

REALIDAD Y FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

M^a ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ (*)

SUMARIO: I. LA ELABORACIÓN Y EL CONTENIDO DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN.—II. LA ELABORACIÓN DE LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (1979-1983).—III. LAS REFORMAS EN LOS ESTATUTOS (1984-1999).—IV. LA ÚLTIMA ETAPA DE REFORMAS: ¿ESTATUTOS DE NUEVA GENERACIÓN? (2006-2011).—V. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL?

(*) Prof. Propia Ordinaria de Derecho Constitucional. Facultad de derecho (ICADE). Universidad Pontificia Comillas de Madrid

I. LA ELABORACIÓN Y EL CONTENIDO DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN.

A tenor de la normativa establecida en la Ley para la Reforma Política de 1977, norma que supuso el comienzo del establecimiento en España de un régimen de libertades, se constituyeron las nuevas Cortes creadoras de un Estado democrático, a la vez que rompían con el régimen anterior, todo ello a pesar que aún seguían vigentes instituciones franquistas. Constituidas las Cortes se nombra la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, que a su vez nombra una Ponencia formada por siete Diputados, con el encargo de redactar un Anteproyecto constitucional para su posterior análisis, y debate en las Cortes(1).

Los constituyentes se enfrentaron a una tarea apasionante, pero compleja, que debía satisfacer las esperanzas de unos ciudadanos expectantes e ilusionados, pero también preocupados e inquietos. Además, algunos asuntos presentaban, a priori una mayor dificultad para su regulación constitucional, temas políticos relevantes congelados durante el período franquista, que en el pasado habían enfrentado, reiteradamente a los españoles. Entre estos asuntos, destacaba la “cuestión regional”, que conllevaba dos conceptos distintos de España desde el punto de vista territorial. Por una parte, la idea de que nuestro país

(1) Los siete ponentes fueron elegidos, entre los miembros de la Comisión, en la Comisión constitutiva de 1 de agosto de 1977: José Pedro Pérez Llorca, Miguel Herrero de Miñón y Gabriel Cisneros (UCD), Manuel Fraga Iribarne (AP), Gregorio Peces-Barba (PSOE), Jordi Solé Tura (PCE) y Miguel Roca en representación de la minoría vasco-catalana. *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 1980, p. XIV.

constituía una realidad homogénea, y que todos los ciudadanos debían gozar de los mismos derechos y libertades, amparados por un mismo ordenamiento jurídico. Y por otro lado, la idea opuesta, que entendía que España constituía un conjunto heterogéneo en el que convivían ciudadanos con tradiciones y derechos distintos cubiertos, en consecuencia, por ordenamientos jurídicos plurales(2).

Prescindiendo de precedentes históricos remotos(3), estas cuestiones ya habían inquietado a los actores de la Segunda República, de modo que, desde el momento de su proclamación se habían manifestado aspiraciones de algunos grupos políticos de obtener una declaración formal del reconocimiento de los derechos singulares de ciertos territorios españoles. Aspiraciones que se tradujeron en la plasmación en el texto constitucional de 1931, de un Estado descentralizado, definido en el artículo 1º en los siguientes términos: “La Republica constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”(4). Una opción pacificadora, que pretendía encontrar, en este modelo constitucional que la propia Constitución desgranaba en su articulado, una solución a las distintas visiones políticas.

En todo caso, no hay duda que el modelo de organización territorial de la Segunda Republica, constituyó el referente inmediato, que orientó a los constituyentes de 1978 en el diseño del Estado de las Autonomías, que a diferencia de la Constitución de 1931 no define la forma de Estado, sino que instaura un modelo territorial abierto diseñado en el artículo 2 de la Constitución, que deja en manos del legislador el trazado final del sistema.

(2) Un resumen claro y sistemático de los antecedentes históricos del Estado de las Autonomías, puede encontrarse en: DE ESTEBAN, J. “Los precedentes del Estado Autonomista”, en DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1984, pp. 329-334.

(3) Un estudio interesante sobre la influencia de las Constituciones históricas españolas en la Constitución de 1978 encontramos en: TOMÁS Y VALIENTE, F., “La Constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español”, en *Anuario de Historia del Derecho español*, núm. 50, 1980, pp. 721- 752.

(4) El Presidente de la Comisión Constitucional de las Cortes que elaboraron la Constitución de 1931 afirmó que el “Estado integral” constituía un Estado “a caballo” entre el Estado federal y el unitario: vid. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución de 1931*, Madrid, 1932, pp. 62-64.

Tras las elecciones de 15 de junio de 1977, se planteó el problema regional, y se optó por generalizar los regímenes preautonómicos, intentando diluir, por una parte, en un proceso general el reconocimiento primero de la Generalidad de Cataluña (restablecida por Decreto de septiembre de 1977) y después del Gobierno Vasco, evitando el impacto emocional que recordara lo sucedido durante la Segunda República. Además se intentó de esta manera contentar las aspiraciones de la clase política de las diversas regiones españolas que reivindicaban el reconocimiento regional(5). Así en el plazo de un año, desde septiembre de 1977 hasta octubre de 1978, se generalizaron mediante la fórmula del Decreto-Ley en todo el territorio los regímenes preautonómicos, salvo en Navarra(6).

En enero de 1978, la ponencia constitucional presentó el Anteproyecto de Constitución cuyo artículo 2 establecía: “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”. Normas constitucionales avanzadas que nos hablan de los “pueblos de España” y de los vínculos entre ellos. Enfoques que parecen presentar a la Cámara un concepto federalizante de España, como señaló, SOLÉ TURA(7). Espíritu que se mantuvo en el texto definitivo, no sin dificultades, pero perdiendo la sugestiva idea de “la solidaridad entre los pueblos” como fundamento de la Constitución.

Así, los constituyentes de 1978 afrontaron con renovado denuedo el viejo problema “regional”. Los tres principios que se proclaman

(5) Antes de aprobarse la Constitución se llegaron a reconocer trece distintos entes preautonómicos: Cataluña: 29 septiembre 1977; País Vasco: 4 enero 1978; Galicia: 16 marzo 1978; Aragón: 17 marzo 1978; Valencia: 17 marzo 1978; Canarias: 17 marzo 1978; Andalucía: 27 abril 1978; Baleares: 13 junio 1978; Extremadura: 13 junio 1978; Castilla- León: 13 junio 1978; Asturias: 27 septiembre 1978; Murcia: 27 septiembre 1978; Región Castellano- Manchega: 31 octubre 1978. Vid. DE ESTEBAN, J., op. cit., p. 335.

(6) Esta generalización, aunque motivada por las razones que señalamos suscita algunas críticas. Así señala MARTÍN RETORTILLO que tuvieron una cierta “dosis de folklorismo”, puesto que muchas Comunidades dedicaron sus primeras actuaciones al establecimiento de un himno, una bandera, fiestas de la Comunidad... Vid. MARTÍN RETORTILLO, S., “Estudio Preliminar”, en MARTÍN RETORTILLO, S. y otros, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, p. 29.

(7) SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y Nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*, Madrid, 1985, p. 97.

en el artículo 2, unidad, autonomía y solidaridad, buscan el compromiso y el consenso de las fuerzas políticas representadas en las Cortes de modo que a falta de definición concreta del modelo territorial constitucionalizado, la respuesta de la Constitución consistió en la creación de un modelo territorial abierto, que dejaba en manos del legislador ordinario el establecimiento de los elementos definitivos del sistema. El objeto perseguido consistió en la transformación de un Estado unitario en un Estado descentralizado, mediante la instauración de unos Entes superiores autonómicos. Así, frente al Estado federal de corte tradicional, la ordenación territorial de 1978 está fundamentada en la aprobación postconstitucional de los Estatutos de Autonomía, “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, que se integra en el ordenamiento estatal, ya que se aprueban por Ley Orgánica (artículo 81.1 de la Constitución), y que el Estado “reconoce y ampara como parte de su ordenamiento jurídico” (artículo 147.1 de la Constitución). Por el contrario, un Estado federal, modelo del que ya había huido la Constitución de la Segunda República, se organiza a través de un pacto de entidades preexistentes que ostentan poder constituyente originario, lo que les permite otorgarse su propia Constitución.

En todo caso, se trataba de instaurar un nuevo Estado, también desde el punto de vista territorial, otra vez a medio camino entre un Estado Federal y uno centralizado. Un proyecto que se desgrana a lo largo del articulado constitucional, especialmente en el Título VIII dedicado a la “Organización territorial del Estado”, de modo que no sólo se desarrolla lo relativo a la organización de las Comunidades Autónomas, sí bien es cierto que fue la parte que indudablemente más interesó a los redactores del texto constitucional, sino que también trata la autonomía de municipios y provincias en un esfuerzo por establecer un avanzado sistema descentralizado(8). No se quiso olvidar la vieja aspiración que también recogió la Constitución de 1931 sobre la autonomía de municipios y provincias, no obstante, es sabido que estas pretensiones constitucionales, de hecho una reivindicación que aflora intermitentemente, ha sido absorbida, en gran medida, por el poder autonómico.

