



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN Comunicación Audiovisual

CURSO 4º

CONVOCATORIA 1ª

TÍTULO: El Papel de los estatutos de autonomía en el ordenamiento jurídico español.

APELLIDOS/NOMBRE ESTUDIANTE:

García Razquin/ Jesús

APELLIDOS/NOMBRE TUTOR:

Rosado Villaverde/ Cecilia

Fecha: 13/10/2013

Bibliografía

I) INTRODUCCION

II) HISTORIA Y EVOLUCION

1. Antecedentes
2. Regímenes preautonómicos
3. La Constitución Española y la formalización del sistema autonómico
4. Pactos autonómicos de 1981

III) LA NATURALEZA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

1. Elaboración
2. Reforma
3. Contenido
4. Competencias

IV) LOS ESTADOS COMPUESTOS: UN ESTUDIO COMPARADO

1. El Estado Federal

- 1.1. Competencias y autogobierno
- 1.2. La reforma constitucional en los estados federales
- 1.3. Los órganos de gobierno

2. El modelo italiano

- 2.1. Introducción
- 2.2. El modelo territorial italiano
- 2.3. La reforma del modelo italiano

V) LA REFORMA DEL MODELO AUTONOMICO A PARTIR DEL 2006

1. Introducción

2. Reformas de segunda generación

- 2.1. El plan Ibarretxe
- 2.2. El Estatuto de la Comunidad Valenciana
- 2.3. El Estatuto de Cataluña
- 2.4. EL Estatuto de Andalucía
- 2.5. Otras reformas

VI) CONCLUSIONES

VII) BIBLIOGRAFÍA

I) INTRODUCCIÓN

En este Trabajo de Fin de Grado me propongo analizar a fondo el modelo autonómico español a fin de profundizar en el proceso histórico que le ha dado forma y su funcionamiento y de compararlo con otros modelos territoriales para un mayor conocimiento del contexto internacional en que se encuentra.

En una primera parte me esforzaré por ofrecer una explicación clara del proceso de formación y consolidación de este modelo. Tratare para ello desde los antecedentes en los que se sustenta hasta la manera en que ha ido adquiriendo forma bajo la premisa constitucional.

Seguidamente pasaré a desarrollar el funcionamiento que la Constitución da a los Estatutos de Autonomía, tanto en el proceso de elaboración y reforma como en lo que atañe a sus contenidos y competencias. Hablaré además de los problemas derivados de la imprecisión de determinados artículos y de las discusiones y doctrinas jurídicas que se han levantado en torno a estos.

A continuación ofreceré una comparativa entre el modelo territorial español y otros modelos. En el primer caso, comparando los dos principales modelos territoriales: el federal y el regional (personificado por el autonómico español). En el segundo, dentro del modelo regional ofreceré una distinción entre el modelo español y el italiano.

Por último analizaré la manera en que el modelo autonómico se ha configurado en los últimos años. Para ello trataré las reformas estatutarias de segunda generación (previo análisis rápido de las de primera, que son menos relevantes) y la medida en que estas han aumentado el nivel de autonomía de las Comunidades afectadas, así como las aspiraciones de estas al respecto.

Tras tratar estos puntos estaré en disposición de emitir mi propio juicio sobre los Estatutos de Autonomía, basándome en los conocimientos que he adquirido durante la elaboración del trabajo.

II) HISTORIA Y EVOLUCIÓN

1. Antecedentes

La división territorial vigente en España es el resultado de siglos de políticas territoriales que, de manera intermitente, se llevaron a cabo en la península.

La más temprana manifestación de esta división en el territorio peninsular fueron los fueros medievales. Estos nacieron a raíz de la conquista islámica en el S. VIII y la consecuente ruptura de la unidad que el reino visigodo había logrado a través del "Liber Iudiciorum".

Tras la invasión el reino visigodo quedó dividido en varios reinos cristianos, cada uno con su propio Derecho. Además, la Reconquista que llevaron a cabo los reinos cristianos durante los siglos siguientes dio lugar a las "Cartas Pueblas", documentos jurídicos que otorgaban algunos privilegios y exenciones a los territorios conquistados a fin de incitar a nuevos pobladores a establecerse allí, para revitalizar económicamente los territorios conquistados y asegurarlos frente a posibles ofensivas.

Con el tiempo estos derechos comenzaron a fijarse por escrito, dando lugar a los primeros fueros. Los fueros recogían las costumbres y privilegios de cada localidad, así como el conjunto de disposiciones que ostentaban la nobleza, el clero y los vasallos de la zona. Estos fueros son la primera manifestación de un ordenamiento jurídico con carácter territorial en el territorio peninsular.

La división provincial llegó a España de mano de los ilustrados a finales del S. XVIII y principios del S. XIX, aunque no llegó a aplicarse debido a la convulsa situación política del país. Más adelante las Cortes de Cádiz intentarían llevarla a cabo en 1812, pero el poder absolutista de Fernando VII truncharía sus planes.

No fue hasta 1833, tras la muerte de Fernando VII, que el proyecto se aprobó. España quedó dividida en provincias según los ideales igualitarios y centralizados que España heredó de su ocupación francesa.

La idea de Comunidad Autónoma no aparecería hasta la Segunda República. Esta idea, que fue introducida en la Constitución de 1931, pretendía frenar las iniciativas federalistas que apoyaban ciertos sectores sociales. Así fue como Cataluña (1932), País Vasco (1936) y Galicia (1938) obtuvieron la autonomía y sus consecuentes estatutos.

No obstante estas nuevas Comunidades Autónomas tuvieron una duración escasa; El levantamiento de Franco acabó con la Segunda República y el sistema autonómico. Además, durante su dictadura no se llevó a cabo ninguna política regionalizadora en la España peninsular, prevaleciendo únicamente el sistema provincial.

No fue hasta la muerte de Franco en 1975 y la llegada de la transición cuando se volvió a hablar de las autonomías.

El gobierno provisional que se encargaría de realizar el proceso democrático puso en marcha unos dispositivos por los cuales habrían de acceder los territorios a la autonomía. Dichos dispositivos fueron los regímenes preautonómicos: Órganos de gobierno provisional que se encargarían del poder ejecutivo en los territorios mientras

se formalizaba la Constitución y se le transferían a las futuras Comunidades Autónomas sus nuevas funciones progresivamente

2. Regímenes preautonómicos

Se trata de un modelo desarrollado durante la transición como paso previo para la creación del organismo autonómico. Dado su carácter preconstitucional fue elaborado a base de Decretos-Ley y partiendo de las bases legales del franquismo, que aun por aquel entonces tenían legitimidad. Fue aplicado en la totalidad del territorio español, con excepción de las provincias de Madrid, Cantabria y La Rioja.

Dada la intención de convertir el estado español en un estado autonómico, se desarrollaron entre los meses de septiembre de 1977 y octubre de 1978 con la mayor rapidez posible. Su objetivo principal era garantizar una transición al sistema autonómico que funcionase con normalidad desde el principio, manteniendo operativas las instituciones que participarían en el proceso autonómico antes de la creación de este.

El proceso por el cual se crearon estos regímenes consta de dos fases: En una primera se institucionaliza la entidad preautonómica y se crean sus órganos de gobierno y administración; En la segunda, se lleva a cabo el proceso de transferencia de competencias a dichas entidades preautonómicas. Por otra parte "este régimen provisional de autonomía "tuvo su impacto constitucional, ya que se le atribuyeron funciones en el proceso autonómico y se contemplaban los supuestos de disolución." (Álvarez Conde, 2008, p462).

No obstante, las desigualdades en cuanto a sentimiento de autogobierno de las distintas provincias dieron paso a un posterior traspaso de funciones y servicios a las entidades preautonómicas bastante irregular; Esto se materializaría en las vías rápidas y lentas de acceso a la autonomía, obteniendo Cataluña, País Vasco y Galicia su plena autonomía antes que el resto.

Así, algunas autonomías con mayor aspiración autonómica se vieron beneficiadas con facilidades a la hora de obtener su plena autonomía mientras que a las demás se les reservó un proceso más lento de transferencia de competencias a fin de evitar el colapso de estas. Todo esto será explicado más adelante en el apartado de Elaboración de los Estatutos.

