ordinamento regionale. La riforma regionale nella costituzione italiana*, Bologna, 1957.
- ANSCHÜTZ, G.: *Die Verfassung des Deutschen Reiches. Ein Comentar für Wissenschaft und Praxis*, 4.ª ed.
- ANTEQUERA, J. M.: *La codificación moderna en España*, Madrid, 1886-1887
- APARICIO, M. A. (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs ed. Barcelona, 1999.
- ARAGÓN REYES, M.: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», *RVAP*, n.º 10, 1984.
- «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, n.º 2, 1990.
- «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *DA*, n.ºs 232-233, Madrid, 1993.
- «El Estado autonómico: modelo indefinido o modelo inacabado», en *Autonomies*, n.º 20, 1995.
- «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, enero-abril 2007.
- ARANZADI, J.: *Milenarismo vasco (Edad de oro, etnia y nativismo)*, Taurus, Madrid, 2000.
- ARBAIZA, M. DE: *La cuestión vasca. Una mirada desde la historia*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000.
- ARBÓS, X. (coord.): *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2006.
- ARBÓS MARÍN, X.: «Federalismo y relaciones intergubernamentales», en ARBÓS, X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.
- «Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado», en el libro *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- ARCE JANÁRIZ, A.: *Comunidades Autónomas y conflictos de Leyes*, Civitas, Madrid, 1988.

- ARECHEDERRA ARANZADI, L. I.: *El Derecho Civil foral de Navarra en la Constitución y en el Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra (Departamento de Presidencia) y Civitas, Madrid, 1991.
- ARGULLOL, E.: «La competencia legislativa de la Generalidad de Cataluña para establecer normativas lingüísticas y «normalizar» el catalán», en *Estudios sobre la ley de la política lingüística*, Generalidad de Cataluña y Marcial Pons, Madrid 1999.
- *Desarrollar el autogobierno*, Península/HCS, Barcelona, 2002.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A.: *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñate, 1998.
- ARIÑO ORTIZ, G.: *Las Nacionalidades Españolas. El Caso de Cataluña*, Thomson Reuters Aranzadi, 2011.
- ARIÑO ORTIZ, G.: *La independencia de Cataluña. Historia, Economía, Política, Derecho*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- ARNALDO ALCUBILLA, E.: «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, Madrid, INAP, mayo-diciembre 2004.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y MOLLINEDO CHOCANO, J. J. (coords.): *Comentarios. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, 1999.
- ARROYO GIL, A.: *El federalismo alemán en la encrucijada*, CEPC, Madrid, 2006.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: «Representación política y régimen electoral», *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, Madrid, INAP, mayo-diciembre 2004.
- ASTOLA MADARIAGA, J.: «Las regiones en la Unión Europea», *REDC*, 1995.
- AZURMENDI, M.: *La herida patriótica. La cultura del nacionalismo vasco*, Taurus, Madrid, 1998.
- BADURA, P.: «Bewahrung und Veränderung demokratischer und federativer Vergassungsprinzipien der in Europa verbundenen Staaten», *ZSR*, 1990.
- *Der Bundesstaat Deutschland im Prozess der europäischen Integration*, Europa-Institut: Rede und berichten, Saarbrücken, 1993.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.: *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, junio 2005.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.): *Reformas Estatutarias y Organización Institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2010.
- BALLART, X.: *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1987.

- BALLBÉ, M. y MARTÍNEZ, R.: *Soberanía dual y Constitución integradora. La reciente doctrina de la Corte Suprema norteamericana*, Ariel, Barcelona, 2003.
- BANTING, K.; BROWN, D. y COURCHENE, T. (eds.): *The Future of Fiscal Federalism, Queen's University School of Policy Studies*, Kingston, 1994.
- BAÑO LEÓN, J. M.: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Generalidad Valenciana, 1987.
- *Autonomías territoriales y principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 1988.
- «La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional», *REDA*, n.º 62, 1989.
- «La vinculación del Estado a las normas básicas de contratación; la prohibición de derogación singular de las bases en el volumen colectivo», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Civitas, 2004.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996», *REDA*, n.º 93, 1997.
- *El artículo 149.1.1.º de la Constitución en el modelo competencial del Estado autonómico; problemas y perspectivas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.
- BASSOLS COMA, M.: *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Cataluña*, Barcelona, 1989.
- «La distribución de competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas», en el volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor García de Enterría*, IV, Civitas, Madrid, 1991.
- BASTARDAS, A., y BOIX, E. (dirs.): *¿Un Estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Ed. Octaedro, 1994.
- BASTIDA, X.: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, 1998.
- BAYONA ROCAMORA, A.: «La delimitació de competències de Catalunya i el traspass de serveis», en la obra colectiva *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005.
- BEL, G.: *Anatomía de un desencuentro. La Cataluña que es y la España que no pudo ser*, Ediciones Destino, Colección Imago Mundi, vol. 259, 2013.
- BEINER, R.: *What's the Matter with Liberalism?*, University of California Press, Berkeley, 1992.
- BERAMENDI, J. G. y R. MAÍZ, J. (eds.): *Los nacionalismos en la España de la II República*, Siglo XXI, Madrid, 1991.
- *Enciclopedia del nacionalismo*, Tecnos, Madrid, 1997.

- BERMEJO VERA, J.: «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, n.ºs 10-11, 1984.
- *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985.
- BIGLINO CAMPOS, P.: «Senado, Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, CEPC, Madrid, 2007.
- BLANCO VALDÉS, R. L.: *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- BLANK, H. J.: *Föderalismus und Integrationsgewalt*, Duncker&Humblot, Berlin, 1991.
- BLASCO ESTEVE, A.: «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *REDA*, n.º 29, 1982.
- *Territori i competències autonòmiques*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.
- BOCANEGRA SIERRA, R. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, IEAL, Madrid, 1987.
- BOCANEGRA, R. y HUERGO LORA, A.: *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- BODINEAU, P. y VERPEAUX, M.: *Histoire de la décentralisation*, PUF, Coll. ¿Que sais-je?, n.º 2741, 2.ª ed., 1997.
- BOISMENU, G.: «Perspectives on Québec-Canada Relations in the 1990s: Is the Reconciliation of Ethnicity, Nationality and Citizenship possible?», *Canadian Review of Studies in Nationalism*, XXIII/1-2.
- BOIX, A.: *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del país Valencià dins la Constitució de 1978*, Fundació nexa, Tirant lo Blanc, 2013.
- BOIXAREU CARRERA, A.: «El principio de subsidiariedad», en *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3, 1994.
- BORRAJO INIESTA, I.: *Federalismo y unidad económica: la cláusula de comercio de la Constitución de EE. UU.*, Instituto de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1986.
- BORRAS RODRÍGUEZ, A.: «La posición internacional de las Comunidades Autónomas», en PÉREZ TREMPES, P. (coord.); CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/IEA, Barcelona, 1998.

- BOSCO, A. (ed.): *The Federal Idea: The History of Federalism from Enlightenment to 1845 I*, Lothian Foundation Press, London, 1991.
- BRADBURY, J. y MAWSON, J. (eds.): *British Regionalism and Devolution*, London, 1997.
- BRAZIER, R.: *Constitutional Reform*, Oxford University Press, 2.ª ed., 1998.
- BROWN, J. Ll. (ed.): *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, University Press of America, Lanham, 1988.
- BUENDÍA SIERA, J. L.: *Exclusive rights and state monopolies under EC law*, Oxford, 1999.
- BULLAIN, I.: «Québec y el Acuerdo Constitucional de Lac Meech», *REDP*, n.º 69, julio-septiembre 1990.
- BURGESS, M.: «Ethnicity, Nationalism and Identity in Canada-Quebec Relations: The Case of Quebec's «Distinct Society»», *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 34/2, 1996.
- *Federalism and Federation in Western Europe*, Croom Helm, London, 1996.
- *Comparative Federalism in Theory and Practice*, Routledge, London, 2006.
- BURGESS, M. y GAGNON, A. (eds.): *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Hemel/Harvester, Wheatsheaf/Hempstead, 1993.
- BURGO, J. J. DEL: *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, Pamplona, 1987.
- BURTSCHER, W.: «La actividad de los Länder en el ámbito de las relaciones exteriores y su participación en tratados internacionales», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994.
- BUSTOS GISBERT, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A.: *Distribución competencial; derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001.
- CACHO VIU, V.: *El nacionalismo catalán como factor de modernización*, Quaderns Crema, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 1998.
- CAIRNS, A.: *Reconfigurations. Canadian Citizenship & Constitutional Change*, McClelland & Stewart, Toronto, 1995.
- CALLEJA, D.; VIGNES, D. y WAGENBAUR, D.: *Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, Commentaire Mégret*, vol. 5, Bruselas, 1993.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», *REDA*, n.º 62, 1989.
- «Tributos cedidos: concepto, evolución y problemas actuales», *RDFHP*, n.º 268, 2003.

- CALVO ORTEGA, R.: *Curso de Derecho Financiero I, Derecho Tributario (Parte General)*, 8.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- CALVO VÉRGEZ, J.: *Financiación autonómica: problemas constitucionales y legales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.
- CAMERON, D.: «The Asymmetrical Alternative», en CAMERON, D. y SMITH, M. (eds.), *Constitutional Politics*, Toronto, 1992.
- CANALS AMETLLER, D.: «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», *RAP*, n.º 142, 1997.
- CANOVAN, M.: *Nationhood and Political Theory*, Chetelham, Elgar, 1996.
- CANTERO RODRÍGUEZ, J.: «Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia», *REALA*, n.º 269, 1996.
- CANTOS, J. M.: «La reforma de la financiación autonómica», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2005.
- CARENS, J. (ed.): *Is Québec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, MacGill-Queen's, Montreal/Kingston, 1995.
- CARO BAROJA, J.: *El laberinto vasco*, Txertoa, San Sebastián, 1984.
- CARRASCO, M.: *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*, Tirant lo Blanch e Institut d'Estudis Autònoms, Valencia, 2005.
- CARRERAS SERRA, F. DE: «Reflexiones sobre la propuesta del nuevo Estatuto de Cataluña», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16, 2.º semestre 2005.
- «El procés de reforma dels Estatuts d'Autonomia», en *Autonomies*, n.º 19.
- «La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- CARRERAS SERRA, F. DE: *Paciencia e Independencia. La agenda oculta del nacionalismo*, Ariel, 2014.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.º de la Constitución», *REDC*, n.º 1, 1981.
- «Ejecución autonómica, supervisión estatal e Administración periférica», en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 16, 1997.
- «Sobre ejecución autonómica y supervisión estatal. Una reflexión», en el volumen colectivo, *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, IEA, Barcelona, 1997.
- CASADO CASADO, L.: «Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas», *RAP*, n.º 172, 2007.

- CASCAJO CASTRO, J. L.: «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección», *RAVP*, n.ºs 10-11, 1984.
- CASSIA, P.: «La compétence exclusive du législateur pour imposer aux collectivités territoriales une dépense à la charge de l'État (Note sous Conseil d'État, 5 janvier 2005, *Commune de Versailles*)», *RFDA*, Juillet-Août 2005.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.: «La evolución político-constitucional de Canadá», en MITJANS, E. y CASTELLÀ, J. M. (coords.), *Canadá introducción al sistema político y jurídico*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: *El Estatuto Vasco (el estado regional y el proceso estatutario vasco)*, Luis Aramburu, colección HEMEN, n.º 1, San Sebastián, 1976.
- «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Ed. Iustel, 2011
- «Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias», *RVAP*, n.º 69, 2004.
- Voz «Estatuto de Autonomía», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 2005.
- «El hecho diferencial de Vasconia. Evidencias e incertidumbres», *Cuadernos de Autogobierno*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, San Sebastián, 2007.
- CASTRO Y BRAVO, F. DE: *Derecho Civil de España*, 2.ª ed., IEP, Madrid, 1949, reedición en Civitas, Madrid, 1984.
- CAYÓN GALIARDO, A.: «Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos», en *Alcabala. Revista de Hacienda Pública de Andalucía*, n.º 28, 2001.
- CHIAPETTI: *Il rebus del federalismo all'italiana*, Torino, 2004.
- CIENFUEGOS MATEO, M.: «La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas», *REP*, n.º 108, 2000.
- «El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas», en el libro *Estatuto y Unión Europea*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.
- CLAVERO, B.: «Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante», en el libro *El código y el fuero (De la cuestión regional en la España contemporánea)*, Madrid, 1982.
- COBREROS MENDEZONA, E.: «Ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca», *RVAP*, n.º 7, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1983.
- «Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de lengua», *REDA*, n.º 42, 1984.
- *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*, IVAP, Oñate, 1989.