(8) Acerca del régimen local establecido en la Constitución de 1978. Vid. GARCÍA-ESCUDERO, MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *Los principios del régimen local español*, Barcelona, 1985, pp. 85- 162.

Retomando el contenido del Título VIII en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, prácticamente se ha convertido en un dogma el acuerdo de la doctrina de que el constituyente no diseña un modelo cerrado, como ya hemos señalado, sino que proyecta un Estado descentralizado, que debería regirse por los principios establecidos en el artículo 2, unos principios que por su propia naturaleza aseguran el equilibrio del sistema. En lo que se refiere a la normativa constitucional sobre las Comunidades Autónomas el constituyente se ocupó de algunos aspectos de una manera imprecisa, pero que en definitiva sirvió para que el contenido del Título fuera aceptado con un amplio grado de generalidad(9) y que poco a poco, las previsiones constitucionales dejaran de ser una “enorme disposición transitoria que debía ser llenada de contenido a medida que se fueran cumpliendo sus previsiones”(10). Y también es cierto, como veremos a continuación, que existía una urgencia en hacerlo con la finalidad de que se diera satisfacción a las ansias nacionalistas de determinadas zonas del Estado, evitando a su vez que éstas quedaran al margen del nuevo orden constitucional.

II. LA ELABORACIÓN DE LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (1979-1983).

En diciembre de 1979, al cumplirse un año de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se aprobaron los dos primeros Estatutos de Autonomía: el del País Vasco y el de Cataluña, que eran las dos cuestiones territoriales que, indudablemente, más preocupaban al Gobierno central.

Por lo que respecta al País Vasco, en mayo de 1977, un mes antes de las primeras elecciones generales democráticas, se suscribió el “Compromiso Autonómico”, por el que los partidos políticos del ámbito vasco se comprometieron a implantar un régimen autonómico sin renunciar a la plena reintegración foral(11). En septiembre del

(9) MARTÍN-RETORTILLO, S., op. cit., p. 24.

(10) Cfr. TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, Madrid 1999, p. 18.

(11) Toda la información relativa al proceso negociador del Estatuto de Gernika se encuentra recogida en la obra de TAMAYO SALABERRÍA, V. y TAMAYO SALABERRÍA, C., *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria, 1981, en especial pp. 342 a 843.

mismo año, la Asamblea de Parlamentarios vascos, que habían resultado elegidos en las elecciones de junio, aprueba el proyecto de régimen transitorio de autonomía para el País Vasco. En enero de 1978, al mismo tiempo que se discute y elabora la Constitución, el Gobierno aprueba a través del Real Decreto- Ley 1/1978, de 4 de enero, el régimen preautonómico para el País Vasco, e instaura el Consejo General Vasco, ente preautonómico encargado de impulsar la elaboración del Estatuto de Autonomía(12). La Ponencia de la Asamblea de Parlamentarios redactó en noviembre de 1978 un primer anteproyecto, que enmendado en varios puntos, se presentaría a la Asamblea el 22 de diciembre, siendo aprobado por unanimidad y remitido, el 29 de diciembre de 1978, a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, apenas unas horas antes que el proyecto catalán. No sería hasta junio de 1979, elegidas ya las nuevas Cortes, cuando el Proyecto de Estatuto fue publicado y comenzó la fase de negociaciones. En octubre de 1979 se sometió el proyecto de Estatuto a referéndum, siendo ratificado por las Cortes mediante LO 3/1979, de 18 de diciembre.

En el caso de Cataluña, el inicio de la elaboración del Estatuto data del 9 de marzo de 1976, fecha en la que se publica el Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea una “Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas, abriéndose el proceso de descentralización que el Gobierno Suárez convirtió en uno de los elementos esenciales de la democratización del país”(13). Posteriormente, el Decreto 382/1977, de 18 de febrero, creó el Consell General de Catalunya, cuya única misión sería elaborar en el plazo de un año, un anteproyecto de Estatuto para Cataluña, a su vez que se produjo el restablecimiento provisional de la Generalitat, mediante Real Decreto- Ley 41/1977, de 29 de septiembre. En octubre de 1977, el Rey designa a José Tarradellas Presidente de la Generalidad de forma provisional hasta la aprobación del Estatuto, en virtud del Real Decreto 2596/1977, de

(12) Entre los muchos autores destacamos CAÑO, J., *Derecho autonómico vasco*, Bilbao, 2007, pp. 72 a 76.

(13) Vid. CORREAS SOSA, I., “Cataluña”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *Estado y Comunidades Autónomas en España: Sistemas electorales y participación política*, Madrid, 2011, p. 372.

17 de octubre(14). El proyecto de Estatuto de Autonomía catalán, que se elaboró paralelamente a la Constitución, fue aprobado por la Asamblea de Parlamentarios y remitido a las Cortes que lo ratificarían, una vez aprobado por referéndum, mediante la LO 4/1979, de 18 de diciembre.

El tercer Estatuto en ser aprobado fue el gallego. El proceso comenzó con la reunión de la Asamblea de Parlamentarios gallegos, que en octubre de 1977, aprobó el texto que con la conformidad del Gobierno supuso la creación por Real Decreto- Ley 7/1978, de 16 de marzo, de la Xunta de Galicia, órgano provisional de Galicia, que actuó durante la fase preautonómica. El 25 de junio de 1979 la Asamblea de Parlamentarios aprobó el proyecto que se remitió a las Cortes Generales el 28 de junio. El debate y votación del Estatuto gallego fue uno de los momentos políticos más difíciles, lo que supuso que se paralizara el proceso durante casi diez meses hasta que el 29 de septiembre de 1980 se llegó a un acuerdo conocido como el “Pacto del Hostal”(15). La comisión aprobaría el día 22 de octubre el texto con las modificaciones acordadas que fue sometido a referéndum el 21 de diciembre de 1980 y que culminaría con la aprobación de la LO 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia.

Los problemas que habían surgido con el acceso a la autonomía de Galicia, y los que de hecho estaban surgiendo con Andalucía, llevaron al Gobierno a buscar un acuerdo global sobre el desarrollo del proceso estatutario. Se firmaron así, el 31 de julio de 1981, los Acuerdos Autonómicos entre el Presidente del Gobierno (Adolfo Suárez) y el Secretario General del Partido Socialista Obrero Español (Felipe González). En virtud de estos Acuerdos se señalaban, entre otros, los siguientes puntos que queremos resaltar del proceso autonómico(16):

(14) Señala DE CARRERAS, que fue el Presidente Suárez el que tomó la iniciativa de traer a Madrid a Tarradellas e iniciar con él conversaciones a fin de nombrarlo Presidente provisional de la Generalidad: vid. DE CARRERAS SERRA, F., “Cataluña. La autonomía catalana (1977- 2003): una interpretación”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003, p. 250.

(15) Sobre el proceso estatutario en Galicia vid. VEIGA COPO, A. B., “Galicia”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 476-482.

(16) Acuerdos Autonómicos 1981, Servicio Central de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, pp. 17 y 18.

- 1) Con la excepción de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía las restantes Comunidades se constituirán en Comunidades Autónomas por la vía del artículo 143 de la Constitución. También se exceptuó el caso de Navarra, que accedería a la autonomía plena a través de lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y de Valencia y Canarias, que, pese a acceder a la autonomía por el artículo 143, recibirían otras competencias a través de sendas Leyes Orgánicas de transferencias, según lo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, como indicaremos más adelante.
- 2) En el proceso de elaboración de las Comunidades uniprovinciales (esta cuestión afectaba a Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia) el pronunciamiento de “entidad regional histórica” debería ser ratificado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado en el momento en que se aprobara el Estatuto.
- 3) Se señalaba el 1 de febrero de 1983 como fecha límite para que estuviera diseñado el mapa autonómico, reconociéndose finalmente diecisiete Comunidades Autónomas. Además se pactó que al concluir un período de cinco años se podría proceder a la reforma de los Estatutos, con la finalidad de incrementar el ámbito competencial.

Señala MUÑOZ MACHADO que estos Acuerdos “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”(17). Finalmente se optó por poner el acento en el desarrollo del proceso de construcción territorial y, en todo caso, en un plazo extremadamente breve de tiempo extender a todo el territorio la autonomía política, aunque con diferentes niveles competenciales.

El cuarto Estatuto en aprobarse, y el último en utilizar la vía de la autonomía plena, fue el de Andalucía(18). Aprobado en régimen preau-

(17) MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, Tomo III, Madrid, 2009, p. 137.