3. La Constitución Española y la formalización del Proceso Autonómico

El 6 de diciembre de 1978 se ratifica mediante referéndum la Constitución Española, norma suprema del ordenamiento jurídico y fuente, por tanto, del derecho autonómico español. La llegada de la Constitución es una pieza clave en el proceso autonómico: Supone la formalización de este sistema y la transición legal de los gobiernos provisionales de preautonomía en Comunidades Autónomas. Y esta formalización se desarrolla bajo las disposiciones de los artículos señalados en el Capítulo III del Título VIII de la Constitución Española, que sienta las bases del sistema autonómico.

Así pues, desde este momento comienzan a formarse las primeras autonomías.

El 25 de octubre de 1979 los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco son ratificados mediante referéndum en sus respectivos territorios. El 18 de Diciembre de ese mismo año ambos Estatutos son aprobados mediante Ley Orgánica y se Constituyen como Las Primeras Comunidades Autónomas de España.

Andalucía, por su parte, somete a referéndum su Estatuto el 28 de Febrero de 1979 pero no obtiene la mayoría de electores en la provincia de Almería, lo que paraliza el proceso de formación de esta Comunidad. No será hasta 1980 que el proceso fuera retomado.

Primero se aprobó la Ley Orgánica 12/1980, que permitía la sustitución de la iniciativa autonómica en aquellas provincias en que hubiese fracasado a petición de los diputados y senadores de la provincia.

En ese mismo año, mediante la Ley Orgánica 13/1980, la iniciativa autonómica de Almería queda sustituida. Así, el 20 de octubre de 1981 el Estatuto de Andalucía vuelve a ser sometido a referéndum y el 30 de diciembre de dicho año queda finalmente aprobado mediante Ley Orgánica.

Entre tanto, el 21 de diciembre de 1980 se somete a referéndum el Estatuto de Galicia, obteniendo su aprobación el 6 de abril de 1981. Y terminan así de formalizarse las Autonomías que accedieron a la autonomía por la vía rápida.

El 31 de Julio de 1981, la turbulenta situación política derivada de la dimisión de Adolfo Suarez y el intento de golpe de estado del 23-F lleva a que se produzca la firma de los Acuerdos Autonómicos entre el Presidente Calvo Sotelo y el Secretario General del PSOE, Felipe González. Dichos acuerdos, que explicaré más adelante, buscaban aportar algo de estabilidad al proceso al mismo tiempo que cierra el mapa autonómico español.

El 30 de diciembre de 1981, se aprueban los Estatutos de Asturias y Cantabria. Dichos estatutos y posteriores se aprueban sin necesidad de referéndum, dado que la vía lenta no exige tal condición. A cambio, las competencias que obtienen son más limitadas, como explicaré más adelante.

El 9 de Junio de 1982 se aprueban los Estatutos de La Rioja y Murcia. El 1 de Julio se aprueba el de la Comunidad Valenciana, después de haberse visto frustrado su acceso mediante la vía rápida a causa de un precepto de la Ley Orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

No obstante y junto a Canarias, el 10 de agosto de ese mismo año, el gobierno delegaría importantes competencias en ellos. Ese mismo día Navarra también obtendría una ampliación de competencias gracias a la Ley Orgánica de "Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra" y se aprobarían los estatutos de Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias.

El 30 de junio de este mismo año el Congreso de los Diputados aprueba el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Dicho proyecto de ley es consecuencia directa de los Acuerdos Autonómicos de 1981.

Esta ley, que explicaré más adelante, se enfrentó a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Vasco, la Generalidad de Cataluña, el grupo parlamentario de CIU y el del Partido Nacionalista Vasco. El 5 de agosto de 1983 el Tribunal constitucional se pronuncia al respecto declarándola inconstitucional. El proyecto se reformo, omitiendo las partes consideradas anticonstitucionales, y fue

finalmente aprobado como la Ley del Proceso Autonómico 12/1983 el 14 de octubre de aquel año.

El 25 de febrero de 1983 se completa el mapa autonómico (a excepción de Ceuta y Melilla) con la aprobación de los Estatutos de Extremadura, Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León. Segovia, que se negaba a formar parte de Castilla y León y pretendía formarse como comunidad uniprovincial, vio sustituida su iniciativa autonómica mediante la Ley Orgánica 5/1983 y fue incorporada a La Comunidad de Castilla y León el 1 de marzo del mismo año.

Durante la década de los 80, la consolidación de los partidos nacionalistas en Cataluña y País Vasco llevó a que estas aspirasen a un mayor grado de independencia. Para ello, comenzaron a exigirle al gobierno las competencias compartidas derivadas del Art. 149 CE, que atribuía al gobierno central solo la competencia sobre las bases de algunas materias, omitiendo sobre a quién le correspondería su desarrollo.

Por otra parte, los Gobiernos de las autonomías que habían accedido por la vía lenta observaban como Cataluña y País Vasco veían sus competencias aumentadas mientras el gobierno se negaba a transferirles algunas competencias. En 1987, las tensiones y disputas de estas Comunidades con el Gobierno se recrudecieron aun más, hasta el punto de que la situación de la política autonómica en España se volvió insostenible.

Dichos conflictos se resolvieron mediante los pactos autonómicos de 1992, por los cuales el gobierno transfiere una serie de competencias a las comunidades de vía lenta, equiparándolas a las de vía rápida en lo que a materia competencial se refiere. Dichos pactos se reflejarían en los años sucesivos en las Comunidades Autónomas mediante reformas.

4. Pactos Autonómicos de 1981

En 1981 una crisis sacudió la situación política de España tras la dimisión de Adolfo Suárez y el intento de golpe de estado del 23F por parte de Antonio Tejero. Esta crisis, que también afectó al proceso autonómico, fue el motivo de que Leopoldo Calvo-Sotelo, el nuevo presidente del gobierno, decidiese disponer de un equipo de expertos dirigido por García de Enterría para analizar y encauzar el proceso autonómico. El informe resultante consta de dos partes.

La primera consistía en el planteamiento general de la situación en que se encontraba el proceso. La segunda era una serie de propuestas para solucionar los problemas. Dichas propuestas podían ser legalizadas bien a través de Ley Orgánica o por acuerdos políticos entre las fuerzas mayoritarias. Si bien algunas de las propuestas eran de dudosa constitucionalidad, otras contenían aspectos bastante positivos como la referencia a Comunidades Autónomas uniprovinciales, al traspaso de servicios, a la reforma de la administración del estado entre otras. También se delimita el mapa autonómico que será formalizado en los Pactos Autonómicos.

Por otro lado, el informe tenía un carácter claramente centralizador, proponiendo la restricción de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, "proclamando la primacía del Derecho estatal, extendiendo los órganos legislativos a todas las Comunidades Autónomas, y proponiendo una reestructuración de la administración del Estado." (Álvarez Conde, García-Monco, Tur Ausina, 2013, p46)

El 31 de Julio del mismo año estos resultados se ven reflejados en los Pactos Autonómicos de 1981 entre Leopoldo Calvo-Sotelo y el líder de la oposición, Felipe González.

En dichos Pactos se plasma el nuevo mapa autonómico, una remodelación total respecto a lo que suponía el antiguo, cuya procedencia data de 1833. Esta fue la solución definitiva a uno de los problemas que planteaba la no constitucionalización del modelo territorial español, que cedía tal labor a los poderes autonómicos.

Pese a todo, algunos juristas son de la opinión de que el modelo debería ser cerrado constitucionalmente "Para mejorar su funcionamiento y, sobre todo, para evitar constantes reiteraciones sobre preguntas estructurales que deberían estar superadas" (Rosado Villaverde, 2012, p37)

También se equipara la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía lenta a la prefijada por el Art. 151 CE para las de vía rápida.

Del mismo modo, se intenta armonizar la transferencia de competencias, que se realizaría progresivamente según la capacidad de cada comunidad autónoma hasta llegar a equiparar a unas y otras.

Este último punto daría lugar al posterior Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que sería aprobado en junio de 1982. Dicha ley pretendía regular el proceso autonómico. Para ello, se dispone el carácter armonizador de la ley, que respondía "al deseo de establecer un conjunto de principios, criterios y reglas que precise, racionalicen y den coherencia a los distintos procesos de Autonomía". Este carácter armonizador no si sino la clave para acceder al supuesto contemplado en el Art. 150.3 CE, por el cual:

El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

No obstante, dicho proyecto se enfrentó a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Vasco, la Generalidad de Cataluña, el grupo parlamentario de CIU y el del Partido Nacionalista Vasco. El recurso fue presentado por considerar que los Estatutos, normas integrantes del bloque de constitucionalidad, no podían estar limitados por una ley estatal.