- *Incumplimiento del Derecho Comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995.
- «La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco», *RAP*, n.º 167, 2005.
- CONTRERAS, E.: *España, ¿un éxito efímero? De lo que ha costado conseguir el progreso y la estabilidad, y del riesgo de perderlos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013.
- CORCUERA ATIENZA, J.: «Las leyes vascas de artículo único. Una reflexión sobre su (problemática) constitucional», *RVAP*, n.º 41, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1995.
- *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Taurus, Madrid, 2001.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA, E.: *Historia de la legislación de Régimen Local*, Iustel, Madrid, 2008.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: «La determinación constitucional de las Competencias de las Comunidades Autónomas», *RAP*, n.º 89, Madrid, 1979.
- «El control de las leyes autonómicas reguladoras de materias cuya legislación básica corresponde al Estado», en el volumen colectivo *La protección jurídica del ciudadano, Estudios en homenaje al Profesor González Pérez*, III, Civitas, Madrid, 1993.
- COSTA, J.: «Espíritu del Derecho Aragonés y del Congreso de Jurisconsultos de Zaragoza», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º 59, 1881.
- CROISAT, M.: «Le fédéralisme asymétrique: L'expérience canadienne», *Revue Française de Droit constitutionnel*, n.º 37, 1990.
- *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, 1992.
- «Le fédéralisme asymétrique: les expériences canadienne, espagnole et européenne», en *Journée d'études en honneur du Professeur Louis Reboud*, Grenoble, 4 de julio de 1997.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «La protección extraordinaria del Estado», en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid.
- «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 4, 1981.
- «Las articulaciones de un Estado compuesto», *REDC*, n.º 8, 1983.
- «¿Reserva de constitución? (Comentario al fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto sobre la LOAPA)», *REDC*, n.º 9, 1983.
- Voz «Coerción estatal», en GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984.
- «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en el volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución española en Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991.

- CRUZ VILLALÓN, P. y TORNOS MAS, J.: «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: perspectivas de futuro», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 12, 1992.
- CUCHILLO FOIX, M.: *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- D'ATENA, A.: «La reforma del constitucionalismo italiano», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 4, 2007.
- DAHRENDORF, R.: «The Changing Quality of Citizenship», en VAN STEENBERGEN, B. (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage, London, 1994.
- DARNSTÄDT, T.: *La trampa del consenso*, Trotta, Fundación Alfonso García Escudero, Madrid 2005, con un estudio introductorio de F. SOSA WAGNER.
- DELIVRE-GILG, C.: «Les relations financières», en el libro colectivo *Les relations entre collectivités territoriales*, CAUDAL, S. y ROBBE, F. (dirs.), Actas del coloquio organizado el 28-1-05 por el Instituto de Estudios Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Jean Moulin -Lyon 3, L'Harmattan, París, 2006.
- DELPÉRIÉ, F.: «La elaboración de las leyes y de los actos equivalentes a las leyes en Bélgica», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- (Dir.), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruselas, 1994.
- «El reparto de responsabilidades», en APARICIO, M. A. (dir.), *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs ed., Barcelona, 1999.
- DESROSIERS, N.: «Intergovernmental Co-operation in Canada: The Council of the Federation and Intergovernmental Conferences», en ARBÓS, X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.
- DÍAZ REVORIO, F. J.: *Los deberes constitucionales*, Base de Conocimiento Jurídico, lustel (iustel.com).
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.: «Ley autonómica y Ley estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 25, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989.
- DÍEZ TASCÓN, V.: *Hacia el colapso. El Estado autonómico y el euro hunden la economía española*, La Esfera de Libros, 2012.
- DION, S.: «Les avantages du Québec fédéré», *Choix*, vol. 1, n.º 7, 1995.
- DOLLAT, D.: «Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française: de l'État unitaire à l'État uni?», *RFDA*, junio-agosto 2003.
- DUMONT, H. y otros (dirs.): *Belgitude et crise de l'Etat belge: actes du colloque/organisé par la Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis le 24 novembre 1988*, Bruxelles, 1989.

- ELAZAR, D.: *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Lanham, 1998.
- *Federal Systems of the World*, Longman, Essex, 1991.
- *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, University Press of America, Lanham, 1991.
- ELORZA, A.: *Un pueblo escogido*, Crítica, Barcelona, 2001.
- EMBIID IRUJO, A.: «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias ¿reforma de los Estatutos o Leyes orgánicas de transferencia o delegación?», en el volumen colectivo *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos, Madrid, 1989.
- «¿Reforma de Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», *Justicia Administrativa*, n.º 22, Lex Nova, 2004.
- Voz «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», en EMBIID IRUJO, A. (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007.
- EPSTEIN, D.: *The Political Theory of the Federalist*, Garden City, Doubleday, 1984.
- ESTEVE PARDO, J.: «Bases estatales y competencias de ejecución», *REDA*, n.º 39, 1983.
- «Gestión y regulación de aeropuertos. Los modelos significativos», en el *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.
- ESTOA PÉREZ, A.: *El control de las ayudas de Estado*, Iustel, Madrid, 2006.
- EVERSON, M. y PREUSS, U. (eds.): *Concepts, Foundations, and Limits of European Citizenship*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen, 1995.
- FAVOREU, L.: *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 2002.
- FAVOREU, L. y RUBIO LLORENTE, F.: *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 12, 1984.
- «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, I, Civitas, Madrid, 1991.
- «Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad, simultaneidad, interferencias», en el volumen colectivo, *Estudios en homenaje al Profesor J. González Pérez*, II, Civitas, Madrid, 1992.
- «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REDC*, n.º 28, 1993.
- «Los mecanismos para la ampliación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios, y los consorcios», en el volumen colectivo *Función Ejecutiva y Administración territorial*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1997.

- «El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», en el volumen colectivo *El funcionamiento del Estado autonómico*, 2.^a ed. corregida y ampliada, Madrid, 1999.
- *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.
- *Estado Autonómico y Tribunal Constitucional: reflexiones sobre la vinculación del legislador estatutario a la Constitución y la jurisprudencia constitucional*, Asamblea de Madrid, 2006.
- *Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana)*, Civitas, Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «Sobre la reforma del Senado», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J.: *El Estado de las Autonomías y la consagración de la sede de las Instituciones Autonómicas. Significado y Régimen Jurídico*, Thomson Reuters Civitas, 2010.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Los derechos históricos de los territorios forales*, CEC, Civitas, Madrid, 1985.
- «Dictamen emitido a requerimiento de diversas asociaciones sobre la conformidad a la Constitución de la Ley catalana de política lingüística de 7 de enero de 1998», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2.º semestre 1998, pp. 13 y ss.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: Voz «Conflictos de competencias (Estado y CCAA)», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- FERNANDO PABLO, M. M.: «Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional», *REDA*, n.º 73, 1992.
- FERRET I JACAS, J.: «El catalán como «lengua propia» de las Administraciones públicas de Cataluña», en *Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística*, Institut d'Estudis Autònoms y Marcial Pons, 1999.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A.: «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Poder político y Comunidades Autónomas*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991.
- FLEINER-GERSTER, Th. et al.: «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano», en FLEINER-GERSTER, Th. et al., *El federalismo en Europa*, Barcelona, 1993.
- FONT I LLOVET, T.: «Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida», *REDA*, n.º 37, 1983.
- «La articulación entre la Administración autonómica y la local en el ejercicio de las funciones ejecutivas», en el volumen colectivo *Función eje-*

- cutiva y Administración Territorial*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1997.
- FORSYTH, M. (ed.): *Federalism and Nationalism*, Leicester University Press, Leicester, 1989.
- FOSSAS, E.: «Autonomía y Asimetría», en *Informe Pi-Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1995.
- «L'assimetria federale: il Canada e la Spagna», en *Scienza Politica*, n.º 17, 1997.
- «El model de l'Estat de les Autonomies a la llum de les diferents experiències comparades», en COLOMBINAS, J. (coord.), *Catalunya-Espanya: les relaciones històriques, culturals i polítiques*, Barcelona, 1998.
- «La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución: el jurista persa satisface (parcialmente) su curiosidad», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (eds.): *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta, 1999.
- FOSSAS, E. y WOEHRLING, J.: «El referéndum sobre la soberanía de Québec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía», *RVAP*, n.º 48, 1997.
- FOSSAS ESPADALER, E.: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 2007.
- *Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 101, CEPC, mayo/agosto 2014.
- FUSI, J. P.: *El País Vasco, pluralismo y nacionalidad*, Alianza, Madrid, 1984.
- *El País Vasco, 1931-1937*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.
- GAGNON, A. G. y TULLY, J. (eds.): *In Search of Justice and Stability. A comparative and Theoretical Analysis of Canada, Belgium, Spain and the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- GAGNON, A. G.: *Québec y el federalismo canadiense*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1998.
- *Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.
- GAGNON, A. G. (dir.) y otros: *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

- GALÁN SÁNCHEZ, R. M.: «Delimitación especial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de interterritorialidad», *REALA*, n.º 267, 1995.
- GALLEGO DÍAZ, S. y CUADRA, B. DE LA: *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989.
- GALOFRÉ I CRESPI, J. (Coord.): *Informe Pi I Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi y Sunyer d'estudis autonòmics y locals, Barcelona, 2003.
- GAMBINO, S. y ALMIRANTE, C. (dirs.): *Il Canada, un laboratorio costituzionale, Federalismo, Diritti, Corti*, CEDAM, Milán, 2000.
- GARCÍA CANALES, M.: «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *REDC*, n.º 23, 1988.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y AZCONA, J. M.: *El nacionalismo vasco*, Historia 16, Madrid, 1991.
- GARCÍA DELGADO, J. L.: *La modernización económica en la España de Alfonso XIII*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Estudio Preliminar», en el volumen colectivo *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980.
- *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983.
- *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- «Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», *RAP*, n.º 139, 1996.
- «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 95, 1997.
- *M. Azaña sobre la Autonomía Política de Cataluña*, Tecnos, Madrid, 2005.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A.: «La configuración del tributo cedido como recurso autonómico», *REDF*, n.º 112, octubre-diciembre 2001.
- GARCÍA-MONCÓ, A. M.: *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Lex Nova, Valladolid, 1996.
- «El nuevo modelo de financiación autonómica, Lecciones de una reforma», *NF*, n.º 6, 2002.
- GARCÍA MONTEYS, R.: «Las aportaciones del Tribunal Constitucional al sistema de distribución de competencias», en el volumen colectivo *El funcionamiento del Estado autonómico*, 2.ª ed. corregida y ampliada, MAP, Madrid, 1999.

- GARCÍA MORALES, M. J.; MONTILLA MARTOS, J. A. y ARBÓS MARÍN, X.: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, CEPC, Madrid 2006.
- GARCÍA MORALES, M. J.: «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y programas pendientes», en el libro *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA MORILLO, J.; PÉREZ TREMPES, P. y ZORNOZA PÉREZ, J.: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- GARCÍA MORILLO, J.: «La versatilidad de lo básico», *RAP*, n.º 139, 1996.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Obras completas*, vol. III, CEC, Madrid, 1991.
- GARCÍA ROCA, J.: «España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)», en la obra colectiva *Asimetría y Cohesión en el Estado autonómico*, Colección Informes y Documentos, INAP, Madrid, 1997.
- «¿A qué llamamos en Derecho hechos diferenciales?», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 11, 2000.
- «Artículos 60 a 67 LOTC», en REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, TC y BOE, Madrid, 2001.
- «Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Supremo: la competencia diferenciada entre las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa», *RVAP*, n.º 62, 2002.
- «El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutarias», en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2005.
- GARCÍA SORIANO, M. V.: «La Administración electoral autonómica», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- GARCÍA TORRES, J.: «Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma», en *El Estado autonómico (Actas de las Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional)*, CEPC, Madrid, 2006.
- «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en el libro colectivo *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- «La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», *REDC*, n.º 17, 1986.
- GARCÍA URETA, A.: *La Comisión Arbitral del País Vasco. Régimen jurídico y resoluciones*, IVAP, Oñati, 2003.
- GARCIANO, L.: *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*, 2.ª ed. Península Atalaya, 2014.
- GARRORENA MORALES, A.: «La reforma constitucional del Senado», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe*

- y debates académicos, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GAVARA DE CARA, J. C.: «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- «Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, INAP, Madrid, mayo-diciembre 2004.
- GERPE, M. y BARCELÓ, M. (coords.): *El federalismo judicial. Aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania*, Institut d'Estudis Automòtics, Barcelona, 2006.
- GIBBINS, R. y LAFOREST, G. (eds.): *Beyond the Impasse*, IRPP, Montreal, 1998.
- GÓMEZ DE LA ESCALERA, C.: *Las competencias legislativas en materia de Derecho Civil (artículo 149.1.8.ª CE). El caso de la propiedad horizontal*, Iustel, Madrid, 2007.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, n.º 1213, 1987.
- GÓMEZ ORFANEL, G.: «La coerción federal en el Derecho comparado», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 26, septiembre-diciembre 2005.
- GÓMEZ PUENTE, M.: «Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico», *REDA*, n.º 98, 1998.
- «La responsabilidad por incumplimiento del Derecho Comunitario», en el libro *Estatuto y Unión Europea*, Institut d'Estudis Autònòtics, Barcelona, 2006.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Las diputaciones provinciales en España. Historia Política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.: «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», en MONREAL, A. (ed.), *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1991.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, CEPC, 2006.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «La regla constitucional del «más valer» y el problema de la autonomía en Derecho Administrativo Español», en el volumen colectivo *Libro homenaje a Jaime Guasp*, Comares, Granada, 1984.
- «Vías procesales para acabar con el incumplimiento de la ejecución autonómica de la legislación del Estado», en el volumen colectivo *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Civitas, Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I.: «El papel de la Justicia constitucional en las controversias competenciales (el cambio de paradigma en la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht)», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 26, septiembre-diciembre 2005.

- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: «Una reforma constitucional del Senado o una Cámara en busca de autor», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GRANJA SAINZ, J. L. DE LA: *El nacionalismo vasco (1876-1975)*, Madrid, 2000.
- *El nacionalismo vasco: un siglo de historia*, Tecnos, Madrid, 2.ª ed., 2002.
- GRAU RUIZ, M.ª A.: *La coordinación legislativa en los impuestos cedidos*, Iustel, Madrid, 2007.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Las Oficinas autonómicas y la STC 165, de 26 de mayo de 1994», *Noticias UE*, 1995.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: «Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, julio-diciembre 2006.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A.: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Bosch, Barcelona, 1991.
- GUTMAN, A.: *The Challenge of Multiculturalism in Political Ethics: Philosophy and Public Affairs*, vol. 22, n.º 3, 1993.
- HABERLE, P.: «Soberanía cultural en el Estado Federal: desarrollos y perspectivas», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 9, 2005.
- HABERMAS, J.: «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State», en TAYLOR, Ch. (ed.), *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- *Más allá del Estado nacional*, Trotta, 3.ª ed., 2001.
- HARTWIG, M.: «The Conferences of the Prime Ministers of the Länder», en ARBÓS, X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Institut d'Estudis Autònòmic, Barcelona, 2006.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», *RVAP*, n.º 36.
- *La lengua de la enseñanza en la legislación de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònòmic, Barcelona, 1994.
- *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmic, Barcelona, 1995.
- «La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía», en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmic, Barcelona, 1995.
- «Nacionalismos y Estado plurinacional en España», *Política Exterior*, X, n.º 51, 1996.

- *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998.
- *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003.
- HESSE, K.: *Der unitarische Bundesstaat*, Heidelberg, 1962.
- HOBBSBAWN, E.: *Naciones y nacionalismos desde 1789*, Crítica, Barcelona, 1991.
- HOFMANN, R.: «Los Länder alemanes y el derecho comunitario», en BARNÉS, J. (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados*, Civitas, Madrid, 1993.
- HOFMANN, R. y otros: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, IEA, Barcelona, 2007.
- HOGG, P.: *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 2000.
- HORGUÉ BAENA, C.: Voz «Agricultura y Ganadería: distribución de competencias», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Iustel, Madrid, 2005.
- HUCHA CELADOR, F. DE LA: «Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución española», *DA*, n.ºs 232-233, 1993.
- *El régimen jurídico del convenio de la Comunidad Foral de Navarra*, Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006.
- HUEGLIN, T.: «New Wine in Old Bottles? Federalism and Nation-States in the Twenty-First Century: A conceptual Overview», en KNOPP et al. (dirs.), *Rethinking Federalism; Citizens, Markets and Governments in a Changing World*, UBC Press, Vancouver, 1995.
- JARASS, H. D.: «Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes», *NVwZ*, 2000.
- JÁUREGUI BERECIARTU, G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñate, 1986.
- *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1993.
- «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional», *REDC*, n.º 42, 1994.
- «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *RVAP*, n.º 70, 2004.
- JIMÉNEZ-BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, IEAL, 1985.
- JUARISTI, J.: *El linaje de Aitor. La invención de la tradición vasca*, Taurus, Madrid, 1987.
- *El chimbo expiatorio. La invención de la tradición bilbaína*, el Tilo, Bilbao, 1996.
- *El bucle melancólico, historias de nacionalistas vascos*, Espasa, Madrid, 1997.

- KARMIS, D. y GAGNON, A. (eds.): «Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique: des itinéraires différents, une fragmentation similaire», *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 29, n.º 3, 1996.
- KEATING, M.: *Nations against the State, The New Politics of Nationalism in Québec, Catalonia and Scotland*, Macmillan, Basingstoke, 1996.
- KELSEN, H.: «Die Bundesexecution», en *Homenaje a F. Fleiner, La giustizia costituzionale*, Milán, 1981.
- KNOPP et al. (dirs.): *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, UBC Press, Vancouver, 1995.
- KUNIG, P.: Art. 72 (*Konkurrirende Gesetzgebung*), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3, Art. 70-J 46, VON MÜNCH/KUNIG (hrsg.), Ch. Beck, München, 2003.
- KYMLICKA, W.: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- «Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 7, 1996.
- «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser», en Guy LAFOREST y Roger GIBBINS, *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montreal, 1998.
- LABAND, P.: *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, París, 1900.
- LAGUNA DE PAZ, J. C.: Voz «Caza», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 2005.
- LA PÉRGOLA, A.: *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LAPIERRE, J. W.: *Le pouvoir politique et les langues*, PUF, 1988, p. 35.
- LASA PÉREZ, J.: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», en *Cuadernos de Derecho Público*, enero-abril, 2000.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati, 1986.
- «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo», *RVAP*, 1995.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: *La Ley orgánica y los Estatutos de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las provincias*, *Revista de Administración Pública*, núm. 191, CEPC, mayo/agosto 2013.
- LEGUINA VILLA, J.: «Los Territorios Históricos Vascos: poderes normativos y conflictos de competencias», *REDC*, n.º 3, 1987.
- *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, 2.ª ed., 1995.
- «La Ley 13/1994, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral, y el artículo 39 del Estatuto Vasco», *RVAP*, n.º 41, 1995.
- «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», *RAP*, n.º 143, 1997.

- LEHNING, P. (eds.): *Theories of secession*, Routledge, London/New Cork, 1998.
- LEJEUNE, Y.: «El Federalismo en Bélgica», en FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (coords.), *Asimetría federal y Estado plurinacional (el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España)*, Trotta, Madrid, 1999.
- LEMCO, J.: *Political Stability in Federal Governments*, Praeger, New York, 1991.
- LEMIEUX, V.: «L'analyse politique de la décentralisation», *Canadian Journal of Political Science*, XXIX, n.º 4, 1996.
- LENIHAN, D.; ROBERTSON, G. y TASSÉ, R.: *Canada: Reclaiming the Middle Ground*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1994.
- LEÓN-ALFONSO, S.: *The political economy of fiscal decentralization. Bringing politics to the Study of Intergovernmental transfers*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- LLERA RAMO, F. J.: «Escenarios para una reforma en la composición y elección del Senado español», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, J. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- LLIMONA BALCELLS, J.: «La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea», en PÉREZ TREMP, P. (coord.); CABELLOS ESPÍERREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/IEA, Barcelona, 1998.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: *Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998.
- «Canadá y España: una comparación desde el federalismo contractual», *Autonomías*, n.º 25, 1999.
- LÓPEZ BASAGUREN, A.: *Acerca de la caracterización dell Estatuto de Autonomía en una perspectiva federal*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, Colección Estudios n.º 1, 2011.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «¿Interdicción de las *leges repetitae*?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 6, 1991.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: «Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y CCAA», *REDC*, n.º 12, 1992.
- *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1996.
- LÓPEZ ESCUDERO, M.: *Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Económica Europea*, Universidad de Granada, Granada, 1991.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coords.): *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000.
- LÓPEZ GUERRA, L. y otros: *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.

- LÓPEZ GUERRA, L.: «Algunas notas sobre la igualación competencial», *DA*, 1992-1993.
- «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías, 1983-1993», *RVAP*, n.º 36, 1993.
- «El modelo autonómico», *Autonomies*, n.º 20, 1995.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: *Tratado de Derecho Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- LÓPEZ MEDEL, J.: *El Estatuto de Cataluña. Una meditación sobre España*, Fragua Ediciones, ed. revisada 2006.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP/Civitas, Madrid, 2000.
- MACCORMICK, N.: «Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State», *Political Studies*, XLIV.
- MAGIERA, S. y MERTEN, D.: *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlín, 1988.
- MANGAS MARTÍN, A.: «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en PÉREZ TREMPES, P. (coord.); CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E., *La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/IEA, Barcelona, 1998.
- MAP: *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995.
- MARCOS, A.: «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», *DA*, n.º 240, 1994.
- MARCOU, G.: «Aspects de droit comparé» en el libro colectivo, *Les relations entre collectivités territoriales*, en CAUDAL, S. y ROBBE, F. (dirs.), *Actas del coloquio organizado el 28-1-05 por el Instituto de Estudios Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Moulin-Lyon 3*, L'Harmattan, París, 2006.
- MARSHALL, J.: «Essays from the Alexandria Gazette», en *Stanford Law Review*, vol. 21, 1969.
- MARTÍN QUERALT, J.: «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», *REDF*, n.º 100, 1998.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.): *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra y Civitas, Madrid, 1992.
- MARTÍN VIDA, M. A.: «La reforma del federalismo alemán. Una visión general», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 18, 2006.
- «La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länder», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, julio-diciembre 2006.

- MARTÍNEZ LAGE, S.: «La contribución de la jurisprudencia a la realización de la libre circulación de mercancías: la eliminación de las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993.
- MARTINIELLO, M. (eds.): *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1995.
- MATTERA, A.: *El Mercado único europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, Civitas, Madrid, 1991.
- McKAY, D.: «On the Origins of Political Unions, The European Case», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 9, n.º 3, 1997.
- McRAE, K.: «El establecimiento de una política lingüística en sociedades plurilingües: cinco dimensiones cruciales», en BASTARDAS, A. y BOIX, E. (dirs.), *¿Un Estado, una lengua? La organización política de la diversidad lingüística*, Ed. Octaedro, 1994.
- McROBERTS, K.: *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Oxford University Press, Toronto, 1997.
- MEDINA GUERRERO, M.: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1992.
- «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones sobre la STC 13/1992», *REDC*, n.º 35.
- «La inclusión de las Comunidades Autónomas —y ciudades autónomas— en el texto constitucional (o sobre la conveniencia de preservar el principio dispositivo en la concreción de la denominación de las Comunidades Autónomas)», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- MEILÁN GIL, J. L.: «Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: gradación y límites», en volumen colectivo *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, Universidad Complutense, Madrid, 1992.
- *El itinerario desviado del estado autonómico y su futuro*, Bubok Editorial, A Coruña, 2014.
- MENY, Y.: *Centralisation et décentralisation dans le débat politique (1945-1969)*, LGDJ, 1974.
- MERTEN, D.: *Föderalismus und Europäische Gemeinschaften*, 2.^a, Aufl., Duncker & Humblot, Berlín, 1993.
- MESTRE, J. L.: *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, 1985.

- MESTRE DELGADO, J. F.: «La incidencia de la jurisprudencia comunitaria sobre algunos aspectos básicos del derecho público interno», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 22, 1988.
- MILIÁN I MASSANA, A.: *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá, España*, ed. castellana, Civitas, 1994, p. 402.
- «La regulación constitucional del multilingüismo», *REDC*, n.º 10, 1984.
- MILLÁN MORO, L.: *La armonización de legislaciones en la CEE*, CEC, Madrid, 1986.
- MILLER, D.: *On Nationality*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1995.
- MILNE, D.: «Equality or Asymmetry: Why Choose?», en WATTS, R. L. y BROWN, D. M. (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, 1991.
- «Exposed to the Glare: Constitutional Camouflage and the Fate of Canada's Federation», en SEIDLE, L. (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership*, Montreal, 1994.
- MOLINAS, C.: *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundición de un país*, Ediciones Destino, Colección Imago Mundi, vol. 247, Barcelona, 2013.
- MOLAS, I.: *Lliga catalana*, 2 vols., Barcelona, 1972.
- «El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver conflictos prácticos», en MONREAL, A. (ed.), *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1991.
- MONAHAN, L.: «La sécession du Québec: considérations juridiques et politiques», *Choix*, n.º 1/12.
- MONREAL ZIA, G.: «El concierto económico vasco: la construcción social del Derecho en el tiempo», en el libro *Guipúzcoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, editado por la Diputación Foral de Guipúzcoa, 2005.
- MONTILLA MARTOS, J. A.: «Las Leyes Orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial», *RAP*, n.º 140, 1996.
- *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación: configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- «El marco normativo de las relaciones intergubernamentales», en el libro *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- MONTORO CHINER, M. J.: «La Ley alemana de ratificación del Acta Única Europea, de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de decisiones comunitarias», *REDA*, n.º 55, 1987.
- MORAWITZ, R.: *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1985.