(18) Acerca del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sus antecedentes históricos y el contexto del Estado Autonómico español vid. TEROL BECERRA, M. J., “Pasado y presente del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en *Derecho y Conocimiento*, núm.1, 2001, pp. 509- 522.

tonómico, y con el impulso de la nueva Junta en dos meses se cumplió con el primero de los requisitos previstos en el artículo 151.1 del texto constitucional, de modo que todas las Diputaciones Provinciales y más del noventa y cinco por ciento de los Ayuntamientos, habían aceptado dicho procedimiento para el acceso a la autonomía de la Región(19). Las dificultades surgieron a la hora del cumplimiento de la segunda exigencia constitucional: la ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica. Efectivamente en dos de las provincias andaluzas, Jaén y Almería, no se alcanzó la mayoría absoluta. En el primer caso, los resultados se corrigieron a través de un recurso electoral; en el segundo caso, los resultados definitivos no cumplieron lo exigido para la ratificación de la iniciativa autonómica de las Corporaciones locales(20).

Se plantearon entonces varias alternativas. La primera, el acceso de Andalucía a la autonomía por la vía del artículo 143, con la promesa gubernamental de que se permitiría a la futura Comunidad tener las instituciones previstas en el artículo 152 de la Constitución, opción que fue rechazada desde Andalucía(21). La segunda alternativa dio la solución. Se dictaron dos Leyes Orgánicas la 12/1980 de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum y la 13/1980 de sustitución en la Provincia de Almería, de la iniciativa autonómica(22). El proyecto de Estatuto

(19) Considera RUIZ ROBLEDO que parte de los logros obtenidos en las Diputaciones y, sobre todo, en los Ayuntamientos andaluces, así como del ambiente de optimismo en que se desarrollaron, se debieron a la “incansable campaña que el nuevo Presidente de la Junta, el socialista Rafael Escuredo, realizó por todos los rincones de Andalucía”: RUIZ ROBLEDO, A., “El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., CANO BUESO, J. Y RUIZ ROBLEDO, A., *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Valencia, 1997, p. 21.

(20) Se presentaron varios recursos electorales sobre los que la Audiencia Territorial de Granada falló a favor en el caso de Jaén. Por el contrario, la provincia de Almería no obtuvo la mayoría absoluta exigida por el artículo 151 de la Constitución, faltaron 22.750 votos favorables. Un estudio comparativo puede verse en: CHECA, A., “El Referéndum andaluz de 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 5, 1980, 251-299.

(21) DEL CASTILLO VERA, P., “Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980, pp. 176 a 178.

(22) Vid. ALCÓN YUSTAS, M^a F., “Andalucía”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 219-220.

fue aprobado por la Asamblea de Parlamentarios el 28 de febrero de 1981 y enviado a la Mesa del Congreso para su tramitación. Aprobado por las Cortes, y ratificado por referéndum, que se celebró el 20 de octubre, el Rey lo sancionó y se publicó como LO 6/1981, de 30 de diciembre.

En la misma fecha que el andaluz se aprobaron los Estatutos del Principado de Asturias y de Cantabria, ambos utilizando la vía del 143, de forma similar a como ocurriría en el resto de los casos, pues así había quedado acordado en los Acuerdos Autonómicos.

Por lo que respecta al Principado de Asturias, sus características especiales permitieron desde el inicio del proceso autonómico su constitución como Comunidad uniprovincial⁽²³⁾, por lo que tomada la iniciativa tanto por los municipios como por la Diputación provincial, el borrador de Proyecto fue redactado por una Comisión designada por los partidos políticos con representación parlamentaria y aprobado por la Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación Provincial y los Diputados y Senadores a Cortes asturianos y enviado a las Cortes Generales el 12 de abril de 1980⁽²⁴⁾. Superada la fase de tramitación parlamentaria el Proyecto fue publicado en el BOE como LO 7/1981, de 30 de diciembre.

(23) BASTIDA señala: “Asturias es una región que se caracteriza por un acendrado sentimiento regional de sus habitantes, pero se trata fundamentalmente de una conciencia social y cultural, forjada desde el protagonismo histórico que antaño tuvo el reino de Asturias y sobre la base de una economía y geografía muy definidas”: BASTIDA FREJEDO, F. J., “Asturias”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003, p. 79. Ciertamente también hay que tener en cuenta que aunque el art. 1.2 del Estatuto denomina a la Comunidad Principado de Asturias, este no fue un aspecto pacífico, ya que ante la posibilidad de que la Comunidad abarcase también la provincia de León, se había barajado la idea de conservar la denominación del ente preautonómico (Consejo Regional de Asturias), que coincidía con la que tuvo el órgano de gobierno provisional de Asturias y León durante la Guerra Civil. En este sentido, vid. FERNÁNDEZ PÉREZ, B., “Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma”, en ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.), *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, Oviedo, 2003, p. 49.

(24) Vid. MÉNDEZ LÓPEZ, L., “Asturias”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 258-263.

En el caso de Cantabria, y salvado el escollo de su constitución como Comunidad uniprovincial(25), la iniciativa fue aprobada por la Diputación Provincial de Santander y por más del noventa por ciento de los municipios de la provincia. A partir de ese momento se constituye, el 10 de septiembre de 1979, la Asamblea que redactará el proyecto de Estatuto, que fue enviado a la Mesa del Congreso de los Diputados el 2 de julio de 1980. Superado el trámite parlamentario el Rey procedió a su firma y sanción y promulgación el 30 de diciembre de 1981 siendo publicado en el BOE de 11 de enero de 1982 y entrando en vigor el 1 de febrero de ese año, pasando la Provincia de Santander a llamarse ya Cantabria, en virtud de la LO 8/1981, de 30 de diciembre(26).

A lo largo de 1982 se aprobaron otros siete Estatutos de las Comunidades Autónomas en las que ha quedado estructurada territorialmente España. En primer lugar, el 9 de junio de 1982 se aprueban los de La Rioja y Murcia.

En el caso de La Rioja el proceso comienza con el Real Decreto-Ley de 13 de junio de 1978, que establecía el régimen preautonómico de Castilla y León, y que invitaba a la Rioja a unirse a dicha Comunidad(27). Sin embargo, la Diputación Provincial en sesión extraordinaria el 12 de diciembre de 1979, acordó constituirse en Comunidad Autónoma “basados en nuestra condición de provincia con entidad regional histórica”, insistiendo así en la entidad propia de la Región. Finalmente a este acuerdo se sumaron ciento setenta y un municipios de los ciento setenta y cuatro que componen la Comunidad riojana;

(25) Vid al respecto DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Cantabria”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 303-310.

(26) Para BAR CEDÓN, el Estatuto no posee una gran perfección técnica, habiendo primado las directrices y preocupaciones políticas del momento sobre la corrección técnica y la coherencia del sistema de gobierno. Sin embargo, el Estatuto no difiere mucho de los demás estatutos que fueron creados al amparo del artículo 143 de la Constitución. Vid. BAR CEDÓN, A., “El Estatuto de Autonomía de Cantabria y su contexto”, en BAR CEDÓN, A. (Dir.), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, Santander, 1994, pp. 27 a 31.

(27) Acerca de los orígenes del nombre “La Rioja” y del uso de “Logroño” como denominación de la provincia vid. SALARRULLANA DE VERDA, P., *En el nombre de la Rioja*, Logroño, 1999, pp. 13-26.

de los tres restantes, uno se pronunció por la vía del artículo 151, otro lo hizo en contra y un tercero se abstuvo(28). La Asamblea formada por los Diputados, Senadores elegidos por la Provincia, más los Diputados provinciales, elevó el 12 de mayo de 1981 el proyecto de Estatuto al Congreso de los Diputados para su tramitación como LO 3/1982, siendo sancionada por el Rey el 9 de junio de 1982.

Por lo que respecta a Murcia, la iniciativa para la aprobación del Estatuto se tomó por el Consejo Regional, reunido en sesión extraordinaria, mediante acuerdo de 14 de junio de 1980. Días después fue constituida la Comisión para la elaboración del Proyecto de Estatuto, que se reuniría a lo largo del mes de julio. El Anteproyecto de Estatuto fue remitido a las Cortes Generales el 23 de marzo de 1981. Tras el correspondiente trámite parlamentario fue, al igual que el Estatuto riojano sancionado por el Rey el 9 de junio de 1982, quedando el Estatuto de Autonomía como LO 4/1982.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia fue el siguiente en ser aprobado. Rechazada la posibilidad de acceder por la vía de las Comunidades históricas, lo que en un principio se planteó, se optó por la vía prevista en el artículo 143 de la Constitución. Para ello se elaboró un primer borrador de Estatuto conocido como Estatuto de Morella, realizado por un grupo de profesores universitarios, y que serviría de base de trabajo para el futuro Estatuto de Autonomía(29). Tras las aportaciones a este documento de las distintas fuerzas sociales y políticas se nombró una ponencia encargada de la redacción del Anteproyecto de Estatuto. Sus trabajos dieron lugar al conocido como Estatuto de Benicassim, por haberse redactado en esta localidad, aunque no se solucionaron las discrepancias que se venían manteniendo desde sus primeras redacciones y que afectaban fundamentalmente a la denominación de la futura Comunidad Autónoma, la bandera, la división territorial, el sistema de organización interna o la forma de adopción de acuerdos. Con el objeto de solucionar estas di-

(28) Vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., “La Rioja”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., op. cit., p. 525.