El Tribunal Constitucional por su parte, negó el carácter orgánico y armonizador de la LOAPA mediante la STC 76/1983, haciendo alusión a los siguientes aspectos:

"En primer lugar, la consecución de la igualdad entre las Comunidades Autónomas no puede sin más justificar la necesidad de armonizar, ya que sin la diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales 'no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías'.

En segundo lugar, la mayoría necesaria para apreciar la necesidad de armonizar no tiene por qué requerirse para la aprobación final de la ley y, en todo caso, no convierte a las leyes de armonización en leyes orgánicas.

En tercer lugar, el legislador no puede dictar leyes de armonización en los supuestos en que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate, dado que 'el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general (...). Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales.

No obstante, 'de ello no cabe deducir que la armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (...). No es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de las competencias compartidas, se precise que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación'." (Bacigalupo Sagesse, 2006)

Dicha Sentencia impidió que la LOAPA pudiese ampararse en el Art. 150.3 CE. Bajo esta nueva perspectiva, Tribunal Constitucional considero inconstitucional 14 de los 38 artículos de la LOAPA por invasión de competencias estatutarias. Los artículos restantes se aprobaron junto con la parte que se salvo la Ley del Proceso Autonómico el 14 de octubre de 1983.

III) LA NATURALEZA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Para empezar considero prudente explicar brevemente qué se entiende por autonomía y como es desarrollada esta en el ámbito de la política estatutaria.

La Constitución Española no ofrece una definición explícita de lo que significa autonomía, si bien el Art. 137 CE se refiere de manera clara a esta: *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.* No obstante la Constitución no especifica cuáles son tales intereses, dando por hecho que eso es algo que se debe pactar entre la Comunidad Autónoma y el Gobierno por la vía legal. De esta manera el nivel de competencias que cada Comunidad Autónoma posee es heterogéneo, otorgando a las autonomías solo aquellas competencias que ellos están dispuestos a afrontar y que el Gobierno está dispuesto a ceder.

Los estatutos de autonomía suponen parte fundamental en el ordenamiento jurídico, en la medida en que "configuran de manera compleja distintos subordenamientos, consecuencia de la descentralización de nuestro estado" (Rosado Villaverde, 2012, p35). Del mismo modo, es importante discernir en qué forma se integran estos subordenamientos en el ordenamiento jurídico español. En tal integración prima el principio de competencia, de modo que, como veremos más adelante, es la Constitución la encargada de distribuir las distintas competencias entre el ordenamiento estatal y el autonómico. También veremos como la imprecisión con la que se refiere a tales competencias a sido fuente de numerosos conflictos.

Por otra parte, existe un debate jurídico sobre la naturaleza de los estatutos de autonomía. El objetivo de tal debate es determinar si el estatuto es norma estatal o norma autonómica.

Respecto al primer problema, el Art 81.1 CE señala que "Son Leyes Orgánicas [...] las que aprueban los estatutos de Autonomía". Bajo este precepto hay quienes afirman que se trata pues de una norma, más concretamente una "subespecie singular" (Santamaría Pastor, 1998, p228) de Ley Orgánica.

No obstante, una parte de la doctrina asegura que la ley de aprobación de estatuto es la Ley Orgánica, mientras que el Estatuto es una Ley Autonómica. Otra parte asegura que es imposible diferenciar la ley de aprobación del Estatuto y el Estatuto en sí. La visión más extendida afirma que "no se pueden equiparar los Estatutos con las leyes orgánicas ya que los procedimientos de aprobación y reforma son diferentes y porque cuando un Estatuto es aprobado , se transforma en indispensable para el Estado, situación que no se produce con las leyes orgánicas" (Rosado Villaverde, 2012, p40).

El Tribunal Constitucional dictó sentencia al respecto en el 2010, determinando lo siguiente:

Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de Ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras norma

con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial.
(STC 31/2010)

De esta manera, parece quedar zanjado el asunto sobre si se trata de una Ley Orgánica. No obstante, algunos autores marcan también el carácter autonómico de la norma, "porque no sólo su procedimiento de aprobación y reforma apuntan a esta solución sino que también observar el contenido y sobre todo la función del mismo [...] hace que defienda esta doble condición" (Rosado Villaverde, 2012, p45). Nos encontramos pues ante una norma que es a su vez orgánica y autonómico apelando a su carácter constituyente ¹.

Así pues, damos paso al proceso en sí de la elaboración del estatuto, que plasmará el resultado del consenso entre el Estado y la Comunidad Autónoma, siempre en el marco de la legalidad constitucional.

1. Elaboración

En primer lugar la Constitución establece unos requisitos para que un territorio pueda acceder a un régimen de autonomía:

- Para aquellos territorios que no conformen una "Comunidad histórica", es decir, aquellos que no *hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía* (Art. 151 CE) se establece **la vía lenta** de acceso a la Autonomía. Esto es así porque dichas autonomías no tienen un antecedente desde el que construirse, lo que complica el proceso de elaboración. Por este proceso *pueden acceder a ella todas las provincias limítrofes que tengan elementos históricos, culturales y territoriales comunes* (Art. 143 CE). En esta vía la iniciativa autonómica la tienen las diputaciones provinciales o cabildos insulares y las 2/3 partes de los municipios cuya población represente al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deben ser cumplidos en el plazo de 6 meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto. Esta iniciativa en el caso de no prosperar, podrá reiterarse pasados cinco años. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a la Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica. Lo referente a las competencias es lo que explica el nombre de vía lenta: La Comunidad autónoma comenzará obteniendo como máximo las competencias establecidas en el Art. 148.1 CE e irán aumentando a medida que se requiera mediante reforma estatutaria.

- Existe por otra parte una vía de acceso especial a la autonomía, para aquellas Comunidades que desean obtener cuanto antes el máximo de competencias establecidas por el Art. 149 CE. Este es el caso de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, si bien las tres primeras se beneficiaron de una disposición especial que explicare más adelante. No obstante, la manera de conseguir obtener la iniciativa es más complicada, correspondiendo a las Diputaciones o a los órganos interinsulares correspondientes y a

¹ "Ya que es el Estatuto el encargado de "reunir y regular todos aquellos aspectos fundamentales y necesarios para el adecuado funcionamiento de su autogobierno y del sistema jurídico, social y político que surge en la propia Comunidad." (Castellà Andreu, 2004).

las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y debiéndose alcanzar el acuerdo en el plazo de 6 meses. Además, la iniciativa debe ser ratificada mediante referéndum vinculante por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada Provincia. En lo referente a la elaboración de los estatutos, se creará una asamblea formada por los diputados y senadores del territorio cuya misión será la de elaborar el proyecto del Estatuto de Autonomía, que mas tarde deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto se remite a la comisión constitucional de Congreso de los Diputados y en el plazo de dos meses se examina, el texto se someterá a referéndum en esas provincias. La necesidad de alcanzar la mayoría absoluta en electores, y no en votantes, dificultaba aun más la aprobación del estatuto. Este fue el caso de Andalucía, que no logro la mayoría absoluta en el referéndum y hubo de encontrar otra manera de obtener la autonomía que contemplaremos más adelante.

- Aquellos territorios que si conforman una "Comunidad Histórica" acceden a la autonomía por la **vía privilegiada**, referida en el Art 151 CE, disposición transitoria segunda. Esto es así porque desde la transición ya ansiaban la recuperación de su estatus de autonomía y sus bases ya se habían sentado durante la II Republica. De esta manera obtuvieron la **autonomía plena** País Vasco, Cataluña y Galicia, beneficiándose de las facilidades que les reconocía la Disposición Transitoria Segunda, como la exención de tener que cumplir los requisitos del art. 151.1 CE y obteniendo a su vez el máximo de competencias establecidas por el art. 149 CE. En el lugar de los requisitos citados en el art. 151.1 CE la iniciativa corresponde en esta vía a la mayoría del órgano preautonómico correspondiente.