- MORCILLO MORENO, J.: *Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*, Ediciones Parlamentarias de Castilla La Mancha, 2013.
- MORENO, L.: «Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain», en DE VILLIERS, B. (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Juta/Martinus Nijhoff, Cape Town/Dordrecht, 1995.
- *La federalización de España: poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid, 2.ª Ed. 2008.
- MORENO MOLINA, A. M.: *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- MORENO VÁZQUEZ, M.: *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- MORIN, J. Y. y WOEHLING, J.: *Les constitutions du Canada et du Québec du Régime Français à nos jours*, Thémis, Montreal, 1992.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, IEAL, Madrid, 1987.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979.
- «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», *RDDP*, UNED, n.º 5, 1979-1980.
- *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1980.
- «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 30, 1981 (incluido en la 2.ª edición del libro *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1981).
- *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1981.
- «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la Sentencia del TC de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)», *REDA*, n.º 9, 1983.
- «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», *DA*, n.º 200, 1984.
- *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad europea*, Civitas, Madrid, 1985.
- *La formación y la crisis de los sistemas sanitarios públicos*, Alianza, Madrid, 1985.
- *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986.

- «La ordenación de las relaciones del Estado y las CCAA con la Comunidad Europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *et al.*, *Tratado de Derecho Comunitario*, vol. I, 1986.
- «La disposición adicional primera de la Constitución», en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra y Civitas, 1988.
- «La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las comunidades autónomas», *RAAP*, n.º 6, abril-mayo-junio 1991.
- «Dictamen emitido a petición de la Generalitat de Catalunya, acerca del régimen lingüístico en las escuelas de la Comunidad Autónoma catalana», en *La lengua de enseñanza en la legislación*, Barcelona, 1994.
- *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza, Madrid, 1994.
- «La organización, las prestaciones y otros problemas jurídicos actuales de los servicios sanitarios», *RVAP*, n.º 57, 2000.
- «Las modulaciones de las competencias de las Comunidades Autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías», *RAP*, n.º 153, septiembre-diciembre 2000.
- *El mito del Estado-Constitución. Informe Comunidades Autónomas, 2004*, Barcelona, 2005.
- *El problema de la vertebración del Estado en España. Del siglo XVIII al siglo XXI*, Iustel, Madrid, 2006.
- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. II, Iustel, Madrid, 2006.
- *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007.
- *Informe sobre España: Repensar el Estado o destruirlo*, 4.ª ed., Editorial Crítica, 2014.
- *Cataluña y las demás Españas*, Editorial Crítica, 2014.
- *La reforma constitucional y Cataluña*, Cuadernos 15 del Círculo Cívico de Opinión, marzo 2015.
- *Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos vascos del control jurisdiccional contencioso-administrativo*, en CRIADO GÁMEZ, J. M. (Dir.) *El blindaje de las normas forales fiscales*, Iustel, Madrid, 2011.
- MURILLO DE LA CUEVA, E. L.: *Comunidades Autónomas y política europea*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2000.
- MURILLO ZAMORANO, L. R. (Dir.): *Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos Fundamentales en España: Balanzas de Accesibilidad en Educación y Sanidad*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura,

- MURO I BAS, X.: «Los deberes lingüísticos y la proyección de la cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional: (Sentencias 337/1994 y 147/1996)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 49, 1997.
- NAGEL, T.: *Igualdad y parcialidad*, Paidós, Barcelona, 1996.
- NARANJO DE LA CRUZ, R.: «La reforma del sistema de atribución de competencias en la Ley Fundamental», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, julio-diciembre 2006.
- NIETO, A.: *Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, 4.ª Ed. 2005
- NODIA, G.: «Nationalism and Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 3, n.º 4, 1992.
- NÖEL, A.: «The Federal Principle, Solidarity and Partnership», en GIBBINS, R. y LAFOREST, G. (eds.), *Beyond the Impasse*, IRPP, Montreal, 1996.
- NORMAN, W.: «The Ideology of Shared Values: A Myopic Vision of Unity in the Multi Nation State», en CARENS, J. (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1996.
- NORMAN, W. y KYMLICKA, W.: «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», *Ethics*, n.º 104, 1994.
- OETER, S.: *Artikel 72, Das Bonner Grundgesetz Comentar*, Band 2, ar. 20-78, MANGOLDT, V. H.; KLEIN, E. y SARTCK, C., Franz, Vahlen, München, 2000.
- «La posición del Bundesrat en el sistema constitucional alemán. Consideraciones desde el punto de vista histórico y jurídico constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16, UNED, 2005.
- OETER, S. y WOLFF, J.: «La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, julio-diciembre 2006.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: «La gestión de las subvenciones y las ayudas comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas», en el libro *Estatuto y Unión Europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.
- ORDUÑA, E. y COSCULLUELA MONTANER, L.: *Historia de la legislación de Régimen Local*, Iustel, Madrid, 2008.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.): *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.
- *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2005.

- Voz «Los programas de acción ambiental. El sexto programa vigente», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- ORTEGA SANTIAGO, C.: «La reforma constitucional del Estado regional en Italia», *REDC*, n.º 75, 2005.
- ORTIZ DE ORRUÑO, J. M.: *Álava durante la invasión napoleónica. Reconversión fiscal y desamortización en el término municipal de Vitoria*, Vitoria, 1983.
- OTTO, I.: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986.
- «Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control», en volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991.
- PABLO, S. DE y MEES, L.: *El péndulo patriótico*, Crítica, 2.ª ed., Barcelona, 2005.
- PAJARES MONTOLIO, E.: «La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, Madrid, INAP, mayo-diciembre 2004.
- PARADA, J. R.: «España: ¿una o trina?», *RAP*, n.º 141, Madrid, 1996.
- PARDO ÁLVAREZ, M.: «Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992», *REALA*, n.ºs 274-275, 1997.
- PAREJO ALFONSO, L.: «Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1989, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», *REDC*, n.º 9, 1983.
- PAREKH, B.: «The Cultural Particularity of Liberal Democracy», en HELD, D. (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, 1993.
- «Ethnocentrism of the Nationalist Discourse», *Nations and Nationalism*, n.º 1, 1995.
- «Liberalism and colonialism: a critique of Locke and Mill», en NEDERVEEN, J. y PAREKH, B. (eds.), *The decolonization of imagination*, Zed Books, London, 1995.
- PARFIT, D.: *Reasons and Persons*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- PAS, W. y VAN NIEUWENHOVE, J.: «La estructura asimétrica del federalismo belga», en FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (coords.), *Asimetría federal y Estado plurinacional (el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España)*, Trotta, Madrid, 1999.
- PASCUAL MEDRANO, A.: *La Comunidad Autónoma de La Rioja y el llamado «blindaje» del concierto económico vasco*, Revista General de Derecho Constitucional, Iustel, 2010.
- PEETERS, P.: «Federalismo: una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado federal», en FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (coords.), *Asimetría federal y Estado plurinacional (el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España)*, Trotta, Madrid, 1999.

- PEMÁN GAVIN, J.: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992, y en el volumen colectivo *La función del artículo 149.1.1.º de la Constitución en el sistema de distribución de competencias*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.
- PÉREZ CALVO, A. (coord.): *Estado autonómico y Comunidad europea*, Tecnos, Madrid, 1993.
- *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos/Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B.: *El mercado interior Europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004.
- PÉREZ NUÑEZ, J.: *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, 1996.
- PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*, 23.ª ed., Thomson-Civitas, 2013.
- PÉREZ ROYO, J.: *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- PÉREZ TREMP, P.: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.
- *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1994.
- PÉREZ TREMP, P. (coord.); CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. y ROIG MOLÉS, E.: *La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons/IEA, Barcelona, 1998.
- PÉREZ TRIVIÑO, J. L.: «Una revisión de la soberanía del Parlamento Británico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 54, septiembre-diciembre 1998.
- PERNTHALER, P.: *Das Länderbeteiligungsverfahren an der Europäischen Integration*, Wien, 1992.
- *El Estado federal Asimétrico*, IVAP, Oñati, Guipúzcoa, 1999.
- PERRY CLARK, J.: *The Rise of a New Federalism. Federal State Cooperation in the United States*.
- PETRIS, A. DE: «La reforma del ordenamiento federal en Alemania: Ende gut, alles gut», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, julio-diciembre 2006.
- PIERGIGLI, V. (coord.): *Federalismo e devolution*, Milán, 2005.
- PIERSON, P.: «The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis», *Comparative Political Studies*, vol. 29, n.º 2, 1996.

- PIOGGIA, A. y VANDELLI, L.: *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- PIZZETTI: *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Turín, 2002.
- PIZZORUSSO, A.: *Minoranze e maggioranza*, Torino, 1993.
- PLAZA MARTÍN, C.: *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- Voz «Comunidad Europea: distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de medio ambiente», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- Voz «Comunidad Europea: el derecho ambiental derivado y su ejecución por los Estados miembros», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, 2006.
- Voz «Comunidad Europea: estructuras administrativas europeas para el medio ambiente: la Agencia Europea del Medio Ambiente», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- Voz «Comunidad Europea: la política de protección del medio ambiente en el Tratado», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- POMED SÁNCHEZ, L. A.: «La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea», *RAP*, n.º 148, 1999.
- PONS PARERA, E.: «El federalismo belga», en APARICIO, M. A., *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981.
- PRESNO LINERA, M. A.: «El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.ºs 22-23, Madrid, INAP, mayo-diciembre 2004.
- PREUS, U. y REQUEJO, F. (eds.): *European Citizenship, Multiculturalism and the State*, Nomos, Baden-Baden, 1998.
- PUEYO LOSA, J.: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el gobierno central y las CCAA en asuntos relacionados con las Comunidades europeas», *RIE*, 1989.
- PUNSET BLANCO, R.: «Sujetos, actos impugnables y presupuestos de la impugnación de los conflictos positivos de competencias», *REDC*, n.º 26, 1989.
- «De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.),

- Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA: «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC*, n.º 72, septiembre-diciembre 2004.
- *Unidad Económica y descentralización política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC, Madrid, 2008.
- RAMALLO MASSANET, J.: «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», *DA*, n.ºs 232-233, 1993.
- RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J.: «Sistemas y modelos de financiación autonómica», *PEE*, n.º 51, 1995.
- «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *PEE*, n.º 83, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 2000.
- RAMONEDA, J. (Coord.): *La reforma de la Democracia española. Las dimensiones políticas de la crisis*, Círculo de Economía, 2013.
- RAZQUIN LIZARRAGA, A.: *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*, Pamplona, 1999.
- REBOLLO PUIG, M. (dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 4 vols., Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- RECALDE, J. R.: *Crisis y descomposición de la política*, Madrid, 1995.
- REICHERT, R.: «Verfassungsmässigkeit der Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz? Grezen der Rahmengesetzgebung», *NVwZ*, 1998.
- REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las CCAA», en RAMÍREZ, M. (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979.
- REQUEJO, F.: «Diferencias nacionales y Federalismo Asimétrico», en *Claves de la Razón Práctica*, n.º 59, 1996.
- «Pluralismo, Democracia y Federalismo. Una revisión de la ciudadanía democrática en Estados plurinacionales», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 7, 1996.
- «Estado plurinacional y «democracia avanzada»: Política liberal del reconocimiento y federalismo plural», en TUSELL, J. y BRU DE SALA, X. (eds.), *Catalunya-España, Un diálogo con futuro*, Planeta, Barcelona, 1998.
- «Cultural Pluralism Nationalism and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States», en *European Journal of Political Research*, vol. 35, n.º 2, 1999.