(29) Su texto puede consultarse en RUIZ MONRABAL, V., “El largo camino hacia la Autonomía Valenciana”, en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 41/42, 2003, pp. 392 y 393.

vergencias se reúne una Asamblea de Parlamentarios que redacta un nuevo documento, que sería aprobado en junio de 1981, y se conocería como Estatuto de Peñíscola, que fue remitido a la Mesa del Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria(30). En el Congreso de los Diputados, el texto sufriría modificaciones en lo relativo a la bandera, la cooficialidad lingüística y la denominación de la Comunidad. Tras su paso por el Senado se aprobaría el Estatuto de Autonomía a través de la LO 5/1982, de 1 de julio.

A pesar de no haber accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, en términos competenciales quedó equiparada a ellas, por cuanto, al igual que sucedió posteriormente con Canarias y en virtud de lo establecido en los Acuerdos Autonómicos de 1981, se promulgó junto a la Ley Orgánica que aprobaba el Estatuto de Autonomía, la LO 12/1982, de 10 de agosto de 1982, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma de Valencia (LO-TRAVA)(31).

El 10 de agosto de 1982 se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra.

Aragón se convirtió en Comunidad Autónoma en 1982, después de un proceso conflictivo y azaroso(32), pues como señala CONTRERAS el movimiento regionalista “se remonta a principios de siglo XIX y emerge singularmente durante la II República, es decir, cuando se plantea por primera vez en España la posibilidad real de una reestructuración del Estado que sin renunciar a su naturaleza “integral”, fuera compatible con la existencia de territorios dotados de autonomía política”(33). En junio de 1981 se constituye la Asamblea Mixta de Diputados Provinciales y Parlamentarios, encargada de debatir un

(30) Respecto a la tramitación Vid. CORREAS SOSA, I., “Comunidad Valenciana”, En ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, Pp. 430-431.

(31) Al respecto nos remitimos A CARRASCO CANALS, C., “Las transferencias de competencias de titularidad estatal en las Comunidades Autónomas: Los casos de Canarias y Valencia”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, p. 371 y ss.

(32) Vid. sobre estos hechos ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “Aragón”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 236-238.

(33) CONTRERAS CASADO, M., “Aragón”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *op. cit.*, p. 53.

proyecto de Estatuto de Autonomía, que se aprueba el 7 julio, y se envía a las Cortes Generales el día 10 de julio. El 19 de mayo de 1982, el proyecto de Estatuto fue dictaminado por la Comisión Constitucional del Congreso, se debatió y se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados el día 30 de junio, pasando al Senado, que lo debate los días 26 y 27 de julio(34). En sesión conjunta celebrada el 30 de julio de 1982, las Cortes Generales aprueban el Estatuto de Autonomía de Aragón, que fue firmado y sancionado por el Rey en el Palacio de Marivent, como LO 8/1982, el 10 de agosto, y publicado en el BOE el día 16 del mismo mes(35).

En el caso de Castilla- La Mancha, el 21 de noviembre de 1980, de conformidad con lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, en relación con su Disposición Transitoria Primera, la Junta de Comunidades inició el proceso autonómico por acuerdo unánime de sus miembros(36). A continuación, y una vez que los Ayuntamientos se pronunciaron mayoritariamente a favor de la autonomía, se constituyó la Asamblea mixta de parlamentarios y diputados provinciales que comenzó la redacción del Estatuto de Autonomía, cuyo texto definitivo tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 1981. El Estatuto de Autonomía de Castilla- La Mancha es aprobado finalmente por las Cortes Generales mediante LO 9/1982, de 10 de agosto.

Por lo que respecta a Canarias, el Estatuto de Autonomía sería igualmente aprobado en 1982 mediante la LO 10/1982, de 10 de agosto, promulgándose a la vez la LO 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, de tal forma que, pese a no haber podido acceder a la autonomía por la vía prevista en el artí-

(34) Sobre las Cortes se cernía la amenaza de disolución anticipada como así se confirmó, lo que supuso una aprobación atípica en fechas para el Estatuto de Autonomía, vid. CONTRERAS CASADO, M., *op. cit.*, p. 59.

(35) En lo referente al debate y aprobación del Estatuto de Autonomía es muy interesante consultar a GÓMEZ DE LAS ROCES, H., “Análisis histórico- jurídico de la elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón así como de sus sucesivas reformas”, en ARMILLAS VICENTE, J. A. (Coord.), *Aragón, veinte años de Estatuto de Autonomía: 1982-2002*, Zaragoza, 2002, pp. 15-100, en especial las pp. 41-55.

(36) Sobre la participación que en el proceso presentaron inicialmente algunas provincias y la composición final de la Comunidad vid. MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Castilla-La Mancha”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 327-329.

culo 151 de la Constitución quedaba, por ésta última, equiparada a aquellas en competencias, al igual que se había hecho con Valencia y en virtud de los Acuerdos Autonómicos de 1981(37).

Navarra se constituye en Comunidad Autónoma con la aprobación de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral (LORAFNA). Tras la aprobación de la Constitución 1978 se arbitró un sistema para democratizar las instituciones de Navarra. Además, como señala PÉREZ CALVO el reconocimiento del hecho foral se produce a la vez que se ponen las bases para la construcción de un Estado descentralizado, “dotado de técnicas federales modernas como las que afectan a la distribución de competencias y a su garantía”, lo que ha permitido modernizar el Régimen Foral(38). Efectivamente, el reconocimiento del régimen foral se establece por la Disposición Adicional Primera de la Constitución que parecía dirigida a las tres provincias del País Vasco y a Navarra. Indica DEL BURGO que “la Disposición Adicional Primera se incorporó a la Constitución para resolver la llamada cuestión vasca” y continúa señalando que con ella se intentó “armonizar los fueros y la Constitución, que en el pasado habían vivido de espaldas unos de otros”(39). La vía de acceso a la Autonomía de Navarra fue especial, ya que después de la Constitución y antes de la LORAFNA, no se configuraba como un ente pre-autonómico, ni era una provincia dotada de un régimen singular, sino que se trataba de un ente foral dotado de autonomía y capacidad de autogobierno, cuya autonomía había sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional(40). Y por ello su forma de acceder a la autonomía no se ajusta al sistema de aprobación del resto de los Estatutos, siguiéndose una vía única, la del pacto entre Estado y Navarra, que posteriormente fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante Ley Orgánica(41).

(37) Al respecto nos remitimos a CARRASCO CANALS, C., *op. cit.*, p. 371 y ss.

(38) PÉREZ CALVO, A., “La Comunidad Foral de Navarra”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *op. cit.*, pp. 481 y 482.

(39) DEL BURGO, J. I., “Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 61, 1989, p 33.

(40) STC 94/1985, de 29 de julio (F. J. 2).

(41) La tramitación seguida por el Estatuto puede verse en DOMENECH ALEGRE, S., *Sipnosis del Estatuto de Navarra*, Portal de la Constitución, www.congreso.es.

A lo largo de 1983 se aprueban los últimos Estatutos de Autonomía. Cronológicamente el primero fue el de Extremadura, al que siguieron el de las Islas Baleares, Comunidad de Madrid y, el último de todos, Castilla y León.

En lo que se refiere a Extremadura, el 12 de mayo de 1980 se sometió a votación en el seno del ente preautonómico la vía a elegir, optándose por la del artículo 143 de la Constitución. El proyecto de Estatuto se aprueba el 12 de diciembre de 1981, remitiéndose al Congreso de los Diputados, pero el debate quedó en suspenso al disolverse las Cortes Generales y convocarse elecciones. Las nuevas Cámaras retomaron el debate y finalmente se aprobaría el Estatuto de Autonomía por LO 1/1983, de 25 de febrero(42).

En el caso de las Islas Baleares, la elaboración del Estatuto se inició en 1980, cuando la denominada “Comissió dels onze” se encargó de la redacción del anteproyecto(43). Tras la finalización de su trabajo el Presidente del Consejo General Insular convocó a la Asamblea de parlamentarios y consejeros insulares para la aprobación del texto en diciembre de 1981, que sería remitido a las Cortes. Tras su debate y modificación, por el Pleno tanto en el Congreso como en el Senado, fue publicada la LO 2/1983, de 25 de febrero.