- Existe por último una vía excepcional de acceso a la autonomía establecido por el art. 144 CE, el cual establece tres supuestos en los que, por motivos de interés nacional, el gobierno puede participar de manera activa en el proceso autonómico mediante ley orgánica:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del Art. 143 CE.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143 CE.

Este articulo ha sido utilizado por el gobierno en todas sus formas para impedir que el proceso autonómico se quedase estancado. El primer supuesto fue utilizado por el gobierno para la constitución de Madrid como Comunidad autónoma uniprovincial mediante la Ley Orgánica 6/1982.

El segundo supuesto fue utilizado de la misma manera con Ceuta y Melilla, es más, fue escrito pensando en estas dos provincias. De esta manera ambas fueron aprobadas mediante las Leyes Orgánicas 1/1995 de Estatuto de Autonomía de Ceuta y 2/1995 de Estatuto de Autonomía de Melilla.

El tercero de los supuestos fue creado para evitar el estancamiento del proceso autonómico. Esto fue así en los casos de Almería y Segovia.

En el primer caso el referéndum vinculante que debía ratificar el Estatuto de Autonomía de Andalucía falló (como mencioné anteriormente) debido a que Almería no alcanzó la mayoría en electores que debiera. Para solventar el problema, las cortes votaron la Ley Orgánica 12/1980 de modificación del párrafo cuarto del artículo 8 de la Ley Orgánica 2/1980, con lo cual se otorgaban a sí mismas la potestad de "sustituir la iniciativa autonómica prevista en el Art. 151 CE siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior". Tras esto, y haciendo uso de sus nuevos poderes, se aprobó la Ley Orgánica 13/1980 de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica.

El problema del segundo caso fue que Segovia no quiso incorporarse al régimen preautonómico de Castilla y León, sino que quería formar una Comunidad uniprovincial. El gobierno recurrió de nuevo al tercer supuesto para sustituir la iniciativa autonómica de Segovia e incorporarla al proceso autonómico de Castilla y León mediante la Ley Orgánica 5/1983.

2. Reforma

En primer lugar señalar que los Estatutos de Autonomía son, al igual que la Constitución, los únicos que regulan su propio mecanismo de reforma. Esto implica que en la elaboración del estatuto debe señalarse en qué modo podrá ser reformado en el futuro.

Existen dos procesos de reforma estatutaria. Por un lado está el general, reservado para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía lenta (Art. 143.2 CE). Para estas "La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica". La vía rápida de acceso a la autonomía requiere además de un Referéndum, como bien especifica el Art. 152.2 CE "Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

En ambos casos es el legislador autonómico el que lleva a cabo el proyecto de reforma del estatuto. No obstante, en ambos casos necesita de la ratificación indiscutible de las Cortes generales, que lo aprobarán mediante Ley Orgánica. Por ello es necesaria la colaboración entre ambos órganos para llegar a un acuerdo en lo referente a la reforma.

La potestad de los Estatutos de Autonomía de establecer su propio procedimiento de reforma incluye a quien pertenece la iniciativa para proceder a realizarla. Es por esto que cada estatuto otorga la iniciativa a distintos órganos. Así, por ejemplo, el Estatuto de la Comunidad de Madrid otorga la iniciativa al Gobierno o a la asamblea de Madrid, , a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid. Otros, como el Estatuto de Castilla La Mancha o el de la Comunidad Valenciana, otorgan la iniciativa también a las propias Cortes Generales.

Por último decir que algunos Estatutos prevén dos procedimientos de reforma distintos para aquellos que pretenden ampliar el ámbito de las competencias y los que no. Este es el caso por ejemplo del Estatuto de Murcia o el de Valencia, que exigen mayoría simple de sus miembros cuando la iniciativa observa una ampliación de las competencias y 3/5 cuando la reforma sigue otros derroteros.

El Estatuto de Cataluña también contempla dos procedimientos de reforma, en función de la materia afectada por la misma: así, el Estatuto de 2006 distingue entre la reforma de los Títulos del Estatuto que no afectan a las relaciones con el Estado y la reforma del resto de Títulos.

3. Contenido

Es vital fijar los contenidos necesarios de los estatutos de autonomía para poder "identificar a la CA de que se trate, primero, como el ente intermedio territorial que es, de modo que no pueda confundirse con otros entes territoriales, ni superiores ni inferiores y, segundo, como tal CA, de modo que se distinga del resto de Comunidades Autónomas" (Aguado Renedo, 1996, p212).

Este contenido viene especificado en el Art. 147.2 de la Constitución y atañe a los siguientes temas:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Hablando sobre la denominación de cada Comunidad hubo una tendencia general a optar por los nombres de ámbito geográfico con los que ya habían sido acreditadas durante el proceso preautonómico. La excepción a la regla fue el caso de la Comunidad Valenciana, donde surgió la disputa sobre si debería llamarse "País Valenciano" o su nombre histórico de "Reino de Valencia". Finalmente se llegó a consenso otorgándole el nombre que ostenta actualmente.

La importancia de la delimitación de los territorios viene dada por la necesidad de establecer el ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, así como el de sus competencias.

En cuanto a las instituciones autonómicas propias, cabe decir que la Constitución señala en el Art. 152.1 CE que en aquellas comunidades que accedieron por la vía rápida la organización institucional se basara en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, que a su vez elegirá un Presidente que, junto a un Consejo de Gobierno, se encargara de las funciones ejecutivas y administrativas. Pese a que este artículo solo se refiere a aquellas Comunidades que accedieron por la vía rápida, aquellas que accedieron por la vía lenta también han optado por seguir tal esquema de organización. Por otra parte señalar que, conforme al Art. 148.1 CE, a las Comunidades Autónomas les corresponde la organización de sus instituciones de autogobierno. Por tanto, y tal como señalan las Sentencias 35/82 y 204/92 entre otras,

las Comunidades Autónomas tienen la potestad de crear otras instituciones de autogobierno mas allá de las previstas por los estatutos. De tal manera algunas comunidades han creado otras instituciones a parte de las establecidas por los estatutos, como por ejemplo los Órganos Consultivos.

El último de los contenidos establecidos por la Constitución es vital para la transferencia de servicios derivada del traspaso de competencias durante el proceso autonómico. De dicho cometido se encargarían las Comisiones mixtas ¹.

Un punto importante a señalar es que la doctrina ya había interpretado este Artículo como el contenido mínimo que debe tener un Estatuto. Es por ello que las Comunidades Autónomas no tardaron en querer ampliarlos. Esto se vio reflejado en la STC 247/2007. Dicha sentencia fue emitida a raíz de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Aragón contra el Estatuto Valenciano. En dicho recurso, entre otras cosas, se denunciaba la inclusión del derecho al agua, cuando la inclusión de derechos "excede del contenido estatutario constitucionalmente posible y, por tanto, es contrario al Art. 147 CE". Al respecto de esta materia el Tribunal dispuso que los contenidos establecidos en el Art. 147 CE eran los mínimos y, por tanto, podían ser ampliados por los Estatutos de Autonomía.

Otra de las denuncias al Estatuto Valenciano fue la inclusión de derechos en un Estatuto de Autonomía, lo que "quebrantaba los principios de unidad e igualdad reconocidos en los Arts. 138 y 139.1 de la Constitución". A raíz de la defensa, la Sentencia dicto que tales derechos no son sino principios rectores para el legislativo de la CA.

Esto cambiaría con la STC 31/2010 sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado por el grupo Parlamentario Popular al Estatuto Catalán por la inclusión de una carta de derechos y libertades. En dicha sentencia quedó establecido que dichos derechos y libertades "no regulan contenidos esenciales de los derechos fundamentales constitucionales y además están en directa vinculación con las competencias autonómicas". Por lo tanto, esta carta de derechos quedó validada y respetada como derechos reales y no simples principios rectores.

Otros contenidos que algunos estatutos han incluido a los preexistentes son:

- Simbología autonómica: "Resulta intensificada tanto por lo que se refiere a la denominación de la Comunidad Autónoma como por el tema de la delimitación territorial" (Álvarez Conde *et al*, 2013, p140)

- Relaciones exteriores y con la Unión Europea. Siempre que respeten el marco constitucional.