- REQUEJO PAGES, J. L.: «El Estado autonómico: ¿un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 1, 1997.
- RESNICK, P.: «Toward a Multinational Federation: Asymmetrical and Confederal Alternatives», en SEIDLE, F. (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1994.
- *Twenty-First Century Democracy*, MacGill-Queen's University Press, Montreal, 1997.
- RIDAO I MARTÍN, J.: *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA, 2014.
- *Curs de Dret Públic de Catalunya, adaptat a la nova legislació i a la sentència del tribunal Constitucional 31/2010, del 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya*, Columna, 2012.
- ROBBE, F.: «Le rôle de l'État», en CAUDAL, S. y ROBBE, F. (dirs.), en el libro colectivo *Les relations entre collectivités territoriales, Actas del coloquio organizado el 28-1-05 por el Instituto de Estudios Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Moulin-Lyon 3*, L'Harmattan, París, 2006.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS G. C.: «Los monopolios de Estado», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. y MUÑOZ MACHADO, S. (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo II, Civitas, Madrid, 1986.
- ROIG MOLÉS, E.: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- RORTY, R.: «Justice as larger Loyalty», en BONTEKOE, R. y STEPANIANTS, M. (eds.), *Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives*, Univesity of Hawaii Press, 1997.
- RUBIO LORENTE, F.: «El bloque de la constitucionalidad», en el volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo I, Civitas, Madrid, 1991.
- «Minorías y mayorías en el poder constituyente», en Id. *La forma del poder (Escritos sobre la Constitución)*, Madrid, 1993.
- «Dictamen acerca de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística», en el libro colectivo *La lengua de la enseñanza en la legislación de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1994.
- «La reforma constitucional del Senado», en *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996.
- «Los deberes constitucionales (1)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 62, mayo-agosto 2001.

- RUBIO, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds.): *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado y CEPC, Madrid, 2006.
- RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», *REAP*, n.º 7, 1979.
- RUDOLF, W.: *Bundesländer und Europäisches Gemeinschaftsrecht: a Festschrift für G. Dürig*, 1990.
- RUIPÉREZ, J.: *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994.
- RUSSELL, P.: «The Politics of Mega-Constitutional change: Lessons from Canada», en DE VILLIERS, B. (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht/Boston/London, 1994.
- SAGARRA, E. (Coord.): *¿Existe el derecho a decidir? Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña*, Tibidabo Ediciones, Barcelona, 2014.
- SAINZ MORENO, F.: «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, IEE, Madrid, 1989.
- SÁIZ ARNAIZ, A.: *Estado Federal y Estatuto particular. La posición constitucional de la Provincia de Québec en la Federación canadiense*, Madrid, 1997.
- SALVADOR SANCHO, A.: «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en el libro *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.
- SAN ROMÁN LÓPEZ, E.: «Protección e intervención en el primer tercio del siglo XX», en FUENTES QUINTANA, E., *Economía y Economistas españoles*, vol. VI, *La modernización de los estudios de economía*, Barcelona, 2001.
- SÁNCHEZ AMOR, I.: *La cooperación horizontal en los Estatutos de Autonomía. Especial referencia al Estatuto de Extremadura*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Colección Estudios n.º 3, Zaragoza, 2011.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984.
- SAUTEL, F.: *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 7.ª ed., Dalloz, 1990.
- SAVIA NÉMESOS: *Nueve historias de nacionalistas vascos*, Espasa, Madrid, 1999.
- SAZ CORDERO, S. DEL: *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, Madrid, 1996.
- Voz «Cámaras oficiales y Cámaras de comercio», MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Iustel, Madrid, 2006.
- SCHAFFER, H.: «Europa und die Österreichische Bundesstaatslichkeit», *DüV*, 1994.

- SCHINK, B.: «Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit», *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Zweiter Band, 1976.
- SCHMITT, N.: «Intergovernmental cooperation in Switzerland: the Conference of Cantonal Governments», en ARBÓS, X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Colección del Institut d'Estudis Autònoms, n.º 47, Barcelona, 2006.
- SEIDLE, L. (ed.): *Seeking a New Canadian Partnership*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1994.
- SEIDL-HOHENVELDERN, I.: «Los Länder federales y la Unión Europea», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994.
- SEIJAS VILLADANGOS, E.: «Hacia un constitucionalismo global: contexto político y jurídico de la aprobación de la Carta canadiense de Derechos y Libertades», en MITJANS, E. (ed.) y CASTELLÁ ANDREU, J. (coord.), *Derechos y Libertades en Canadá*, Barcelona, 2005.
- SEVILLA SEGURA, J. V.: *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica, Barcelona, 2001.
- SMEND, R.: *Derecho Constitucional no escrito en el Estado federal monárquico (Unfeschriebene Verfassungsrecht im monarchischen Bundestaat en Festschrift für Otto Mayer)*, Tübingen, 1916, hay una reimpression en 1955.
- SMITH, A.: *Nations and Nationalisms in a global Era*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- SOLÉ TURA, J.: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», en *Anuario de Derecho Político*, 1983.
- *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomía, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: *El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, Túcar, Madrid, 1975.
- «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», *DA*, 1992-1993.
- «Las bases constitucionales del estado autonómico», MacGraw-Hill, Madrid, 1998.
- *Tiempo de reformas. El estado autonómico en cuestión*, Ensayo/Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (Coord.): *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas, Marcial Pons, 2011.
- SORIANO GARCÍA, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990.
- «Integración regional y descentralización política de los Estados miembros», *GJCE*, 1993.

- SOSA WAGNER, F.: «Estudio introductorio» del libro de DARNSTÄDT, T., *La trampa del consenso*, Trotta, Fundación Alfonso García Escudero, Madrid, 2005.
- SOSA WAGNER, F. y SOSA MAYOR, I.: *El Estado fragmentado, Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2006.
- SOSA WAGNER, F. y FUERTES, M.: *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Marcial Pons, 2011.
- SPINNER, J.: *The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- STARK, A.: «Limousine Liberals, Welfare Conservatives», *Political Theory*, vol. 25, n.º 4, 1997.
- STOCKER, L.: «Interest and Ethics in Politics», *American Political Science Review*, n.º 86, 1992.
- STOFFEL VALLOTON, N.: *La prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea*, Dykinson, Madrid, 2000.
- SULLIVAN, J.: *El nacionalismo vasco radical, 1959-1986*, Arana, Madrid, 1988.
- SWINTON, K.: *The Supreme Court and Canadian Federalism*, Carswell, Toronto, 1990.
- TAJADURA TEJADA, J.: «La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2005.
- «La Conferencia de Presidentes», en ARBÓS, X. (coord.), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.
- «Inclusión de las Comunidades Autónomas en la Constitución», en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, en RUBIO, F. y ÁLVAREZ, J. (eds.), Consejo de Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- «La inconstitucionalidad de los derechos históricos», *Diario La Ley*, n.º 6747, de 2 de julio de 2007.
- TAMAMES, R., *¿Adónde vas Cataluña? Como salir del laberinto independentista. Pre-edición a efectos de pre-crítica y observaciones finales*, 24. II.2014, Península Atalaya.
- TAMIR, Y.: *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1993.
- TARLTON, C. D.: «Symmetry and asymmetry as elements of federalism; a theoretical speculation», *Journal of Politics*, n.º 27, 1965.
- TAYLOR, Ch.: *Sources of the Self*, Harvard University Press, Cambridge, 1989.
- «The Politics of Recognition», en TAYLOR, Ch. (ed.), *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, New Jersey, 1992.
- *Reconciling the Solitudes: Essay on Canadian Federalism and Nationalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1993.

- TEASDALE, A.: «Subsidiarity in Post-Maastricht Europe», *The Political Quarterly*, vol. 64, n.º 2, 1993.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.: «La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1996, de 27 de junio», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 9, 1996.
- *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado Autonómico: competencia prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: «Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: problemas actuales», en *Seminario organizado por la UIMP El Poder Tributario de las Comunidades Autónomas*, CALVO ORTEGA, R. (dir.), 12-14 julio de 2004.
- TENA Y PIAZUELO, V.: «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 77, 1993.
- *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997.
- TIERNEY, S.: «Constitutional Reform Under the New Labour Government», *European Public Law*, vol. 3, Issue, n.º 4, 1997.
- TOLIVAR ALAS, L.: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Manual de Historia del Derecho Español*, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 2004.
- *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, 1988.
- «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)», *RVAP*, n.º 36, 1993.
- «Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978», en *Constitución: escritos de introducción histórica*, Madrid, 1996.
- TORNOS, J. y otros (ed.): *Informe sobre las autonomías*, Madrid, 1988.
- TORNOS MAS, J.: «La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA», *REDA*, n.º 37, 1983.
- «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional», *RVAP*, n.º 36, II, 1993.
- «Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España», *RVAP*, n.º 40, II, 1995.
- «Decretos de traspasos. Evolución y problemática actual», en *Anuario de La Rioja*, n.º 2, 1996.

- «Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre», *REDA*, n.º 98, 1998.
- *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2007.
- TREMBLEY, A.: *La réforme de la Constitution au Canada*, Thémis, Montreal, 1995.
- TRIEPPEL: *Streitigkeiten zwischen Reich und Länder*, 1923.
- TRUJILLO, G.: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico», *DA*, n.ºs 232-233, Madrid, 1992-1993.
- TUDELA ARANDA, J.: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.
- TULLY, J.: *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Pluralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- UDINA, E.: *Quo Vadis Catalonia?*, Planeta, Barcelona, 1995.
- URRUTIA, I.: «Laicidad y lenguas: la paradoja lingüística del informe Stasi», en LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.), *Multiculturalidad y laicidad. A propósito del informe Stasi*, LETE, Pamplona, 2004.
- VANDELLI, A. y PIOGGIA, A.: *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bolonia, 2006.
- VANDERSANDEN, G.; PRAHL, H. y DEFALQUE, L.: «Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises», *Commentaire Mégret*, vol. 1, Bruselas, 1992.
- VARELA, S.: «La idea de deber constitucional», *REDC*, n.º 4, 1982.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*, Oviedo, 1983.
- *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, CEC, Madrid, 1983.
- VERNET I LLOBET, J.: *La cooficialidad idiomática*, Base de Conocimiento Jurídico, Iustel (iustel.com).
- VERNET, J. y PUNSET, R.: *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.
- VERPEAUX, M.: «La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République: libre propos», *RFDA*, julio-agosto 2003, *Droit des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de France, París, 2005.
- *Les collectivités territoriales en France*, 3.ª ed., París, Dalloz, 2006.
- «Les principes constitutionnels», en el libro colectivo, *Les relations entre collectivités territoriales*, CAUDAL, S. y ROBBE, F. (dirs.), *Actas del coloquio organizado el 28-1-05 por el Instituto de Estudios Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Moulin-Lyon 3*, L'Harmattan, París, 2006.
- VERTI-DE, M.: *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001.

- VILLIERS, B. DE (ed.): *Evaluating Federal Systems*, Juta/Martines Nijhoff, Cape Town/Dordrecht, 1995.
- VIPOND, R.: «From Provincial Autonomy to Provincial Equality (Or. Clyde Wells and the Distinct Society)», en CARENS, J. (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, MacGill Queen's Montreal/Kingston.
- VIRGALA FORURIA, E.: «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *REDC*, n.º 73, enero-abril 2005.
- VIVER I PI-SUNYER, C.: «Soberanía, autonomía, interés general y el retorno del jurista persa», *RVAP*, n.º 25, 1989.
- *Las autonomías políticas*, Madrid, 1994.
- Voz «Transferencia o delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, IV, Civitas, Madrid, 1995.
- *La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico constitucional», en *El Estado autonómico (Actas de las Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional)*, CEPC, Madrid 2006.
- VOLA MIRANDA, C.: «Concreciones sobre la función estatal de alta inspección como supervisión», *RDP*, UNED, n.º 21, 1984.
- VV.AA.: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981.
- VV.AA.: *Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tres tomos, HAEE/IVAP, Oñate, 1983.
- VV.AA.: *Simposium sobre el Estatuto Vasco de 1936*, HAEE/IVAP, Oñate, 1988.
- VV.AA.: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Govern Balear, Palma, 1988.
- VV.AA.: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, HAEE/IVAP, Oñati, 1991.
- VV.AA.: *Organización territorial del Estado*, Salamanca, 1993.
- VV.AA.: *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Université Libre de Bruxelles/Bruylant, Bruxelles, 1994.
- VV.AA.: *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1995.
- VV.AA.: *El Senado, Cámara de Representación Territorial (III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*, Tecnos, Madrid, 1996.