En el caso de Madrid, señalan ARÉVALO y MARAZUELA que para dar respuesta a la autonomía madrileña fueron tres las soluciones alternativas que se barajaron: conceder un Estatuto especial a la capital y distribuir el resto de municipios en otras Comunidades; incorporar la provincia de Madrid a alguna de las Comunidades castellanas (principalmente a Castilla La Mancha, lo que era coherente con su pertenencia a la región preconstitucional de Castilla La Nueva); y finalmente, la constitución de una región uniprovincial(44). Ahora bien, una vez decidido que la vía sería la de una Comunidad

(42) Toda la actividad de las Cortes puede verse en LÓPEZ GARRIDO, D., *Estatuto de autonomía de Extremadura: trabajos parlamentarios*, Madrid, 1986.

(43) La actividad de esta comisión así como el contenido de la iniciativa puede consultarse en NADAL, A., *La preautonomía balear (1975-1983)*, Palma de Mallorca, 1999.

(44) ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. Y MARAZUELA BERMEJO, A., “El autogobierno de la Comunidad de Madrid y la andadura de su Asamblea Legislativa”, en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 22, 2005, p. 14.

Autónoma uniprovincial, ORTEGA GUTIÉRREZ señala que “la característica principal que se puede destacar del proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Madrid es, sin lugar a dudas, el importante —por no decir unánime— consenso que presidió las diferentes fases del procedimiento normativo”(45).

El Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no fue elaborado, como en la mayor parte de nuestro territorio nacional, por un ente preautonómico, que nunca existió en Madrid, sino por una asamblea “estatuyente”, formada por parlamentarios nacionales y diputados provinciales, reunida por primera vez en el Castillo de Manzanares el Real, el 26 de junio de 1981(46). El procedimiento de aprobación del Estatuto fue el previsto en el artículo 143 de la Constitución, es decir, el de las Comunidades de la denominada “vía lenta” y la vía elegida, la prevista en el artículo 144 a), siendo a través de la LO 6/1982, de 7 de julio, donde se concretan los motivos de interés nacional que justificaban la creación de esta Comunidad Autónoma uniprovincial: Capitalidad, sede de las instituciones centrales, alta concentración demográfica, desarrollo urbano y económico y nudo de comunicaciones(47). La Diputación Provincial de Madrid solicitó a las Cortes Generales la aprobación de dicha Ley Orgánica para que se autorizase a la provincia a constituirse en Comunidad Autónoma. Los Diputados y Senadores por Madrid se reunieron en el Castillo de Manzanares el Real durante el mes de junio de 1982 y elaboraron el Proyecto de Estatuto, que tuvo su entrada en el Congreso de los Diputados el 29 de junio de 1982. Su debate fue, tal como hemos señalado anteriormente, interrumpido por la disolución de Cortes y la convocatoria de elecciones, aprobándose finalmente el Estatuto de Autonomía por la LO 3/1983, de 25 de febrero.

El último Estatuto de Autonomía aprobado fue el de Castilla y León. En 1981, los principales partidos alcanzan un pacto autonó-

(45) ORTEGA GUTIÉRREZ, D., “El proceso de configuración de Madrid como Comunidad Autónoma”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (Dir.), *El Derecho Público en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003, p. 125.

(46) Vid. ARNALDO ALCUBILLA, E., “Madrid: El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *op. cit.*, p. 419.

(47) MÉNDEZ LÓPEZ, L., “Madrid”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, p. 411.

mico que supuso el cierre del sistema territorial en España, para que ninguna provincia quedara al margen de la nueva estructura(48). La Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales, prevista en el artículo 146 de la Constitución elaboró el Proyecto de Estatuto y la presidencia del Consejo General de Castilla y León lo remite a las Cortes, si bien nuevamente su disolución provocó que no se aprobase el Estatuto de Autonomía hasta la LO 4/1983, de 25 de febrero, siendo necesario además, acorde con el art. 144 c) de la Constitución, forzar la incorporación de Segovia mediante una nueva LO 5/1983, de 1 de marzo.

III. LAS REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (1984-1999).

Como decíamos, aprobados los Estatutos de Autonomía en las diecisiete Comunidades comienza una segunda etapa, de 1984 a 1999, en el desarrollo del Estado de las Autonomías. En esta etapa hay tres oleadas de reformas, las de 1991, las de 1994 y las últimas que se desarrollarían a lo largo de 1998 y 1999 aunque varias Comunidades (Baleares, Canarias y Aragón) reformarían sus Estatutos en 1996, Castilla- La Mancha lo reformaría en 1997 y Navarra lo reformaría en 2001.

El alejamiento entre unas Comunidades y otras desaparece a raíz de la firma de los Acuerdos Autonómicos suscritos el 28 de febrero de 1992, que provocaron las consiguientes reformas estatutarias (algunos Estatutos fueron reformados un año antes) según los procedimientos que los mismos Estatutos establecían y sólo en los casos de aquellas Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Resulta inherente a la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas la capacidad de ordenación de sus propias instituciones, una materia regulada en el correspondiente Estatuto, conforme al artículo 147.2 de la Constitución que define su contenido mínimo o necesario. Asimismo el texto constitucional ha previsto en el artículo

(48) MÉNDEZ LÓPEZ, L., "Castilla y León", en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, p. 342.

148.1.1^a que las Comunidades Autónomas asuman “la organización de sus instituciones de autogobierno”. No obstante, el legislador estatutario no goza de facultades para crear una organización institucional de libre diseño, sino que ha de someterse a las disposiciones constitucionales previstas en el artículo 152.1 de la Constitución.

Sorprende que dicho artículo esté referido solamente a los órganos de poder autonómicos de las Comunidades constituidas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución. En opinión de SÓLE TURA esta aparente contradicción, que parece otorgar mayor margen de maniobra para el establecimiento de las instituciones de gobierno a las Comunidades que accedieron inicialmente a una autonomía reducida, tiene una explicación de carácter político(49). Ya hemos señalado que el anteproyecto de Constitución contemplaba un único tipo de Estatuto y un mismo esquema organizativo para todas las Comunidades Autónomas. Fue durante el proceso constituyente, sobre todo por los trabajos de la Comisión Constitucional del Congreso, cuando se configuraron los dos grandes grupos de Comunidades, las de régimen común y las de régimen especial. En este marco se justifica el silencio del artículo 152 de la Constitución acerca de la organización institucional de las autonomías de régimen común, ya que se entendía que éstas gozarían exclusivamente de órganos de naturaleza administrativa.

Esta intención de los constituyentes resultó políticamente inviable, puesto que, como señala SANTAMARÍA, fue considerada discriminatoria, lo que obligó a entender que el silencio del artículo 152 de la Constitución debería interpretarse en el sentido de que las autonomías de régimen común podrían optar libremente por la estructura organizativa descrita en dicho precepto o por otra que en su momento se decidiera(50). Una vez aceptada esta interpretación por los Pactos Autonómicos de 1981, el resultado fue que el esquema del artículo 152 de la Constitución fue adoptado con carácter general por todas las Comunidades Autónomas.

(49) SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en BAR CENDÓN, A., y otros: *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, pp. 293- 297.

(50) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, 1998, p. 499.

Tema diferente fue el relativo a las competencias. En todos los supuestos con las reformas realizadas a los Estatutos que accedieron por vía ordinaria, se procedió a ampliar, dentro del ámbito de los artículos 148 y 149 de la Constitución, las competencias estatutarias, teniendo en cuenta la idea previa de la que se partía, en virtud de la cual la autonomía se implanta de forma evolutiva y sobre la base de un modelo flexible. Entre éstos destaca el papel protagonista del Tribunal Constitucional en la distribución competencial.

En primer lugar, siete Comunidades Autónomas procedieron en marzo de 1991 a realizar reformas en los textos de sus Estatutos de Autonomía. Las reformas vinieron exigidas por la modificación sufrida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y con la finalidad de modificar los requisitos de la convocatoria de elecciones, en los supuestos de elecciones locales o de elecciones legislativas de Comunidades Autónomas en las que sus Presidentes del Consejo de Gobierno no tenían expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada. Con estas reformas se aseguraba además la celebración de las expresadas elecciones en fecha fija, concretamente, el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. Así se modificaron los Estatutos de la Comunidad de Murcia (LO 1/1991, de 13 de marzo), Madrid (LO 2/1991, de 13 de marzo), Principado de Asturias (LO 3/1991, de 13 de marzo), Comunidad Valenciana (LO 4/1991, de 13 de marzo), Extremadura (LO 5/1991, de 13 de marzo), Castilla-La Mancha (LO 6/1991, de 13 de marzo) y Cantabria (LO 7/1991, de 13 de marzo).