4. Competencias

"El sistema de delimitación competencial se convierte en una de las claves para determinar la propia naturaleza de nuestro modelo de Estado [...] la filosofía política subyacente al mismo va a condicionar otras cuestiones relevantes como son la propia posición constitucional de las Comunidades Autónomas, la naturaleza de los Estatutos de autonomía como norma jurídica, y las relaciones de aquellas con el Estado." (Álvarez Conde *et al*, 2013, p311)

¹ Las Comisiones mixtas están creadas por representantes del Gobierno estatal y representantes de un gobierno autonómico a fin de llegar a un acuerdo sobre determinadas materias

Y es que la clave es que, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y fuente de las demás normas autonómicas, los Estatutos de Autonomía están situados directamente tras la Constitución en el ordenamiento jurídico. Esto otorga a los Estatutos una situación cercana al federalismo en la medida de que el gobierno no tiene control directo sobre ellos.

Este principio de competencia regula la relación entre las leyes autonómicas y las estatales. Esto quiere decir que, sin estar unas por encima de las otras en el ordenamiento, lo que hacen es tener unas competencias diferenciadas y asignadas por la Constitución.

El Art. 148.1 CE de la Constitución señala que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

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

17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.^a Asistencia social.

21.^a Sanidad e higiene.

22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica."

Respecto a este artículo cabe señalar cuatro claves:

- El artículo se refiere a las competencias posibles. Esto quiere decir que una Comunidad Autónoma puede optar por ceder algunas de estas competencias al Estado según sus intereses.

- Estas son las competencias previstas para aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía lenta. No obstante tal y como señala el Art. 148.2 CE "Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 "

- Aquellas Comunidades que accedieron por la vía rápida obtuvieron acceso, como ya dije anteriormente, al máximo de competencias que les atañe, dentro del marco de lo establecido en el Art. 149 CE. Aclarar que dicho artículo se refiere a las competencias que pertenecen única y exclusivamente al Estado ².

- Hay que diferenciar entre una reserva absoluta y una reserva relativa.

"La reserva absoluta se cierne sobre el núcleo de la materia en cuestión, sin el cual no sería reconocible, mientras que la reserva relativa se centra sobre la 'zona de penumbra' de los conceptos jurídicos que afectan a otros contenidos, y sobre los que puede existir un margen de maniobra tanto para el legislador orgánico (estatal) como para el legislador constituyente." (Rosado Villaverde, Cecilia, 2012, 46)

Así pues, la reserva absoluta permite al constituyente (ya sea estatal o autonómico) legislar sobre aquellas materias que les competen mientras que la relativa permite legislar sobre aquellas que no están reflejadas en el texto constitucional. Esta última reserva es fuente de continuas disputas entre el Estado y los gobiernos autonómicos, los cuales intentan absorberlas a la vez que el estatal intenta conservarlas.

Al hablar sobre la reserva relativa podemos hablar también de competencias compartidas. Más concretamente, estas competencias compartidas son el resultado de la ampliación y desarrollo de las materias básicas que, por el Art. 149 CE, pertenecen al

² Existe una excepción a este proceso personificado en la Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra. Estas tres Comunidades, que habían obtenido la autonomía por la vía lenta, obtuvieron el techo competencial eludiendo la espera de cinco años que exige el Art 148.2. Las dos primeras obtuvieron tales competencias a base de cesiones por parte del Gobierno a través de Ley Orgánica y en virtud de lo dispuesto en el Art. 150.2. Navarra, por su parte, se benefició de un régimen especial derivado de su Ley de Amejoramiento del Fuero.

Estado. Dicho de otra manera, al Estado le compete la creación de leyes que sienten las bases de estas materias, mientras que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar tales leyes mediante Reglamentos.

También aclarar que el proceso autonómico a dos velocidades provocó numerosas distensiones entre el gobierno estatal y los de las comunidades autónomas. Por esto es que, transcurridos cinco años desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía por vía lenta, se juzgo necesaria una "equiparación" competencial de todas las Comunidades Autónomas.

Por ello se firmaron los Pactos Autonómicos de 1992 (que ampliare más adelante). En virtud de ellos, las Cortes generales hicieron uso de nuevo del Art. 150.2 para delegar una serie de competencias en las Comunidades Autónomas mediante la Ley Orgánica 9/1992. A lo largo de 1994 se reformaron un total de 12 Estatutos de Autonomía para incorporar las nuevas competencias delegadas.

La última ampliación de competencias para los Estatutos de Autonomía llegaría con las reformas estatutarias de segunda generación. En lo que respecta a las competencias, algunas de estas modificaciones de los textos estatutarios conllevaron la invasión de materias estatales, lo que en numerosos casos desemboco en recursos de inconstitucionalidad presentados, bien por el Gobierno, las Comunidades Autónomas o los Grupos parlamentarios. Casos especialmente sonoros fueron los de Cataluña y País Vasco, en cuyo caso la invasión de competencias llevo a revisiones completas del texto o incluso a la nulidad de estos. También hubo casos más triviales como los de materia de aguas en las que incurrieron varios de los nuevos textos.

IV) LOS ESTADOS COMPUESTOS: UN ESTUDIO COMPARADO

En este capítulo comparare dos modelos de estado con nuestro modelo autonómico. Por un lado, las diferencias que presenta el federalismo frente al regionalismo español. Por otro, dentro del propio modelo regional, las diferencias entre el italiano y el español.

1. El estado federal

El Estado Federal es un Estado compuesto por divisiones territoriales con un alto nivel de autogobierno y constitucionalizados a los que se suele llamar Estados Federales. Estos territorios, no obstante, siguen dependiendo en determinadas materias de un gobierno central, generalmente una república.

1.1 Competencias y autogobierno

El modelo regional (como el español) guarda bastantes semejanzas con el modelo federal. En ambos casos a los estados federados y autonomías les corresponde el autogobierno de su territorio dentro del marco establecido por sus competencias. No obstante, el nivel de autonomía suele ser mayor en los estados federados. En algunos casos, la tarea del gobierno se limita a la administración estatal, política exterior y defensa, dejando todo lo demás a los estados miembros.

Pero la diferencia fundamental estriba en que los estados federales tienen una Constitución propia que, pese a estar subordinada a la Constitución federal, tiene un procedimiento de reforma en el que no interviene el gobierno central.

Por otro lado, en los sistemas federales, al igual que en los regionales, se puede hablar de simetría o asimetría en las competencias.

Un Estado Federal simétrico es aquel en el que todos los estados miembros cuentan con las mismas competencias.

En cambio, en el Estado Federal asimétrico las competencias no son equiparables en todos los estados miembros. Esto puede ser porque de manera permanente el gobierno federal haya decidido dotar de un mayor grado de autogobierno a algún estado federado en virtud de pertenecer a una cultura diferente o de manera coyuntural durante la transferencia gradual de competencias desde el estado central a los miembros.

Este último hecho podría encontrar su equivalencia en el sistema autonómico español durante el proceso autonómico, en el que como ya hemos visto las distintas Comunidades Autónomas tenían distinto nivel de competencias en función de la vía por la que accedieron a su autonomía.

Añadir que, en lo que al poder judicial respecta, también existen diferencias importantes entre ambos sistemas. Mientras que el poder judicial está regulado por el gobierno central en los modelos regionales no es así en los federales, donde cada estado

federado tiene su propio órgano judicial encargado de impartir justicia en determinadas jurisdicciones.

1.2 La Reforma Constitucional en los Estados Federales

Como me he referido anteriormente, cada estado federado tiene el poder de modificar su Constitución sin necesidad de intervención por parte del Estado Federal. La reforma, eso sí, deberá realizarse dentro del marco establecido por la Constitución Federal.

Además, la reforma de la propia Constitución federal también guarda algunas diferencias frente al método utilizado por los estados regionales. Ambas reformas son llevadas a cabo por el poder legislativo central, si bien en el caso de las federales necesitan de la ratificación a su vez del órgano legislativo de cada Estado Federado.

Los teóricos y juristas del federalismo difieren en opiniones al respecto de la importancia de esta última faceta. Algunos sostienen que esto da muestra de la soberanía de los Estados Federados al participar de manera directa en la reforma de la norma suprema de su ordenamiento jurídico.