- VV.AA.: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, Salamanca, 1996.
- VV.AA.: *Foralismo, derechos históricos y democracia*, Bilbao, 1998.
- VV.AA.: *Estado autonómico y hecho diferencial en Vasconia*, Donostia, 2000.
- VV.AA.: *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010.
- WALKER, D.: *The Rebirth of Federalism*, Chatham House Publishers, New Jersey, 1995.
- WATTS, R.: «Contemporary Views on Federalism», en DE VILLIERS, B. (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Juta/Martinus Nijhoff, Cape Town/Dordrecht, 1995.
- *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations/Queen's University/McGill-Queen's University Press, Kingston/Montreal.
- *Asymmetrical Federal Arrangements: Facilitating or Undermining Federal Harmony*, ponencia presentada en la IACF 1998 Conference Federalism & Peace Making, Jerusalem Center for Public Affairs, 22 octubre 1998.
- *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- WATTS, R. L. y BROWN, D. M. (eds.): *Canada: The State and the Federation 1990*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- WEBBER, J.: *Reimagining Canada: Language, Culture, Community and the Canadian Constitution*, Kingston-Montreal, 1994.
- WILLIAMS, M.: «Justice towards groups», *Political Theory*, vol. 23, n.º 1, 1995.
- WILSON, D.: «The History of Federalism», en CHANNING-PEARCE, M., *Federal Union*, Lothian-Foundation Press, London, 1991.
- WOEHLING, J.: «L'évolution et le réaménagement des rapports entre le Québec et le Canada anglais», en MORIN, J. Y. y WOEHLING, J., *Demain, le Québec... (Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir)*, Québec, 1994.
- «Les aspects juridiques et politiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté», *Choix*, n.º 12, 1995.
- WOODHOUSE, D.: *The Constitution Unit, An Assembly for Wales*, Briefing, junio, 1996.
- YACK, B.: «Reconciling Liberalism and Nationalism», *Political Theory*, vol. 23, n.º 1, 1995.

ÍNDICE ANALÍTICO Y ONOMÁSTICO

A

Actualización foral

Carácter normativo de la disposición adicional, 337.

Derechos de carácter público, 336.

Instrumentación normativa, 341 a 343.

Leyes ordinarias: actualización por, 342, 343.

Límites al reconocimiento de derechos históricos, 335 a 340.

Principios comunitarios y actualización, 340.

Principios constitucionales y competencias del Estado, 338 a 340.

Reservas de estatuto, 341.

Ver **Convenio o concierto económico, Fueros, Nacionalismo vasco, Navarra, Provincias Vascongadas.**

Acuerdo de Gasteiz de 1998, 266.

Acuerdo de Santiago de Compostela de 1998, 267.

Acuerdos autonómicos de 1992

Transferencias e igualación competencial, 262, 263.

Uniformismo, 262.

Administración del Estado: evolución histórica

Agentes territoriales, 14 a 18.

Antiguo Régimen, 1 a 20.

Audiencias, 7.

Circunscripciones territoriales, 8 a 13.

Consejos, 4, 5.

Decretos de Nueva Planta, 2, 3.

Reformas en el sistema de Consejos, 4 a 6.

Secretarías de Estado, 6.

Vecindarios, 9.

Ver **Secretarías de Estado y del Despacho.**

Administración de Justicia

Ver **Organización judicial.**

Administración local: desde el siglo XIX hasta la Constitución de 1978

Constitución de Cádiz, 40 a 42, 52 a 61.

Reformas en Francia durante la Revolución, 24 a 30, 46 a 52.

Administración mixta

Competencias separadas ejercidas por un único órgano, 535.

Doble dependencia: crítica, 534.

Administración territorial: Antiguo Régimen

Catastro de Ensenada, 12.

Departamento, 23.

Intendentes, 14 a 18.

Nomenclátor de Floridablanca, 13.

Régimen especial de Navarra, 18, 19.

Régimen especial de Vizcaya y Guipúzcoa, 20.

Territorios históricos vascos, 402 a 413.

AGIRREAZKUENAGA, I., 411.
 AJA FERNÁNDEZ, E., 180, 264, 592.
 ALCALÁ ZAMORA, 130, 143, 150, 151.

Alemania

«Cláusula de imprescindibilidad», 491.
 Competencias legislativas del *Bund*, 490.
 Correcciones al federalismo cooperativo, 488 a 490.
 Derecho de los *Länder* a separarse de la legislación federal, 492.
 Ejecución del Derecho comunitario, 496.
 Evolución del federalismo, 475, 485 a 496.
 Leyes con y sin consentimiento del *Bundesrat*, 489 a 493.
 Reforma de 2006 de la LF Bonn, 486 a 496.
 Reordenación de competencias, 494.
 Supresión de la legislación marco, 493.
 Tareas comunes, 495.

ALGORA, 140.
 ALLENDE Y SALAZAR, A., 443.
 ALMIRALL, 79, 92, 93.
 ALONSO DE ARMIÑO, 131.
 ALONSO MARTÍNEZ, 443, 446.
 ÁLVAREZ, M., 140.
 ÁLVAREZ BUGALLALL, 444, 448.
 ANTÓN DE LUZURIAGA, C., 440.
 APARICIO, M. A., 180.
 ARANA, S., 98, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112.
 ARANZADI, J., 99, 112.
 ARGÜELLES, A. DE, 50, 433.
 ARIBAU, 86.

Armonización legislativa

Constitución de 1931, 153.

ARROYAL, L. DE, 10.

Asimetría

Autodeterminación en Québec, 276 a 300.
 Comunidades políticas y culturales en Bélgica, 269 a 275.
 Constitucionalidad de la asimetría, 318 a 321.
 Declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago de Compostela y Mérida, 265 a 268.
 Derechos históricos, 322 a 343.
Devolution a Escocia, 301 a 317.
 Exceso: efectos, 320.
 Modelos federales, 264.
 Tarlton, 278.
 Ver **Hechos diferenciales, Organización asimétrica**.

Audiencias, 7.

Autodeterminación

Aplicación en Cataluña durante la II República, 129 a 132.
 Autodeterminación como autogobierno, 126 a 137.
 Conferencia de París de 1919, 123.
 Formación de la idea, 113 a 123.
 Formulación del Derecho en Marx y Engels, 119 a 121.
 Lenin, 121.
 Programa de catorce puntos de Wilson, 122, 123.
 Québec, 276 a 300.
 Reclamación del PNV en la Conferencia de París, 125.

Autodisposición autonómica

Ver **Principio dispositivo**.

Autogobierno local

Límites en la Constitución de Cádiz, 41, 42.
 Límites en Francia, 29, 30.

Autonomía regional

Características generales en la CE, 218 a 236.

Constitución de 1931, 138 a 171.
 Elaboración del Estatuto de Cataluña de 1932, 134 a 137.
 II República, 127 a 137.
 Ver **Comunidades Autónomas**.

AZAÑA, M., 20, 127, 128, 136, 137.

B

BALAGUER CALLEJÓN, F., 318, 320.

BALLBÉ, M., 479.

BARDUSCO, 534.

BARTOLE, S., 534.

BASTIDA, 194.

BAUZÁ, F., 35, 36.

Bélgica

Comunidades políticas y comunidades culturales, 270 a 274.

Evolución del Estado, 269.

Relaciones entre regiones y comunidades, 272 a 275.

Bilateralidad

Aplicaciones, 392, 393.

Comisión bilateral, 395.

Fundamentos, 390, 391.

Generalización, 396.

Previsiones estatutarias, 394.

BENTHAM, J., 439.

BIGOT-PREAMENEU, 432.

BOCANEGRA SIERRA, R., 529.

BODIN, 183.

BRAVO MURILLO, J., 440.

BURCKHARDT, 202, 325.

BURGOS, J. DE, 36, 38.

C

CADALSO, 45.

CALERO, A. M., 35.

CAMBACÉRES, 432.

CAMBÓ, 97, 98.

CAMPOMANES, 45.

Canadá

Acuerdo del Lago Meech, 284.

British North America Act, 276.

Canada Act, 276.

Charlotte Town: Acuerdos de 1992, 285.

Condiciones de la integración de Québec, 279 a 281.

Democracia y autodeterminación, 290 a 297.

Ley de la claridad de 2000, 298.

Ley sobre derechos y prerrogativas de Québec, 299.

Límites de Derecho constitucional, 297.

Patriation de la Constitución, 278.

Québec y la repatriación de la Constitución, 282.

Referéndum de 1980, 283.

Referéndum de 1985, 286.

Secesión unilateral y secesión negociada, 294 a 296.

Tribunal Supremo: decisión de 1998, 287 a 297.

CÁNOVAS, 72, 73, 89.

Cantonalismo

I República, 84, 85.

Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, 365

Cataluña

Azaña y el Estatuto, 137.

Establecimiento de la Generalitat, 250.

Estatuto de Autonomía de 1932, 134.

Ver **Autodeterminación, Constitución de 1931, Derecho Civil Foral, Federalismo español, Lengua, Nacionalismo catalán**.

CAPMANY, A. DE, 45.
 CARO BAROJA, J., 99, B.
 CARRASCO I FORMIGUERA, 130.
 CARRERAS DE, F., 212, 376.
 CASTELAR, 77, 86.
 CASTELLS ARTECHE, J. M., 342, 408, 409.
 CASTRO BRAVO, F. DE, 440.
 CHAHO, J. A., 104.
 CLEMENCEAU, 125.
 COBREROS, F., 413.

Comisión Bilateral, 395, 528.

Comisión de Expertos de 1981

Propuesta sobre el mapa autonómico, 209, 210.

Uniformismo, 252.

Comisiones mixtas

Constitución de 1931, 154 a 156.

Desarrollos y aplicaciones, 526.

Comisiones Sectoriales, 527, 528.

Competencias

Constitución de 1931, 147 a 163.

Competitividad

Ayudas y beneficios tributarios, 571.

Compatibilidad con la cooperación, 563.

Derecho comunitario, 572.

Diferenciación en materia de derechos, 566, 567.

Discriminaciones por beneficios tributarios, 573.

En materia de derechos, 564 a 567.

Estabilidad presupuestaria, 570.

Estandarización estatal, 569.

Ofertas en concurrencia, 562.

Servicios públicos y competitividad, 568.

Tributación regional competitiva, 574.

«Vacaciones fiscales» vascas, 575, 576.

Comunidades Autónomas

Comparación con la regulación constitucional de 1931, 173 a 177.

Garantías constitucionales generales, 218 a 236.

Hechos diferenciales, 264 a 268.

Interpretaciones tendentes a la concentración, 497 a 507.

Justificación del poder autonómico, 218 a 227.

La cuestión de la forma de Estado, 178 a 183.

Significación de la autonomía, 219 a 227.

Uniformidad y diversidad, 237 a 263.

Ver *Asimetría, Autodeterminación, Constitución de 1931, Diversidad, Federalismo español, Hechos diferenciales, Nación, Nacionalidades, Nacionalismo catalán, Nacionalismo vasco.*

Conciertos económicos vascos

Creación, 75.

Ver *Convenio o concierto económico.*

Concordatos

Suiza, 474.

Conde duque de Olivares

Gran Memorial o Instrucción secreta de 1624, 1.

Confederación

Características, 469, 474.

Conferencia de presidentes, 529.

Conferencias intergubernamentales

Comisiones bilaterales, 528.

Comisiones mixtas: origen, 526.

Comisiones sectoriales: desarrollos, 527.

Conferencia de presidentes, 529.

Federalismos europeos, 525.

Procedimientos de actuación, 525.

Constitución de 1931

Armonización legislativa, 153.
 Atribuciones del Tribunal de Casación de Cataluña, 159.
 Competencias, 147 a 151.
 Control y conflictos, 160 a 163.
 Ejecución autonómica de leyes estatales, 150.
 Estado integral, 144.
 Forma de Estado, 142.
 Generalización del derecho a la autonomía, 146.
 La palabra España, 140.
 Organización de la Generalitat, 157.
 Organización de la Justicia, 158.
 Ortega y Gasset, 145.
 Pactismo, 164.
 Prevalencia del Derecho estatal, 151, 152.
 Pueblo, 141.
 Soberanía dividida, 139.
 Soberanía en forma de Estado, 138 a 144.
 Soberanía nacional, 138.
 Suspensión del Estatuto, 162, 163.
 Traspaso de medios, 154 a 156.
 Utilización de precedentes federalistas, 143.

Constitución histórica

Discurso preliminar de la Constitución de 1812, 50.
 Ensayo de Martínez Marina, 46, 47.
 Jovellanos y la Constitución histórica, 48.
 Mito de la tradición, 49.

Convenio o concierto económico

Concierto económico: regulación, 426, 427.
 Convenio económico con Navarra, 430, 431.
 Críticas, 419.
 Cupo, 428, 429.
 Ley de 1879, 416, 417.

Origen, 414 a 416.
 Regulación en el Estatuto vasco, 420 a 425.

Convenios de colaboración

Artículo 145.2 CE: limitaciones y procedimiento, 538, 539.
 Convenios de conferencia sectorial, 539.
 Cooperación vertical y horizontal, 537.
 Creación de un órgano mixto, 539.
 Efectos sobre las competencias, 540.
 Tipología, 539.