Fueron los nuevos acuerdos autonómicos entre el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, suscritos el 28 de febrero de 1992, los que abrieron un segundo proceso general de reforma de los Estatutos de Autonomía. La intención de los acuerdos fue ampliar el marco competencial de los Estatutos de Autonomía a través de las correspondientes reformas, pero que todas estas modificaciones supusieron recoger en los textos estatutarios lo establecido en una Ley Orgánica previamente aprobada por las Cortes Generales, utilizando la vía del artículo 150.2 de la Constitución. Los Estatutos de Autonomía, por otra parte ya recogían como posible fórmula para llevar a cabo la ampliación de compe-

tencias la vía de las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación, previstas en el artículo 150.2(51).

Se aprueba así la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Según lo previsto en el artículo 2 de esta Ley Orgánica se traspasa a Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva en las siguientes materias: a) Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; b) Casinos, juegos y apuestas; c) Cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil; d) Espectáculos públicos; e) Estadística para fines no estatales; j) Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma; g) Industria; h) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; i) Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia; j) Publicidad; y k) Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

Según el artículo 3 de la Ley Orgánica se transfieren competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en las siguientes materias: a) Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales; b) Defensa del consumidor y usuario; c) Normas adicionales de protección del medio ambiente; d) Régimen minero y energético; y e) Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

Por último, según el artículo 4 de la Ley Orgánica, las Comunidades mencionadas asumen competencias de ejecución en las siguientes materias: a) Asociaciones; b) Ferias internacionales; c) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social: IN-SERSO; d) Gestión de Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad

(51) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución Española como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico", *Revista de Administración Pública*, núm. 116, mayo-agosto 1988, pp. 7-30.

estatal, que no se reserve al Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios; e) Pesas y medidas. Contraste de metales; f) Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos; g) Productos farmacéuticos; h) Propiedad industrial; i) Propiedad intelectual; y j) Laboral.

Obtenidas estas competencias se procedió, en marzo de 1994, a realizar las correspondientes reformas de los Estatutos, con la finalidad de incorporar las competencias conferidas en virtud de lo preceptuado en la mencionada Ley Orgánica. Así se reforman los Estatutos del Principado de Asturias (LO 1/1994, de 24 de marzo), Cantabria (LO 2/1994, de 24 de marzo), La Rioja (LO 3/1994, de 24 de marzo), Murcia (LO 4/1994, de 24 de marzo), Aragón (LO 6/1994, de 24 de marzo), Castilla-La Mancha (LO 7/1994, de 24 de marzo), Extremadura (LO 8/1994, de 24 de marzo), Islas Baleares (LO 9/1994, de 24 de marzo), Madrid (LO 10/1994, de 24 de marzo) y Castilla y León (LO 11/1994, de 24 de marzo). A estas reformas se suma también la del Estatuto de la Comunidad Valenciana (LO 5/1994, de 24 de marzo) que derogaba las disposiciones transitorias primera y segunda del Estatuto relativas a la convalidación competencial provisional e incluía una Disposición Adicional Tercera en la que se establecía que “todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana”.

Señala ARAGÓN que “se produjo, así, un acercamiento muy próximo a la igualación competencial de las Comunidades de segundo grado con las de primer grado, igualación que, sustancialmente, se culminaría con las posteriores reformas de Estatutos aprobadas entre 1996 y 1999, siempre con el consenso de los dos grandes partidos nacionales”(52).

Cronológicamente en este momento el mapa territorial se cerró con la aprobación de los Estatutos de las dos Ciudades Autónomas, hecho que se produce, en 1995 cuando como ya hemos visto se habían reformado muchos de los primeros Estatutos.

(52) ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, iustel.com, núm. 1, junio 2006, pp. 9-10.

Efectivamente durante la V Legislatura Constitucional (1993-1996) se aprueban la LO 1/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta y la LO 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla convirtiéndose ambas en Ciudades Autónomas(53). En ambos casos en lo que respecta a la iniciativa se utilizó la previsión general del artículo 87 de la Constitución, presentándose el Proyecto de Ley Orgánica ante el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1994, previa aprobación de la iniciativa, el día 2 de septiembre, por el Consejo de Ministros. La Mesa del Congreso adoptó el acuerdo de aceptar la calificación de Orgánica de dicha iniciativa y encomendar el consiguiente dictamen a la Comisión Constitucional, publicándose el Proyecto el 14 de noviembre.

En el Congreso se presentaron varias enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas por amplia mayoría, y cuarenta y seis enmiendas parciales al texto en el caso de Ceuta y cuarenta y siete al Proyecto de Estatuto de Melilla(54). El debate de los Proyectos se desarrolló conjuntamente para los dos Estatutos de Autonomía. Se aceptaron algunas enmiendas parciales, entre ellas, las relativas a la mención expresa del artículo 144 b) en el Preámbulo, la de incluir la expresión “dentro de su indisoluble unidad”, incluir la iniciativa legislativa y el nombramiento de los Presidentes autonómicos por el Rey. Los proyectos fueron aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 27 de diciembre de 1994, por trescientos ocho votos a favor, ninguno en contra y diecinueve abstenciones en el caso del Estatuto de Ceuta y por trescientos siete votos a favor, ninguno en contra y diecinueve abstenciones en el caso del Estatuto de Melilla. En febrero de 1995 comienza la tramitación en el Senado de los Proyectos, a los que no se presentó ninguna enmienda, enviando su dictamen favorable la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Como ya hemos señalado se sancionaron por el Rey en marzo de 1995.

(53) El articulado de los dos Estatutos de Autonomía es prácticamente idéntico. Las únicas diferencias las encontramos en que cada una de ellas en el art. 3 referido a sus símbolos adopta los suyos propios y en el caso de Melilla se reconoce en el art. 5 el pluralismo lingüístico, mención que no contiene el Estatuto de Ceuta. Vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “Ceuta y Melilla”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M^a F., *op. cit.*, pp. 613- 632.

(54) HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Málaga, 1995, pp. 160 y 161.

En el año 1996 se reforman tres Estatutos de Autonomía, Baleares, Canarias y Aragón. El primero que sufre modificación es el de Baleares a través de la LO 2/1996, de 15 de enero, en virtud de la cual se atribuya a la Comunidad la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior.

De mayor calado son las reformas que se realizan en los Estatutos de Canarias y de Aragón. En Canarias, la reforma a través de la LO 4/1996, de 30 de diciembre, supone una importante ampliación competencial con una modificación similar a la sufrida por otras Comunidades desde la firma de los pactos autonómicos a principio de los años noventa(55). La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se aprueba mediante la LO 5/1996, de 30 de diciembre, y en virtud de ella, Aragón no sólo se iguala en competencias a las que tienen las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, sino que también se realizan profundas innovaciones en su configuración política (“nacionalidad histórica”; “lenguas y modalidades lingüísticas propias”, etc.) y un robustecimiento del sistema de gobierno parlamentario (potestad de disolución de las Cortes, supresión de la limitación del número de departamentos, etc.)(56).

En 1997 se reforma el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Aprobada por la LO 3/1997, de 3 de julio, se reconocen a la Comunidad nuevas competencias, se regula un nuevo régimen de designación de Senadores, se modifican cuestiones que afectan al sistema electoral y especialmente se cambian aspectos que afectan a las normas de funcionamiento de las Cortes y del Gobierno Regional. A lo largo del año 1998 se modifican los Estatutos de Murcia (LO 1/1998, de 15 de junio), Madrid (LO 5/1998, de 7 de julio) y Cantabria (LO 11/1998, de 30 de diciembre). En los tres casos se incrementa el ámbito competencial y se reforma el marco institucio-

(55) Sobre la reforma de 1996 nos remitimos a PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L., “La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias: la forma de gobierno, el Parlamento y el Gobierno”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, núm. 14, 1997, pp. 87- 116.

(56) GUEDEA MARTÍN, M., “El procedimiento de reforma del Estatuto”, en VV. AA. *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón 2007*, Zaragoza, 2008, pp. 311-312.

nal. Igual sentido van a tener las reformas estatutarias realizadas a lo largo de 1999 y que afectan a Asturias (LO 1/1999, de 5 de enero), La Rioja (LO 2/1999, de 7 de enero), Baleares (LO 3/1999, de 8 de enero), Castilla y León (LO 4/1999, de 8 de enero) y Extremadura (LO 12/1999, de 6 de mayo). Las reformas se completan con la del Estatuto de Navarra que a través de la LO 1/2001, de 26 de marzo, por la que se establece un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno navarro, así como se le reconocen nuevas competencias en cuanto a la disolución de la Cámara.