Otros sostienen que el hecho de que la reforma sea llevada a cabo por el gobierno federal y de los federados solo se pida la ratificación (sin participación en el proceso) es muestra de la soberanía del gobierno central. Por último, hay quienes sostienen que el hecho de que ambos gobiernos participen en la reforma es símbolo de la "soberanía repartida" que caracteriza al Sistema federal.

No por ello debe pensarse que en el sistema regional no existe una participación de las voluntades autonómicas en las reformas constitucionales. En estos casos tales voluntades se ven reflejadas en las actuaciones del Senado durante la reforma constitucional.

1.3 Los órganos de gobierno

Los estados federales suelen contar con mecanismos para defender los intereses de los estados miembros en el gobierno central.

Así nos referimos federalismo interestatal. En este modelo el órgano legislativo es bicameral: Tenemos la cámara alta, que es la representación de los estados miembros en el legislativo central. La cámara baja, en cambio, es la encargada de representar al total de los ciudadanos del estado federal.

La manera en que son elegidos los miembros de la cámara alta varía según la variante de federalismo en que nos encontremos. En Estados Unidos los representantes de un estado federado en la cámara baja eran escogidos por el gobierno federado hasta 1931. En el Bundesrat alemán, estos miembros de la cámara debían de ser miembros o delegados de los gobiernos regionales y eran designados por estos. En cualquier caso el método más común es el de la elección directa por medio de sufragio universal en cada

territorio, donde la voluntad del pueblo queda representada mediante escaños en la cámara.

Este sistema es muy parecido en teoría al sistema bicameral español, en el que el senado es el representante de las comunidades autónomas y el congreso el de los ciudadanos en su conjunto. No obstante, pese a que sus funciones de la cámara alta son muy parecidas a las del Senado español, lo cierto es que su peso dentro de la función legislativa es mucho mayor, ya que la manera en que el Senado es regulado por nuestra Constitución hace que su función sea muy limitada frente a la del Congreso. Esto es algo que no pasa en el modelo federal, donde el peso de las cámaras es equitativo.

2. El modelo italiano

2.1 Introducción

Italia es una república parlamentaria democrática. Esto es así desde que en 1946, tras la segunda guerra mundial, los ciudadanos italianos decidiesen constituirse como tal mediante referéndum. En dicho referéndum también se votó a los miembros de la comisión de expertos cuyo cometido sería la escritura de la Constitución Italiana. Dicha Constitución entraría en vigor el 1 de enero de 1948.

2.2 El modelo territorial italiano

El modelo territorial que estableció de la Constitución Italiana fue el regional, suponiendo la descentralización del país tras años de dictadura fascista. Dicho sistema fue, de base, poco desarrollado, pues "se trataba solamente de permitir la creación de las comúnmente llamadas Regiones ordinarias, puesto que de una parte, nada nuevo fue establecido para los Municipios ni para las Provincias. La Constitución se limitaba sólo a reconocer los entes locales ya presentes en la historia de nuestro País." (Pavani, 2006, p162). Por otro lado también reconocían la existencia de Regiones especiales, que eran aquellas que "habían conseguido una disciplina normativa emanada por el Gobierno transitorio del final de la segunda guerra mundial." (Pavani, 2006, p162). Este fue el caso de Sicilia, Sardeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio.

Así pues en el texto constitucional quedaron plasmadas catorce Regiones ordinarias y cuatro especiales, que un año después fueron ampliadas a quince y cinco con la adición de Friuli-Venezia Giulia a las especiales. No obstante, el sistema regional no empezaría a funcionar hasta 1970, existiendo hasta entonces únicamente a nivel teórico en la Constitución.

Todas las Regiones constan de un estatuto, de funcionamiento similar al del modelo español. No obstante, hay una diferencia fundamental en lo que se refiere a los estatutos de las Regiones especiales. Estos tienen carácter de ley constitucional, lo que significa que pueden derogar leyes Constitucionales. Esto es vital en la medida que sitúa a estos estatutos a la altura de la misma Constitución Italiana en lo que a su ordenamiento respecta, situando a estos supuestos del modelo a un nivel cercano al

federalismo. Aclarar que el principio de competencia rige, al igual que en España, la materia estatutaria, por lo que la medida en que el estatuto podía derogar leyes constitucionales era limitada. Además, "los estatutos especiales fijan además los principios en materia de elección de los Concejos regionales, presupuesto y formas de control de los actos administrativos y legislativos." (Pavani, 2006, p165). Pese a los poderes mayores que tienen, estas Regiones especiales nunca han ejercido en pleno todas sus potencialidades. En cambio, se han dedicado a copiar las leyes marco que el Estado fijaba para las regiones ordinarias para sus propios modelos.

El poder de las regiones ordinarias era mucho más limitado. Sus competencias en materia legislativa eran inferiores a las de las especiales, así como el nivel de autonomía financiera. Es más, hasta 1971 ni siquiera gozaban de estatutos propios.

2.3 La reforma del modelo italiano

Durante casi 30 años, el Gobierno estatal había hecho uso de las limitaciones del interés nacional (previsto en la Constitución) y la función estatal de "dirección y coordinación" para invadir competencias que, constitucionalmente, pertenecían a las regiones.

A partir de 1999, con la reforma de la Constitución Italiana, el modelo regional empieza a cambiar, con una progresiva equiparación autonómica entre los dos tipos de Regiones. Dicha reforma modificaba el tipo de ley que regulaba el estatuto regional ordinario, pasando de ser estatal a regional. Por ello el Estado perdía cualquier control sobre los estatutos.

En 1997 se había aprobado por Ley Ordinaria la transferencia de las funciones administrativas del Gobierno Estatal a las Regiones. De esta manera, se había iniciado un importante proceso descentralizador que llevaría a una nueva reforma de la Constitución Italiana en 2001. Dicha reforma formalizaría un reparto de competencias por el cual las regiones ordinarias obtendrían potestad legislativa absoluta sobre todas aquellas materias que no le estuviesen reservadas al Estado o fuesen de ámbito compartido. Por tanto, se ha adoptado "un sistema de reparto de competencias legislativas de tipo federal (con una potestad legislativa residual en cabeza de los entes descentralizados y ya no del Estado)" (Pavani, 2006, p168).

Esta reforma quedó, sin embargo, sobre el papel. En la práctica la no previsión de un periodo transitorio y la reticencia del Estado a comenzar el reajuste de competencias a llevado a que el modelo siga funcionando de manera deficiente.

El Gobierno central y las Regiones comenzaron así una disputa por las competencias a través de la Corte Constitucional, órgano judicial encargado de regular los asuntos de constitucionalidad. Las sentencias emitidas por el tribunal fueron, en su mayoría, favorables al Estado, marcando una jurisprudencia que supondría un paso atrás en la descentralización del sistema italiano.

Pese a todo, esta reforma constitucional ha supuesto algunos avances respecto a la situación anterior:

- Se han disminuido las diferencias competenciales entre las Regiones ordinarias y las especiales.

- Basándose en el modelo autonómico español, se ha establecido la posibilidad de que las Regiones pidan al Estado el desarrollo de competencias que pertenecen a este solo en base. Pese a haber adquirido tal potestad, aun no se ha hecho uso de ella por parte de ninguna de las Regiones, pese a que ciertos sectores claman por su uso para obtener el derecho de secesión en las regiones del norte.

- También se ha dotado de autonomía financiera a las Regiones ordinarias. No obstante, este precepto no ha sido puesto en práctica, por lo que las aspiraciones de autonomía de estas Regiones se ven enormemente mermadas al recibir sus presupuestos del Estado, ya que no hay fondos para llevar a cabo iniciativas propias.

En conclusión, el modelo italiano presenta dos vertientes muy diferenciadas. En su vertiente teórica, se trata de un modelo cercano al federalismo, al menos en lo que a competencias atañe. Se podría decir, además, que el grado de autonomía del que teóricamente gozan las regiones es mayor que el de las Comunidades Autónomas españolas.

En la vertiente práctica, no obstante, el modelo ha sido incapaz de superar totalmente el centralismo que pretendía erradicar su Constitución. La retención de competencias por parte del Estado, la incapacidad de las reformas para llevarse a cabo y la jurisprudencia derivada de las Sentencias sobre materia de la reforma constitucional son las principales causas de la paralización del proceso. Por ello, podría decirse que las Comunidades Autónomas españolas cuentan con una autonomía real de la que carecen las regiones italianas.