Cooperación

Administración mixta, 534, 535.
 Bilateral y multilateral, 521, 522.
 Conferencias intergubernamentales, 525 a 529.
 Convenios de colaboración, 537 a 540, 572 a 584.
 Cooperación y competitividad, 562 a 576.
 Cooperación y concurrencia, 520.
 Coordinación: diferencias, 517.
 Defensa de la autonomía, 515.
 Efectos extraterritoriales de las competencias y cooperación, 506.
 Federalismo cooperativo, 508.
 Freno a la concentración, 514, 516.
 Gestión ordinaria, 536.
 Implícito en la esencia del Estado autonómico, 509.
 Información recíproca, 530 a 533.
 Informe del Consejo de Estado de 2006: posición sobre el deber de colaboración, 510, 511.
 Integración institucional, 524.
 Integración orgánica, 537.
 Participación en el procedimiento, 544 a 547.
 Planes conjuntos, 548 a 561.
 Principio implícito, 518.

Procedimental, 523.
Reconocimiento mutuo de decisiones, 541 a 543.

CORCUERA ATIENZA, J., 99.

COSTA, J., 443.

CRUZ VILLALÓN, P., 206.

D

Declaración de Barcelona de 1998, 265.

Declaración de Mérida, 268.

Decretos de Nueva Planta, 2, 3.

Derecho Civil Foral

«Allí donde existan», 455.
Apelación a la historia, 467.
Aplicación de la disposición adicional 1.ª CE, 468.
Artículo 149.1.8 CE, 450 a 452.
Bases de 1881, 446.
Bases de 1888, 447, 448.
Codificación Civil autonómica, 457 a 459.
Código de Napoleón, 432.
Comisión redactora del Código: posiciones, 445.
Competencias exclusivas del Estado, 466.
Compilaciones Forales, 449.
Congreso de juristas de 1981, 453.
«Conservación, modificación y desarrollo», 461 a 468.
Constitución de 1812, 434.
Constitución de 1876, 444.
«Consulta al País» y codificación, 433.
Derechos civiles forales en el proyecto de 1821, 439.
Derechos civiles inexistentes: rehabilitación, 463.
Derechos forales en el proyecto de 1851, 440, 441.
Desarrollo y actualización, 450 a 468.

Dificultades y problemas en el siglo XIX, 435 a 447.

Estatuto valenciano: interpretación, 456.

Generalización de la competencia autonómica, 454.

Ideología de la codificación, 432.

Normas consuetudinarias: vigencia y codificación, 464.

Pervivencia de los derechos civiles forales, 438.

DELGADO, 452.

DELGADO ECHEVARRÍA, 455.

Derechos históricos

Aplicación territorial restringida de la disposición adicional primera, 334.

«Buen Derecho viejo», 322.

Compatibilidad con la Constitución, 322.

Derechos de carácter público o político, 336.

Derechos históricos y competencias, 237.

Garantía institucional de la foralidad, 333.

Historia y Constitución, 238.

Limitaciones del poder constituyente, 325, 326.

Límites al reconocimiento, 335 a 340.

Novación subjetiva, 331.

Reconocimiento constitucional de derechos preexistentes, 324.

Redistribución con la Comunidad Autónoma, 330.

Soberanía originaria reducida, 323.

Titularidad de los territorios forales, 329.

Ver **Actualización foral**.

Devolution

Ver **Escocia**.

Diputación Foral

Restauración, 65.

Diversidad

Fundamentos constitucionales, 238 a 247.

Ver **Uniformidad**.

División provincial en España

División de Javier de Burgos, 36.

Previsiones de la Constitución de 1812, 34.

Proyectos de Bauzá, 35.

DOU Y BASSOLS, 433.

Dualismo

Evolución de los sistemas federales, 469 a 478.

Federalismo dual, 471.

Jurisprudencia del TS de EEUU, 481 a 484.

Soberanía dual en EEUU, 479 a 484.

DURÁN I BAS, 96, 443, 445.

E**Ejecución autonómica de leyes estatales**

Constitución de 1931, 150.

ELORZA, A., 103.

ENGELS, 85, 119, 121.

ENSENADA, marqués de la, 13.

Escocia

Acts of Union de 1707, 303.

Campaign for a Scottish Assembly, 305.

Constitution Unit: propuestas, 309 a 311.

Lothian Question, 304.

Programa de 1998, 302.

Referéndum de 1997, 312.

Scotland Act de 1978: fracaso, 301.

Scotland Act de 1998, 313 a 317.

Tony Blair, 302.

Scotland's Parliament. Scotland's Right, 308.

White Paper de 1997, 307.

ESPARTERO, general, 65.

ESPIGA Y GADEA, 433.

Estado catalán, 132.**Estado integral**

Características, 170.

Comparación con otros modelos, 178 a 181.

Ver **Constitución de 1931**.

Estado regional, 178 a 183.

ESTRABÓN, 102.

F

FANJUL, 140.

Federalismo

Articles of Confederation, 472.

Concordatos suizos, 474.

Diversidad de regímenes federales, 179.

Estado federal unitario, 476.

Evolución, 470 a 473.

Federalismo administrativo, 789.

Federalismo cooperativo, 485 a 491, 508.

Federalismo dual, 471, 484.

Titularidad de la soberanía, 181 a 183.

Uniformidad o asimetría, 180.

Federalismo español

Almirall, 93, 94.

Autoorganización federal 79.
 Bases de Manresa, 96.
 Distribución de competencias, 80, 81.
 El mito de la república federal, 86.
 Nacionalismo catalán, 87 a 98.
 Pacto de San Sebastián, 98.
 Proyecto de Constitución Federal de 1873, 78.
 Republicanismo federalista y catalanismo, 91 a 95.
 Revolución cantonalista, 84.
 Ver **Nación, Nacionalidades, Nacionalismo catalán.**

FEIJOO, 45.
 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., 333, 402
 FERRER SUBIRANA, 443.
 FICHTE, J. G., 114.
 FLORIDABLANCA, 13.
 FOSSAS ESPADALER, E., 180, 212, 264.
 FRAGA, M., 193, 194.
 FRANCHY I ROCA, 139.
 FRANCO Y LÓPEZ, L., 445.
 FRIEDRICH, C., 470.

Fueros

Adaptación de los Fueros de Navarra, 67.
 Cánovas y la unidad constitucional, 72.
 Compatibilidad con la Constitución de 1812, 53.
 Confirmación 43 a 65.
 Creación de los conciertos económicos, 75.
 Ley de 21 de julio de 1876, 73.
 Nueva foralidad constitucional, 66 a 76.
 Nuevos fueros, 76.
 Real Decreto de 25 de octubre de 1839, 66.
 Renegociación de los Fueros 74.
 Retorno de las especialidades forales, 69 a 71.

Ver **Actualización foral, Navarra, Provincias Vascongadas.**

G

GALDÓS, 86.

Garantías constitucionales de las autonomías territoriales

Autonomía como derecho, 228.
 Autonomía política y administrativa, 222 a 225.
 Controles, 236.
 Delimitación constitucional, 218.
 Delimitación estatutaria, 229, 230.
 Garantías directas y garantía institucional, 227.
 Intereses respectivos, 221.
 Instituciones y potestades, 231 a 235.
 Poder limitado, 220 a 222.
 Políticas propias, 225.
 Significado de la autonomía, 219.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 322,
 GARCÍA DE GOYENA, F., 440.
 GARCÍA PELAYO, M., 182, 197, 321, 322, 323, 324.
 GARCÍA ROCA, J., 180, 320.
 GARCÍA VALDECASAS, 143.
 GARIBALDI, 116.

Gestión ordinaria

Italia: artículo 118 de la Constitución, 536.
 LRBRL de 1985, 536.
 Pactos autonómicos de 1981, 536.

Gobernadores civiles

Implantación, 39.
 GIANNINI, 534.
 GODOY, 103.
 GÓMEZ DE LA ESCALERA, C., 459.
 GONZÁLEZ, T., 9, 10.

GONZÁLEZ ALONSO, B., 14.
 GRANJA SAINZ, J. L. DE LA, 112.
 GREYWE-LEYMARIE, C., 515.
 GUERRERO, M., 212.

H

HAURIOU, M., 22.

Hechos diferenciales

Tipología, 334.

Ver **Convenio o concierto económico, Derecho Civil Foral, Lengua, Organización asimétrica.**

HENRION DE PANSEY, 26.

HERDER, 114.

HERRERO DE MIÑÓN, M., 181, 323, 324,
 331, 402, 467, 468.

HESSE, K., 476, 515.

HINTZE, O., 31.

HUCHA CELADOR, F. DE LA, 410.

HURGO LORA, A., 529.

I

IBARRA ROBLES, J. L., 402.

Información recíproca

Deberes, 531.

Formas de la información, 530, 533.

Límites, 532.

Inmunidad soberana

En EEUU, 484.

Integración en órganos de otra Administración

Organismos reguladores, 537.

Intendentes

Creación, 14.

Intendentes, Corregidores y otros delegados, 17.

Ordenanzas de Intendentes, 15, 16.

J

Jefes políticos

Establecimiento, 17, 37.

JELLINEK, G., 181, 182.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., 411.

JIMÉNEZ DE ASÚA, 140, 141, 143, 189.

JORN, 182.

JOVELLANOS, 45, 47, 48.

JOVER, J. M., 46.

JUARISTI, J., 99, 112.

JUARROS, 151.

K

KELSEN, 182.

L

LABAND, 182.

LAFUENTE BENACHES, M., 46.

LAFUENTE, M., 46.

LA PERGOLA, A., 179.

LARRAMENDI, J. A., 35, 103.

LARUMBE BIURRUM, P. M., 402.

LASAGABASTER HERRARTE, I., 411.

LASARTE, J., 452, 461.

LECANDA MENDIETA, L., 445.

Legislación básica

Prácticas y abusos en España, 497,
 498.

LEGUINA VILLA, J., 406, 411.

LEJEUNE, Y., 269.

Lengua

Carta Europea de 1992, 351, 352.

- Castellano lengua oficial del Estado, 348.
- Competencias concurrentes, 360, 369, 372 a 377.
- Competencias regulatorias del Estado, 359, 361, 372, 374 a 376.
- Constitución, 347.
- Contenido inherente de la cooficialidad, 373.
- Deber de las Administraciones Públicas de conocer la lengua autonómica, 367, 368.
- Deber de conocer el castellano, 349.
- Deber de conocer las lenguas cooficiales, 355 a 357.
- Deber de empleo por las Administraciones Públicas, 358.
- Declaración estatutaria de oficialidad de la lengua territorial, 350, 353, 354.
- Derecho a conocer la lengua, 378.
- Derecho a elegir centro educativo, 382.
- Discriminación positiva, 384.
- Elemento diferenciador, 345.
- Enseñanza de la lengua, 379 a 387.
- Estatuto de Cataluña, 346.
- Fuerzas armadas, 364.
- Función Pública: acceso, 371.
- Funcionarios: conocimiento de la lengua, 370.
- Lengua comprensible: educación en, 383.
- Lengua de enseñanza, 380 a 387.
- Modelos comparados, 387, 388.
- Normalización lingüística, 375.
- Oficialidad del castellano y de las demás lenguas: diferencias, 354.
- Organización de la Justicia, 365.
- Políticas lingüísticas, 385.
- Principios de territorialidad y personalidad, 386.
- Procedimientos judiciales, 365.
- Registros, 363.
- Regulación constitucional y estatutaria, 345 a 388.
- Relaciones entre particulares, 376.
- Vinculación del legislador estatal, 366.
- LENIN, 121.
- LERROUX, 97, 131.
- LLORENTE, canónigo, 103.
- LOEWENSTEIN, 524.
- LÓPEZ AGUILAR, F., 180, 264, 318.
- LÓPEZ DEL LAGO, R., 445.
- LOYD GEORCE, 125.
- ## M
- MACIÁ, 98, 132.
- MANCINI, P., 117, 118.
- MAÑARICÚA, A., 99.
- ### Mapa autonómico
- Comisión de Expertos de 1981, 210.
- Configuración del mapa autonómico, 209.
- Desconstitucionalización, 206.
- Informe del Consejo de Estado de 2006, 211, 212.
- Mapa pactado, 254.
- Pactos autonómicos de 1981 y 1992, 211.
- Renuncia constitucional, 203 a 206.
- MARAGALL, 87.
- MARAVALL, J. A., 49.
- MARÍAS, J., 193.
- MAROTO, general, 65.
- MARSHALL, J., 471.
- MARTÍNEZ, R., 479.
- MARTÍNEZ MARINA, F., 46, 47.
- MARX, 85, 119, 121.
- MASPONS I ANGLASELL, 133.
- MAURA, M., 97, 130, 131, 132.
- MAZZINI, 116.
- MENÉNDEZ PELAYO, 86.
- MILIAN I MASSANA, A., 159, 387.