Con esta segunda fase del proceso autonómico quedan prácticamente homogeneizado el mapa autonómico tanto en lo que se refiere a las competencias como en lo que se refiere a la organización institucional, en todos los casos tendentes a aproximar el modelo autonómico al estatal, y en su caso, “todas las Comunidades Autónomas se han fijado en los progresos de las más adelantadas para imitarlos sin ninguna contemplación”(57).

IV. LA ÚLTIMA ETAPA DE REFORMAS: ¿ESTATUTOS DE NUEVA GENERACIÓN? (2006-2011).

En todos los supuestos de reformas estatutarias que se han producido en esta última etapa, el impulso obedece a un objetivo hasta el momento común que es el de incrementar las competencias de las Comunidades Autónomas, restringiendo las del Estado, especialmente en el caso de las competencias compartidas(58). En todo caso, como ha señalado ARGULLOL, “el nuevo proceso de reformas estatutarias en curso presenta características muy distintas de las anteriores” porque esta “reforma pretende identificar nuevos ámbitos competenciales y una diferente definición, al menos parcialmente, del régimen jurídico de competencias”(59).

(57) MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 138.

(58) En este sentido, BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, 2007, pp. 8-28.

(59) ARGULLOL MURGADAS, E., “La reforma estatutaria: una primera aproximación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 174, septiembre-diciembre, 2007, p. 200.

Las reformas estatutarias a las que nos estamos refiriendo centraron la polémica especialmente a lo largo de la VIII Legislatura (2004-2008), aunque también se produciría una última reforma en la IX Legislatura (2008-2011)(60). Durante esta etapa se modificaron seis Estatutos de Autonomía: valenciano (LO 1/2006, de 10 de abril), catalán (LO 6/2006, de 19 de julio), balear (LO 1/2007, de 28 de febrero), andaluz (LO 2/2007, de 19 de marzo), aragonés (LO 5/2007, de 20 de abril), castellano leonés (LO 14/2007, de 30 de noviembre) y extremeño (LO 1/2011, de 28 de enero).

También se ha aprobado una reforma de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a través de la LO 7/2010, de 27 de octubre, que supone la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, pero que no se enmarca en el contenido de las reformas seguidas por los Estatutos mencionados. La última reforma afecta a Murcia, mediante la LO 7/2013, de 28 de noviembre, en este caso para incorporar al Estatuto la competencia del Gobierno murciano para dictar Decretos –Leyes.

Algún autor ha señalado que esta etapa no ha supuesto una simple reforma de los Estatutos, sino una auténtica refundación de las Comunidades Autónomas. Así, señala CONTRERAS CASADO que la reforma del Estatuto Vasco, conocida como Plan Ibarrexe, que se presentó al finalizar la VII Legislatura (2000-2004), fue el principio de esa modificación del Estado de las Autonomías, pues “no se trataba en rigor de una reforma, sino de un replanteamiento de las relaciones de esa Comunidad con el Estado que desbordaba ampliamente el marco constitucional” y añade el mismo autor que lo grave del caso catalán no es tanto la modificación total del Estatuto por otro, sino “el espíritu de ruptura y de refundación que impregna todo el texto estatutario”(61).

(60) En este punto son importantes los siguientes trabajos: ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, 2007. ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, 2005. SÁNZ PÉREZ, A. L. *La reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Pamplona, 2006.

(61) Vid. CONTRERAS CASADO, M., “Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico” en *Anuario jurídico de la Rioja.*, núm. 11, 2006, p. 21. Sobre la intervención del Tribunal Constitucional en relación

Efectivamente. Especialmente polémica ha sido la reforma del Estatuto de Cataluña, contra la que se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad(62). Los dos recursos principales fueron los presentados por el Partido Popular y por el Defensor del Pueblo y en ambos se señalaba que las normas estatutarias sobre derechos son inconstitucionales, porque no son materia de los Estatutos de Autonomía(63).

En cualquier caso las críticas al modelo que adoptan los nuevos Estatutos de Autonomía han girado en torno a dos cuestiones. En primer lugar, en aspectos de oportunidad política. En segundo lugar, acerca de la duda jurídica de la inclusión de derechos en los Estatutos.

La primera cuestión aunque excede al trabajo que hemos elaborado, no cabe duda que es relevante a efectos políticos. El debate acerca del tipo de Estado al que queremos llegar es un debate que ya viene de largo. Se ha escrito mucho sobre la posibilidad de que la meta final sea al establecimiento en España de un Estado federal, situación que sólo sería posible mediante la modificación del texto constitucional, tal como sucedió en el caso de la reforma constitucional belga de 1994 en la que la organización territorial es federal, aunque a base lin-

con la “Propuesta de Estatuto Político de Euskadi” conocido como “Plan Ibarrexe”; vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., “El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias”, *Revista Asamblea*, núm. 21, 2009, pp. 145- 168 y en concreto las pp. 148-152.

(62) Se presentaron siete recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán: cinco Comunidades Autónomas presentaron recurso (Aragón, Illes Balears, Comunidad de Valencia, Región de Murcia y La Rioja), un recurso del partido popular en el Congreso de los Diputados y el último recurso fue presentado por el Defensor del Pueblo. Aragón, Illes Balears y Valencia basaron su recurso en relación al Archivo de la Corona de Aragón. Los recursos de las Comunidades de Región de Murcia y La Rioja se refirieron a la impugnación de las competencias en materia de aguas. Vid. sobre el tema FERNÁNDEZ FARRERES, G., *op. cit.*, especialmente las pp. 159-165.

(63) El Defensor del Pueblo presentó el Recurso núm. 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre, en relación con diversos preceptos la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte el Partido Popular presentó el Recurso núm. 8675/2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este último es el más extenso pues se impugnan varios párrafos del Preámbulo, 124 artículos (de los 223 que tiene el Estatuto), 9 disposiciones adicionales (de un total de 15) y las disposiciones finales 1ª, 2ª y 3ª. Los recursos se resolvieron en las SSTC 31/2010, de 28 de junio, 46/2010, de 8 de septiembre y 48/2010, de 9 de septiembre.

güística y la complejidad del reparto competencial no parece el mejor ejemplo a seguir. Grave sería en este punto que la transformación se produjera por vía normativa secundaria, sin alterar el contenido de la Constitución, dando lugar a una “mutación del texto constitucional”(64). En realidad creemos que esta mutación ya se está produciendo, y esto nos lleva a la segunda cuestión que queremos tratar.

La segunda cuestión acerca de la posible inconstitucionalidad de los Estatutos, al haber incorporado derechos ya ha dado lugar a diversos pronunciamientos tanto por parte del Tribunal Constitucional, como también por parte de la doctrina.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre(65). Señala el Tribunal que “nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial, pues ya sabemos que ni el artículo 53 ni el 81, ambos de la Constitución, son preceptos que distribuyan competencias, por lo que, salvadas las garantías de unidad aludidas (artículo 81.1 de la Constitución), es posible, (...) que la normativa autonómica, dictada dentro de los ámbitos competenciales que le sean propios, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales”. En este punto entendemos que el Tribunal descarta claramente que el artículo 81 de la Constitución afecte al reparto competencial, opinión que creemos está claramente equivocada.

También el Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que no ha dejado indiferente a nadie y en la que se declara constitucional la mayor parte del Estatuto de Autonomía Catalán, pero entendiendo que el texto es compatible

(64) Acerca de las modalidades y efectos de la mutación constitucional, vid. DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985, pp. 179-195.

(65) Se trata del Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Este precepto se ocupa de los aprovechamientos hidráulicos y el fallo del Tribunal fue desestimar el recurso.

con la Constitución siempre y cuando se interprete conforme a la Sentencia. Aquí el grave problema, entre otros muchos que se han señalado, está en la ejecución del contenido de la Sentencia pues “en la medida en que se trata de una sentencia interpretativa, serán los actores políticos implicados (titulares de los poderes centrales y del poder autonómico catalán) los que deberán aplicar el Estatuto en el sentido indicado por el Tribunal Constitucional”(66).

Sobre este tema también se ha manifestado parte de la doctrina. RIPOLLÉS señala que “los derechos constitucionales lo son de todos los ciudadanos y las personas, por lo que no procede la regulación autonómica diferenciada de unos supuestos derechos que, si lo son, estarían en franca controversia con la legitimidad para determinar tales, que solo corresponde al órgano de manifestación del poder constituyente constituido, y, si no lo son, como parece lo más posible, sino facultades mas que propiamente derechos, o, a lo sumo, derechos del administrado, no tienen porque denominarse “derechos” con la consiguiente confusión a que puede conducir y las falsas expectativas jurídicas que puede generar”(67).