V) LA REFORMA DEL MODELO AUTONOMICO A PARTIR DEL 2006

1. Introducción

Antes de 2006 hubieron una serie de reformas estatutarias. Si bien estas no alcanzaron las dimensiones que alcanzarían las de segunda generación, es importante hablar de ellas.

Las primeras reformas de las que se puede hablar fueron las de 1991. Su reforma tenía como único objetivo el hacer coincidir la mayoría de las elecciones autonómicas a fin de evitar el desorden que podía ocasionar un buen número de procesos electorales en un corto periodo de tiempo. Los estatutos reformados para tal cometido fueron el de Murcia, Madrid, Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cantabria. El resto de Comunidades Autónomas tenían la facultad de disolución anticipada y no necesitaban, por tanto, de una reforma para reajustar el periodo electoral.

Los Pactos Autonómicos de 1992 traerían consigo una nueva oleada de reformas autonómicas, esta vez más relevantes. Dichos pactos pretendían entre otras cosas equiparar las competencias de las Comunidades de vía lenta con las de vía rápida y desarrollar el principio de cooperación entre el estado y las Comunidades Autónomas.

Así pues, entre 1996 y 1999 se reformaron los Estatutos de Canarias, Aragón, Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha, Cantabria, Asturias, La Rioja, Baleares, Castilla y León y Extremadura para incorporar las nuevas competencias, así como para la inclusión de nuevas instituciones autonómicas.

Por último, en 2001 se lleva a cabo la reforma de la Comunidad Foral de Navarra, cambiando el procedimiento de elección del Presidente e incorporando la potestad de disolución anticipada del Parlamento Autonómico.

No obstante, la absorción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas no estaba dispuesta únicamente para la reforma estatutaria. El Art. 150.2 CE permitía al Gobierno la transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas por mediación de Ley Orgánica, siempre en el marco de lo establecido por la Constitución. De esta manera obtuvieron Canarias y la Comunidad Valenciana el equivalente a las competencias de las Comunidades de vía rápida como ya mencioné anteriormente. Del mismo modo ampliaron sus competencias las Comunidades de vía lenta en 1992 a fin de poner en práctica lo establecido en los pactos autonómicos de ese mismo año. También ampliaron sus competencias de esta manera Galicia en 1995, Baleares en 1996, Cataluña en 1997 y de nuevo Galicia en 1999.

2. Reformas de segunda generación

A partir del 2004, con la primera legislatura de Zapatero, se inicia un nuevo proceso de reformas estatutarias coincidiendo con una reforma Constitucional bastante polémica que pretendía marcar un límite al déficit público. Dicho proceso se caracterizó

por el desorden y el desacuerdo entre las fuerzas políticas. Factores que alargaron considerablemente el procedimiento de reforma.

2.1 Plan Ibarretxe

Empezaré hablando del Plan Ibarretxe por tratarse de la única reforma estatutaria que finalmente no llegó a producirse. De hecho, ni siquiera se trata de una reforma estatutaria, ya que supuso la destrucción del Estatuto de Guernika y la proclamación de un nuevo proceso constituyente. Dicho proceso daría como fruto el Plan Ibarretxe, que "se realizó con una clara violación del texto constitucional y un absoluto desprecio del mismo, declarando incluso no aplicable al País Vasco determinados preceptos constitucionales" (Álvarez Conde *et al*, 2013, p148). Tal situación dio paso, como cabe esperar, a numerosos conflictos políticos e importantes problemas jurídicos.

El Gobierno recurrió al Tribunal Constitucional tanto el Acuerdo de Gobierno del País Vasco de 2003, por el cual se aprueba la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi como el Acuerdo de la Mesa del Parlamento vasco de 4 de Noviembre de 2003, que admitía a trámite dicha propuesta. Se amparaban para ello en el Art. 161.2 CE, que dice así:

El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

El Tribunal Constitucional ratificó la impugnación y archivo el caso. No obstante, el 30 de diciembre del 2004 el Plan Ibarretxe era aprobado en el Parlamento vasco. Un día después, Álava emitió una declaración institucional contra la aprobación en el Parlamento vasco del Plan Ibarretxe en la que proclamaba que en el caso de que dicho Plan se aprobase en las Cortes "Se consideraría liberada de la palabra dada en 1979, y en plena libertad para decidir su futuro, haciendo uso del derecho reconocido en la Disp. Adic. 1ª de la Constitución.

El Proyecto llegó finalmente al Congreso de los Diputados pese a los diversos recursos de amparo que se presentaron contra su tramitación y que fueron desestimados. El Congreso rechazó la reforma y el proyecto quedó paralizado por un tiempo.

En el 2008 el problema resurge en forma de una nueva Ley de Convocatoria y regulación de una Consulta Popular que fue suspendida rápidamente por el PP y el Gobierno al amparo del Art. 161.2 CE y declarada inconstitucional más tarde al invadir competencias estatales. El problema del Plan Ibarretxe finaliza con la ilegalización de Batasuna y la toma de Gobierno vasco del PSOE mediante pacto con el PP.

2.2 El Estatuto de la Comunidad Valenciana

La siguiente reforma a analizar es la del Estatuto de la Comunidad Valenciana, que fue aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Dicha reforma fue fruto de un pacto entre PP y PSOE, con la oposición de IU. Dada su naturaleza, servirá de modelo para el resto de Comunidades Autónomas, salvando el caso de Cataluña.

Desde el punto de vista jurídico, la reforma se amolda bastante bien al texto constitucional, aunque tiene algunas deficiencias técnicas. Dado que lo que motivo la reforma constitucional fueron aspectos organizativos, como la reconfiguración del proceso de disolución del Parlamento, no es muy ambiciosa como pudieran ser otras reformas, especialmente en el ámbito competencial.

No obstante, esta reforma tampoco se libró de la interpelación de recursos de inconstitucionalidad. Es decir, tanto el Gobierno de Aragón y el parlamento de Castilla-La Mancha recurrieron al Art. 17.1 de derecho al agua que ya trate anteriormente. Tal recurso, como vimos, fue desestimado por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007.

En el 2012 la Comunidad Valenciana intentó volver a reformar su estatuto para equipararse en "determinadas materias catalanas y andaluzas en materia de inversiones del Estado en su Territorio" (Álvarez Conde *et al* , 2013, p150). El objeto de tal reforma era la disp. Adic. 1.^a para disponerse:

Que la inversión del estado en la Comunidad Valenciana, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, sea el equivalente al peso de la población de dicha Comunidad sobre el conjunto del Estado por un periodo de siete años, constituyéndose para dicha finalidad, una comisión integrada por la administración estatal y autonómica.

A día de hoy la reforma se encuentra congelada ya que el 9 de abril del 2012, cuando se presentó al pleno del Congreso, fue retirada del orden del día por el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, quien no juzgó que fuese el momento oportuno para aprobarla.

2.3 El Estatuto de Cataluña

La reforma del Estatuto de Cataluña se aprobó mediante Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio. El proceso de elaboración del proyecto de estatuto fue largo y "tuvo su origen en un Informe de Expertos pretendidamente neutrales" (Álvarez Conde *et al* , 2013, p150). Pese a ello en su paso por las Cortes Generales suscitó bastantes objeciones y un importante debate político y social que se vieron plasmadas en las sendas enmiendas que recibió el texto. El PP llegó a presentar un recurso de amparo contra la Mesa del Congreso durante la fase de tramitación para que el texto no llegase a trámite. Dicho recurso acusaba al proyecto de ser "una reforma encubierta de la Constitución, con un claro fraude de la ley" (Álvarez Conde *et al* , 2013, p151). El recurso fue desestimado por el Tribunal Constitucional y el proyecto llegó a trámite.

Así pues, el estatuto final sufrió considerables modificaciones desde que fuese presentado al Congreso, fruto del escaso consenso político del que disfrutaba. Entre las modificaciones más importantes estaban el paso al Preámbulo de la calificación de Cataluña como Nación, el reconocimiento de sus derechos históricos, el castellano

como lengua oficial y algunas modificaciones en materia de distribución competencial y de regulación del Poder Judicial.