MIRABEAU, 23.
 MON-SANTILLÁN, 70.
 MORALES Y GÓMEZ, A., 445.
 MORGADES, 90.
 MORI, A., 131.
 MUÑOZ MACHADO, S., 251.

N

Nación

Artículo 2 CE, 184.
 Concepto de «Nación española», 197.
 Constitución de 1931, 189, 190.
 Constitucionalismo decimonónico, 186 a 188.
 El debate constitucional, 193 a 196.
 Elementos objetivos y subjetivos de la nacionalidad, 118.
 Estado nacional, 115.
 Manifiestos y programas de la transición, 191, 192.
 Nación catalana, 199.
 Nación cultural, 201.
 Nación y nacionalidades, 184.
 Nacionalismo romántico y nacionalismo revolucionario, 114.
 Principio de las nacionalidades, 116.
 Sujeto constituyente, 198.
 Traslación de la soberanía popular a la Nación, 113.

Nacionalidades

Debate sobre el concepto, 194.
 Diferencias en la CE, 184.
 Nacionalidades no soberanas, 200.
 Programas de la transición, 192.
 Ver **Nación**, **Nacionalismo catalán**, **Nacionalismo vasco**.

Nacionalismo catalán

Autogobierno, 127.
 Bases de Manresa, 96.
 Cambó, 97, 98.
 Lliga Regionalista, 97.

Maciá, 132.
 Mancomunidad Provincial, 98.
 Memorial a Alfonso XII, 94.
 Nación catalana, 199.
 Oda a la patria, 87.
 Pacto de San Sebastián, 129 a 131.
 Prat de la Riva, 95, 96.
 Renacimiento cultural, 88.

Nacionalismo vasco

Batalla de Arrigorriaga, 100, 101.
 Chaho, 104.
 Dios y Fueros, 108.
 Fuero Viejo de Vizcaya, 99.
 Literatura legendaria, 103.
 Partido Nacionalista Vasco, 112.
 Sabino Arana, 99 a 112.
 Tradición, 99.
 Tubal, 102.

Nacionalismos

Elementos objetivos y subjetivos de la nacionalidad, 118.
 Principio de las nacionalidades, 116.
 Romántico y revolucionario, 114.
 NAPOLEÓN, 31, 51, 432.

Navarra

Administración local: régimen excepcional, 44.
 ¿Derogación de los Fueros por la Constitución de Cádiz?, 43.
 Inaplicación de los principios de organización del constitucionalismo, 43 a 50.
 Instituciones históricas de gobierno, 46 a 50.
 Mantenimiento del Fuero, 18.
 Peculiaridades administrativas, 19.
 NAWIASKY, 182.
 NEUNREITHER, K., 475.

O

OLTRA, J., 80.

Organización administrativa

Administración burocrática centralizada y jerarquizada, 4.

Complejidad, 1.

Libre configuración de la organización administrativa, 6.

Modelo constitucional, 5, 53 a 58.

Modelo europeo, 59 a 96.

Modelo tradicional, 4, 8 a 52.

Principios y reglas en la Constitución, 2.

Sincretismo, 7.

Organización asimétrica

Eliminación de Diputaciones Provinciales, 397 a 401.

Territorios históricos vascos, 402 a 413.

Ver **Pactismo**.

Organización judicial

Constitución de 1931 y Estatuto catalán de 1932, 158 a 160.

Tribunal de Casación de Cataluña, 159.

Tribunal de Garantías Constitucionales, 160.

ORLANDO, 125.

ORTEGA Y GASSET, 139, 145, 167, 249.

OSORIO Y GALLARDO, 140.

P

Pactismo

Bilateralidad, 392 a 396.

Durante la II República, 164 a 171.

Órdenes, 389.

Pacto de San Sebastián, 129 a 131.

Pactos Autonómicos de 1981

Cataluña y País Vasco, 261.

Creación de Comunidades Autónomas, 255 a 257.

Mapa autonómico, 254.

Organización interna de las CCAA, 258.

Orientación uniformista, 253.

Transferencias, 259.

Ver **Comisión de Expertos de 1981**.

Pactos autonómicos de 1992

Ver **Acuerdos autonómicos de 1992**.

País Vasco

Ver **Actualización foral, Nacionalismo vasco, Navarra, Provincias Vascongadas, Territorios históricos vascos**.

Participación en el procedimiento

Demarcaciones judiciales, 547.

Ejemplos estatutarios, 544.

Obras e infraestructuras, 546.

Políticas comunitarias, 545.

Ver **Cooperación**.

PECES-BARBA, G., 194.

PELEGRIN, 34.

PERMAYER, F., 443.

PERNTHALER, P., 180.

PERRY CLARK, J., 508.

PI I MARGALL, 79, 80, 84, 91, 92, 143.

Planes y programas conjuntos

Artículo 131.2 CE, 549.

Carreteras, 555.

Compatibilizar el ejercicio de competencias, 551.

Envases, 559.

Otros planes, 560.

Planes conjuntos, 552.

Planes de ordenación de recursos naturales, 558.

Planes sanitarios, 553.
 Planes de transportes, 554.
 Planificación hidrológica, 557.
 Planificación territorial y competencias sectoriales, 550.
 Procedimiento de elaboración, 561.
 Puertos, 556.
 Tareas comunes: Alemania, 548.

Poder de gasto, 502, 507.

POLAVIEJA, 96.
 PORTALIS, 432.
 PORTILLO VALDÉS, J. M., 20.
 POSADA HERRERA, A., 139.
 PRAT DE LA RIVA, 95, 96, 97, 98.

Preautonomías

Creación, 174.
 Generalización, 250, 251.

Prefectos, 31 a 33.

Prevalencia del Derecho estatal

II República, 151, 152.

PRIMO DE RIVERA, 112, 126.

Principio dispositivo

Autodeterminación como autodisposición autoorganizativa: límites, 207, 208.
 Cierre del período constituyente, 213.
 Desconstitucionalización, 203 a 206.
 Efecto diversificador, 210.
 Efectos sobre la Administración del Estado, 214.
 Informe del Consejo de Estado de 2006, 211, 212.
 Mapa autonómico, 219.
 Reformas estatutarias, 215 a 217.
 Vinculación por la jurisprudencia constitucional, 217.

Provincias Vascongadas

Codificación de los Fueros, 20.
 Confirmación, 20.
 Diputación Foral: restauración, 65.
 Diputación Patriótica de Vizcaya, 53.
 Diputaciones Provinciales frente a Juntas Generales, 54.
 Excepciones al régimen general, 44.
 Estatuto Real: polémica por su promulgación, 63.
 Fueros y Constitución de 1812, 43.
 Fueros y Constitución de Bayona, 51 a 53.
 Juramento de la Constitución, 58, 64.
 Lealtad a Fernando VII, 52.
 Recuperación del Régimen Foral, 55.
 Relevancia constitucional de las instituciones históricas, 45 a 50.
 Resistencia a la aplicación de la organización constitucional, 59, 60.
 Suprema Junta de Gobierno de Vizcaya, 52.
 Tributación y privilegios, 61.
 Uniformidad de la Constitución de las Provincias vascas y la de la Monarquía española, 51 a 65.

PUIG I CADAVALCH, 98.

Q

Québec

Ver **Canadá**.

QUESADA, 74.

R

RAMÓN EGUÍA, F., 53.
 RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.^a, 402.
 REAGAN, M., 508.

Reconocimiento mutuo de decisiones

Aplicaciones, 541 a 543.
 Derecho Comunitario, 542.

Operatividad técnica, 541.
Regulaciones de carácter social, 543.

Reformas de la Administración en Francia

Agentes territoriales de la Administración Central, 31 a 33.
Divisiones territoriales, 21 a 24.
En el período revolucionario, 21 a 29.
Pouvoir municipal, 26.
Reforma municipal, 25.
Revolución municipal, 28 a 30.
Sometimiento a la Administración estatal, 29, 30.
Unidad e indivisibilidad, 21.

Reformas administrativas

Antiguo Régimen, 1 a 20.
De la Administración territorial: siglo XVIII, 11.

REQUEJO, F., 180, 264.
REVILLA, M., 86.
REY, J., 443.
RIPOLL PALAU, P., 445.
ROBESPIERRE, 21.
ROCA, 452.
RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., 539.
ROUSSEAU, J. J., 113.
ROYO VILLANOVA, S., 140.
RUBIO LLORENTE, F., 206, 377.

S

SALMERÓN, N., 84.
SALMERÓN-CHAO, 82.
SÁNCHEZ PUIG, J. M., 440.
SANZONE, J., 508.
SAVIGNY, 432, 467.
SCHÄFER, H., 475.
SCHMITT, C., 399.
SCHNEIDER, 475.

Secretarías de Estado y del Despacho

Desdoblamiento de las Secretarías de Estado, 6.

Secretaría de Estado del Despacho Universal, 6.

SIÉYÈS, 23, 28, 113.
SILVELA, 96, 447.

Soberanía

Atribución a la Nación en las Constituciones decimonónicas, 185 a 188.
Constitución de 1931, 189, 190.
Debate sobre el proyecto de Constitución, 193 a 199.
Limitaciones del poder soberano, 202.
Poder constituyente soberano, 185.
Programas políticos de la transición, 191.
Redacción final del artículo 2 CE, 196 a 198.
Soberanía de la nación, 184 a 202.
Soberanía de la nación española en la CE, 184.
Soberanía de las nacionalidades, 199 a 202.
Titularidad en los sistemas federales, 181 a 183.
Ver **Nación, Nacionalidades, Nacionalismos**.

SORIA SESE, L., 112.

Subdelegados de Fomento

Creación, 17, 38.

Suspensión del Estatuto

Cataluña, II República, 162, 163.

T

Tareas comunes

Alemania, 495, 548.

TAJADURA TEJADA, J., 318.
TARLTON, C. D., 278.

Territorios Históricos Vascos

Comisión arbitral: inimpugnabilidad de sus actos, 412, 413.

Control jurisdiccional de las normas, 411.

Juntas Generales como parlamentos, 409.

Navarra: diferencias, 410.

Potestades legislativas: debate, 403 a 407.

Singularidad de las provincias vascas, 402.

THOURET, 23.

TOMÁS Y VALIENTE, F., 43, 436.

TORENO, conde de, 41.

TORNOS MAS, J., 131.

TORRES I BAGES, 90.

Transferencias de medios materiales, personales y financieros

Constitución de 1931, 154 a 156.

Experiencia de la II República, 154, 156.

TRÍAS FARGAS, 355.

Tribunal de Garantías Constitucionales

Constitución de 1931, 160.

Sentencia de 8 de junio de 1834, 152.

Sentencia de 5 de marzo de 1936, sobre suspensión del Estatuto catalán, 162, 163.

TURGOT, 26.

TRUDEAU, 283.

U

UNAMUNO, 146.

Uniformidad

Acuerdos autonómicos de 1992, 262, 263.

Comisión de Expertos de 1981, 252.

Competencias y transferencias, 253 a 261.

De las Autonomías en la Constitución de 1931, 238, 239.

Generalización de las preautonomías, 250, 251.

Pactos de 1981, 253.

Utilización instrumental de organismos y empresas

Agencia Tributaria de Cataluña, 536.

Consortios, 536.

«Medios propios»: TRAGSA, 536.

UZTARIZ, 16.

V

VARELA, S., 349.

Vecindarios, 9.**Veguerías**

Cataluña, 10.

Otras divisiones: colectas y bailías, 10.

VERDAGUER, 87.

VIVER I PI-SUNYER, C., 217.

Vizcaya y Guipúzcoa

Ver *Provincias Vascongadas, País Vasco*

W

WILSON, W., 122, 123, 124, 125.

Z

ZABALLA Y ALLENDE, F. DE, 75.

ZUMALACÁRREGUI, 66.

ZURITA, A., 402.

Santiago Muñoz Machado, uno de los más reputados juristas españoles, lleva a cabo una nueva presentación de la obra que constituye todo un clásico en la bibliografía de nuestro derecho administrativo y constitucional desde hace quince años.

En los nuevos tomos que integran la obra el autor, además de algunos cambios en la disposición de los materiales, ha llevado a cabo una corrección minuciosa de los textos y ha tenido en consideración, en la versión final, todas las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales relevantes sobre los asuntos objeto de estudio que se han manifestado en el último lustro.

El autor ha acometido esta gran labor desde la perspectiva de que, en nuestro país, los principios tradicionales que han marcado el derecho público han sido progresivamente desplazados por otros principios, reglas de comportamiento e instrumentos: descentralización, fragmentación de la ley y del ordenamiento jurídico, europeización y globalización, mercado libre junto con regulación económica, aparición de una nueva gama de derechos de los ciudadanos y consolidación de un cambio radical en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