Otros autores opinan que la inclusión de un Título relativo a derechos en los Estatutos no plantea dudas acerca de su inconstitucionalidad, entendiendo que es un aspecto positivo de los nuevos Estatutos, “en cuanto incluye elementos de integración simbólica y de orientación de la actividad de los poderes públicos autonómicos a los que estos preceptos vinculan”(68).

En esta misma línea se manifiesta VIVER I PI-SUNYER al señalar que la incorporación de los derechos en los Estatutos tiene tres limitaciones: “en primer lugar, debe respetarse la reserva de Ley Orgánica del artículo 81.1 de la Constitución; en segundo lugar, esos derechos

(66) TAJADURA TEJADA, J., “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 27, 2011, pp. 445.

(67) RIPOLLÉS SERRANO, M^a R., “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, iustel.com, núm. 1, 2006, p. 3.

(68) BALAGUER CALLEJÓN, GARCÍA ROCA, MEDINA GUERRERO Y SAIZ ARNAIZ, *Conclusiones generales del Dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Catalunya*, de 24 de octubre de 2005.

estatutarios y sus desarrollos y aplicación deben respetar las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (artículo 149.1.1 de la Constitución) y, finalmente, el Estatuto debe ser coherente con la función constitucionalmente atribuida al Estatuto en tanto que norma institucional básica de la comunidad autónoma, es decir, en tanto que norma dirigida primordialmente a los poderes públicos”(69).

Es cierto que, en su caso, el contenido de parte dogmática en los Estatutos no pueden suponer una alteración ni modificación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que se recogen en la Constitución, puesto que competencialmente es el Estado el único que puede regular derechos que estén incluidos en la Carta Magna como fundamentales, y que por ello tienen reserva de Ley Orgánica, como ya hemos ido señalando. Igualmente es competencia estatal, y esto es esencial en el ámbito del derecho a la educación “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” como señala el artículo 149.1.1^a de la Constitución(70).

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL?

La Constitución española de 1978, en su artículo 2 establece tres principios fundamentales en relación a la organización territorial del Estado, unidad, derecho a la autonomía y solidaridad, que son los tres pilares sobre los que se asienta el Estado creado a partir de la vigencia de la Constitución. La unidad está vinculada como principio a la existencia de una única soberanía del pueblo español como proclama el artículo 1.2 de la Constitución y la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos en un mismo territorio no significa una ruptura del principio de unidad, sino al contrario, reafirma el valor supremo de la

(69) VIVER I PI-SUNYER, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2005, pp. 31 y 32.

(70) Vid. en este sentido la crítica que realiza PORRAS RAMÍREZ, J. M., *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema de fuentes autonómico del Derecho*, Madrid, 2007, pp. 23 a 33.

Constitución y de los Estatutos de Autonomía, normas estatales, en cada una de las Comunidades Autónomas. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA “la Constitución es el supraordenamiento y en él se articulan el ordenamiento estatal *strictu sensu* y el autonómico, entendidos como subsistemas por debajo de la norma suprema común”(71). A su vez, de este principio de unidad surgen el principio de autonomía que deriva de la misma Constitución y el principio de solidaridad que presenta claras interpretaciones económicas, en tanto el artículo 138.1 de la Constitución reconoce que “el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”.

Este principio supone el respeto de las Comunidades, de sus propias identidades y conlleva la consecuencia de integrar una comunidad superior que es la Nación española. Es evidente que el principio es ciertamente ambiguo y complicado de realización, puesto que supone que, sin desconocer la existencia e importancia de los intereses propios de cada Comunidad, es superior el interés general, el bienestar común de todos ciudadanos, que debe ser debidamente respetado por el actuar de las Comunidades(72). Y el Tribunal Constitucional ha manifestado que el principio de solidaridad “exige un comportamiento leal y la aceptación del sistema de distribución territorial del poder, procurando su continuación”(73). Así a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se han vinculado al principio de solidaridad los deberes de cooperación(74), el auxilio recíproco(75) y el principio de lealtad(76).

En relación a este último en ningún Estado federal se han reconocido asimetrías constitucionales basadas en hechos diferenciales sean o no de naturaleza histórica. Antes al contrario, la tendencia del

(71) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo (I)*, Madrid, 2000, p. 284.

(72) ALONSO DE ANTONIO, J. A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Vol. I, Madrid, 1986, p. 379.

(73) STC 135/1992, de 5 de octubre. En el mismo sentido, STC 64/1990, de 5 de abril.

(74) STC 152/1988, de 20 de julio.

(75) SSTC 236/1991, de 12 de diciembre y 51/1993, de 11 de febrero.

(76) STC 64/1990, de 5 de abril, entre otras.

federalismo norteamericano o del alemán es unitarista e igualadora, y este fenómeno resulta ser una lógica consecuencia de una función inherente a toda Constitución: la integración estatal(77).

Como hemos visto los Estatutos de Autonomía fueron todos ellos aprobados entre 1979- 1983, cuatro años de ingente labor de consenso, con múltiples incertidumbre, con conflictos políticos que fueron difícilmente superados. Señala ARAGÓN, que la “descentralización territorial era una fórmula de organización estatal más democrática y eficaz que la centralización y, en consecuencia, que la autonomía debería generalizarse (aunque no necesariamente con la misma intensidad) en todo el territorio del Estado”(78). Probablemente el mapa que se definió en esos años conllevó que el régimen autonómico se adecuara en cada caso “a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades” (STC 16/1984), pero la política, y especialmente la utilización en muchos casos abusiva de la vía que regula el artículo 150.2 de la Constitución, transfiriendo competencias a las Comunidades, supuso que pronto se pidieran reformas en los Estatutos aprobados.

Esas reformas acercaron las Comunidades Autónomas de acceso especial a las de régimen ordinario. La transformación de un Estado centralizado a un Estado descentralizado ha sido una tarea de considerable envergadura, de ahí que en la etapa posterior a lo largo de más de doce años (1984-1996) todas las Comunidades Autónomas que habían accedido por la vía ordinaria reformara sus Estatutos hasta en tres ocasiones. Todas esas reformas han supuesto además suplir las lagunas que contiene el texto constitucional, agotado en esta materia, y especialmente confuso en lo referente al reparto competencial. En marzo de 2005 el Gobierno solicitó informe al Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución, entre otros asuntos, sobre la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional. El Informe del Consejo de Estado publicado en febrero de 2006, señala que “la creación de las Comunidades Autónomas avivó un cierto espíritu de emulación, que empujaba a unos a

(77) AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2001, p. 156.

(78) ARAGÓN REYES, M., *op. cit.*, p. 4.

luchar por el mantenimiento de una singularidad que en la Constitución era solo temporal, y a los otros a oponerse a la concesión de mayores competencias o a reclamarlas también para sí mismos”(79). Y ciertamente, así pudo comenzar a gestarse uno de los graves problemas al que nos enfrentamos hoy. Los representantes políticos no ceden frente al otro, porque su misión se ha convertido en lograr el máximo interés partidista, un trabajo que el ciudadano contempla defraudado y, en muchas ocasiones, dolido y enfadado.

Recientemente hemos asistido a manifestaciones soberanistas realizadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma catalana. Incluso ha sido uno de los motivos utilizados para justificar el adelanto electoral. Sin embargo, parece que las urnas no han dado un apoyo explícito a esos deseos de secesión, y en cualquier caso, será difícil llevar a cabo esa separación del resto de España. Pero el riesgo persiste. Creemos necesario que la norma Constitucional sea reformada, al menos para aclarar los límites en el actuar de las Comunidades y no nos parece desacertado optar por una “solución auténticamente federal, con reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, una Cámara de representación territorial con potestades de esta índole, un Tribunal Constitucional de designación equitativa entre las nacionalidades y los órganos centrales”(80) y, en cualquier caso, la exigencia del respeto a los principios de unidad y de solidaridad con la exigencia además de consagrar los deberes de cooperación, auxilio recíproco y el principio de lealtad.

Pero todos estos son pasos pendientes aún por dar, que nos parecen urgentes, pues ya advertía el mismo Consejo de Estado acerca de los peligros, señalando “los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda am-

(79) Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución, febrero de 2006, p. 142.

(80) LÓPEZ MIRA, A. X., "Veinticinco años del Estado Autonómico: una mala solución organizativa para un problema político", *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 58-59, Madrid, 2003- 2004, p. 747.

pliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretenden rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales. Con ello, una cuestión estrictamente jurídica se lleva al debate político, con daño tanto para el Derecho como para la política”(81) . Habría que intentar evitar que la debilidad del sistema arrastrara lo conseguido hasta ahora y debería otorgarse al texto constitucional la facultad de ser el que establezca la organización territorial del poder y que esa facultad no descansase en las Comunidades.

(81) Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución, febrero de 2006, p. 144.