Pese a estas modificaciones, algunos grupos seguían sin estar conformes con el Estatuto, al que tachaban de inconstitucional. Por ello es que presentaron recurso de inconstitucionalidad el Defensor del Pueblo, el PP y los Gobiernos de Aragón, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana y Baleares.

Los recursos fueron resolviéndose durante los años siguientes. La más importante de las resoluciones fue la de la STC 31/2010. Dicha Sentencia dictó que catorce de los Artículos eran inconstitucionales. Otros veintisiete también fueron considerados inconstitucionales por fallo en la interpretación conforme¹.

Así mismo, cuarenta y nueve preceptos mas fueron analizados mediante interpretación conforme, mas sin fallo.

Tal sentencia levantó muchas críticas tanto a nivel político como doctrinal "pues si bien es cierto que eran pocos los preceptos declarados inconstitucionales, eran muchos los interpretados, alterando incluso en ocasiones el tenor literal o la propia voluntad del legislador, con lo que parecía que se operaba una especie de 'desactivación' del estatuto" (Álvarez Conde *et al* , 2013, p152).

2.4. El Estatuto de Andalucía

La reforma del Estatuto de Andalucía fue aprobada por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Su modelo estaba inspirado en el catalán, a excepción de lo respectivo a la financiación. Entre sus incorporaciones más notorias esta la inclusión de una carta de derechos y libertades, que incluye aspectos como el derecho a morir dignamente y la laicidad de la enseñanza. El texto se enfrentó con éxito a un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad Valenciana contra la Disp. Adic. 3ª, a la que se acusaba de no cumplir los requisitos del Art. 33.1 de la LOTC. También fue recurrido por el Gobierno de Extremadura por un asunto sobre materia de aguas, teniendo que modificarse el texto al respecto. Dado que la reforma no presentó más complicaciones, puede decirse que el proyecto tuvo un buen fin.

¹ "La interpretación conforme se fundamenta en el principio 'favor legis' en que cualquier orden jurídico piramidal (en el sentido de Kelsen) descansa. Según la opinión mayoritaria (en Alemania) la interpretación conforme está limitada doblemente: por un lado, por la voluntad objetiva del legislador ordinario (es decir, la función que el legislador quiso darle a la norma); y por otro lado, por el texto de la norma en cuestión. En palabras del propio Tribunal Constitucional alemán "la interpretación conforme encuentra sus límites allí donde entra en contradicción con el texto de la norma y la voluntad del legislador claramente reconocida." BVerfGE 110, 226 (267)

En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el contenido resultante de la ley no lleve un 'aliud' (algo distinto) sino simplemente un 'leve minus' frente al original, o mejor, frente a lo originalmente querido.

En el caso del límite textual, para evitar que se convierta en una autorización judicial los jueces, en consonancia con la división de poderes constitucional, no pueden fungir como instancia legislatora. Una variación normativa más allá del texto a través de la jurisdicción constitucional significaría una usurpación de la competencia legislativa." (Geraldina, 2011)

2.5. Otras reformas

El resto de estatutos carecen de la relevancia jurídica que caracteriza a los ya analizados, bien por la escasez de reforma o por la poca originalidad de esta. Por ello, me dedicare a mencionarlos brevemente.

Los estatutos de Baleares, Aragón y Castilla y León se caracterizan por estar a medio camino en su planteamiento entre el modelo valenciano y el catalán. El de Aragón presenta, además, una enfatización en sus elementos de identidad. El Estatuto de Castilla y León se enfrento también a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Extremadura por materia de aguas. Siguiendo la línea de la sentencia emitida en el caso valenciano, el estatuto hubo de ser modificado al respecto.

Los estatutos del Régimen Foral de Navarra y de Extremadura se centraron en la ampliación o actualización de sus instituciones, dejando el ámbito competencial en segundo plano.

Por último decir que este proceso de reformas estatutarias se ha visto frenado por la crisis económica e institucional que afecta a España desde finales de su novena legislatura. Es más, algunos autores apuntan a una "involución del Estado de las Autonomías, con alusión a la devolución de competencias al Estado y al adelgazamiento de las administraciones autonómicas, entre otras cuestiones"(Álvarez Conde *et al* , 2013, p154).

VI) CONCLUSIÓN

A continuación, me dispongo a emitir mi opinión sobre el funcionamiento del modelo autonómico español en disposición de la información recabada en este Trabajo de Fin de Grado.

En primer lugar recalcar que el proceso autonómico ha sido (y sigue siendo) muy irregular. No obstante, no hay que juzgar con excesiva dureza este hecho dada la naturaleza excepcional de la creación de un texto constitucional, en cuya elaboración nuestra inexperiencia y la incertidumbre del futuro político de nuestro Estado puede haber dado como resultado numerosos errores e imprecisiones.

No es de perdonar, no obstante, la obstinada reticencia de nuestros políticos a realizar modificaciones sobre el texto constitucional, ni siquiera para subsanar las faltas ya mencionadas. Incluyo aquí lo referente al modelo autonómico, pero no es el único ámbito en el que opera este posicionamiento. La lógica dicta que los errores hay que resolverlos, no evitarlos o parchearlos torpemente a base de sentencias y leyes.

Al respecto del Tribunal Constitucional debo señalar que me resulta una incoherencia que un órgano nombrado casi completamente por el parlamento y el gobierno tenga potestad para dictar sobre el texto constitucional, subordinando en cierto modo uno de los más altos poderes del sistema judicial al legislativo y ejecutivo.

Por otra parte, juzgo necesaria la continua evolución de nuestro modelo territorial a una mayor descentralización ya que, como varios autores subrayan, la descentralización es la clave de la democracia. Por ello, tal vez debiéramos plantearnos la transición a un modelo federal o, al menos, la mayor apertura del actual autonómico mediante una reforma constitucional.

Finalmente y para terminar, creo que el apartado referente a las reformas de segunda generación deja constancia del modo en que funciona la política en nuestro país. Nuestros políticos, en su irresponsabilidad, hacen uso de sus poderes para obtener el beneficio propio o para enfrentarse en disputas sin importancia que merman la unidad política y afectan negativamente al pueblo, tanto en materia de bienestar como en la exaltación de odios y disputas entre ciudadanos de un mismo Estado.

Somos responsables de nuestros gobernantes en la medida que ellos lo son de nosotros. Por ello, si queremos que España prospere debemos lograr la unidad política y social y acabar de una vez por todas con la realidad de las "Dos Españas".

VII) BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de derecho constitucional*. 6, Madrid, TECNOS, 2008.
- ÁLVAREZ CONDE, E., GARCÍA-MONCÓ, A. y TUR AUSINA, R.: *Derecho autonómico*. Madrid, TECNOS, 2013.
- ROSADO VILLAVERDE, C.: *La regulación estatutaria*. Madrid, DYKINSON, 2012.
- AA.VV.: *El futuro del modelo de estado*. Madrid, IMAP, 2007.
- GROUPI, T.: *La reforma constitucional en los estados federales*. México, FUNDAp, 2003.
- GARRIDO MAYOL, V.: *Sinopsis artículo 151*.
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=151&tipo=2>
, El Congreso, 2006.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *Sinopsis artículo 144*.
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=144&tipo=2>
, El Congreso, 2006.
- GARRIDO MAYOL, V.: *Sinopsis artículo 147*.
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=147&tipo=2>
, El Congreso, 2006.
- GARRIDO MAYOL, V.: *Sinopsis artículo 148*.
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=148&tipo=2>
, El Congreso, 2006.
- BACIGALUPO SAGESSE, M.: *Sinopsis artículo 150*.
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>
, El Congreso, 2006.
- SANCHEZ MUÑOZ, O.: *Cronología del proceso autonómico*.
http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/cronologia_autonomico.html ,
Universidad de Valladolid,2004.

- AGUIERRE, P.: *Sistemas políticos contemporáneos: Italia*.
<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/italia.htm#intro>

- PAVANI, G.: *Prolegómenos: Derechos y Valores*.
http://www.umng.edu.co/documents/63968/72401/articulo11_pdf.pdf , Universidad de Bolonia, 2006.

- GERALDINA: *¿Qué es la interpretación conforme y cuáles son sus límites?*.
<http://treboles.tumblr.com/post/10698214407/que-es-la-interpretacion-conforme-y-cuales-son-sus>, El Trébol, 2011.