



# **El modelo territorial español treinta y cinco años después**

Tomás de la Quadra Salcedo Fernández del Castillo

Documento de trabajo 187/2014



## **Tomás de la Quadra Salcedo Fernández del Castillo**

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Carlos III.

Ministro de Justicia de Marzo de 1991 a Julio de 1993 en el Gobierno del Presidente González. Presidente del Consejo de Estado de Noviembre de 1985 a Marzo de 1991. Ministro de Administración Territorial de diciembre de 1982 a Julio de 1985 en el primer mandato del Presidente González. Miembro de la Comisión de expertos designada en 1981 por el Gobierno bajo la presidencia del profesor García de para emitir informe y hacer recomendaciones sobre el desarrollo del proceso autonómico en España.

Relator General designado por el Consejo de Europa para su reunión en el Foro sobre el Futuro de la Democracia (e-Democracy) celebrado en Madrid los días 15 a 17 de octubre de 2008 en el Palacio de Congresos y exposiciones.

Ponente designado por la UNESCO para su Congreso de Montecarlo en 2004 “Desafíos éticos, legales y sociales del Ciberespacio” dictando su conferencia sobre “Democracy in the Digital Age. Equal access to Cyberspace and the right to receive information”.

Ponente español en el Congreso de la Federación Internacional de Droit Européen en su XIX Congreso sobre “Droit communautaire (y compris les règles de concurrence concernant les “networks”(télécom, énergie et information technologique) et ses conséquences pour les états membres” celebrado en junio de 2000.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Tomás de la Quadra Salcedo Fernández del Castillo

ISBN: 978-84-15860-28-0

Depósito Legal: M-17972-2014

Edición: Iosu Latorre

Maquetación: Estrella Torrico

# Contenido

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. El deslinde competencial .....</b>	<b>11</b>
1.1. Tipificación de los conflictos más frecuentes .....	12
1.2. Los criterios de solución de los problemas suscitados .....	18
1.3. Propuesta de reforma del sistema y criterios de reparto de competencias .....	20
<b>2. Financiación autonómica.....</b>	<b>34</b>
<b>3. Cierre del modelo y abandono del principio dispositivo.....</b>	<b>37</b>
<b>4. Principio de lealtad.....</b>	<b>38</b>
<b>5. Cuestiones orgánicas propias de un Estado descentralizado de corte federal .....</b>	<b>39</b>
5.1 Modelo de Senado .....	39
5.2 Oportunidad del Senado con independencia de sus apoyos entre fuerzas nacionalistas .....	42
<b>6. Aspectos identitarios .....</b>	<b>43</b>
<b>7. Reforma de la Constitución y modelos de referencia .....</b>	<b>49</b>
<b>8. Conclusiones .....</b>	<b>52</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>55</b>





## **El modelo territorial español treinta y cinco años después**

**Tomás de la Quadra Salcedo Fernández del Castillo**

El trabajo parte del debate sobre la virtualidad del modelo autonómico que ha puesto sobre la mesa la posición soberanista en Cataluña. Para ello trata de identificar, en primer término, cuáles son los principales problemas que durante estos 35 años ha tenido el modelo autonómico español al que se reprocha no haber dado satisfacción a determinadas aspiraciones. Acto seguido se reflexiona sobre distintos aspectos que podrían tomarse en consideración para mejorar el funcionamiento del modelo, así como se ofrecen salidas en relación con algunos aspectos identitarios que pueden tener encaje en el modelo existente.

Se proponen reformas constitucionales, aunque hay adaptaciones y mejoras que pueden hacerse sin reforma constitucional.

En todo caso y al margen de las soluciones concretas, se pone de manifiesto que entre el inmovilismo más absoluto y el rupturismo secesionista hay amplios márgenes de mejora del modelo.

Sin embargo el modelo no admite ni la re-centralización, ni la secesión. Ningún modelo federal existente puede prescindir de un centro con poderes suficientes para garantizar la solidaridad, ni de la existencia de poderes sub-centrales con capacidad para tener políticas propias. Tampoco es posible en ningún Estado federal ni que las regiones más ricas no aporten más a las necesidades del conjunto que las menos ricas, ni que esa aportación pueda llegar a ser tan excesiva que comprometa el propio desarrollo de cada región.



## Introducción

Pasados treinta y cinco años desde que se aprobó la Constitución, hay suficiente experiencia como para saber cuáles han sido los puntos débiles del modelo territorial implantado en España, cuáles sus virtudes y en qué medida ha servido para resolver las tensiones nacionalistas que en nuestra historia han determinado la descentralización del poder.

El presente trabajo se redactó en diciembre de 2012 para su publicación en una obra colectiva que después de varios retrasos quedó finalmente abandonada. Ello no obstante su contenido sigue siendo pertinente en el momento actual, a los fines de subrayar las potencialidades que el modelo de descentralización política tiene, con o sin reforma constitucional.

Además de todo ello, en el momento actual se hace imprescindible una reflexión profunda sobre los problemas y dificultades del modelo y las eventuales mejoras que puedan introducirse en él para, sin poner en cuestión la idea descentralizadora, introducir aquellas mejoras que solucionen los problemas que se han puesto de manifiesto y eviten que estos puedan servir de base, con fundamento o sin él, a ciertas desafecciones que se han manifestado; mejoras que también deben dirigirse a obtener un funcionamiento más racional y eficaz del Estado en su conjunto.

Una reflexión como la que se propone no puede prescindir de una primera consideración acerca de los límites subjetivos mismos que se derivan de la posición de quien la hace y de los objetivos que se derivan de las razones por las que se hace la reflexión.

La cuestión de los límites subjetivos tiene que ver con el hecho de que, por fuerza, el punto de vista de un estudioso –y ello vale para la doctrina en general– no puede dejar de ser el propio de un experto, jurista en este caso, que desde el Derecho público y a la vista de los ejemplos comparados se pregunta por las cosas que han funcionado bien, menos bien o mal en estos casi treinta y cinco años desde que se aprobó el Título VIII de nuestra Constitución.

Los límites objetivos consisten en que la reflexión se hace para que pueda eventualmente servir para tener a la vista un abanico de soluciones y mejoras que quienes tengan la responsabilidad política de mejorar la gobernabilidad de nuestro país puedan aprovechar cuando hayan de hacerlo. Pese a todo, la reflexión científica no tiene por qué limitarse de forma objetiva para exponer solo aquello que se juzgue útil para solucionar los problemas, sino que debería poder someter a crítica todo, con independencia de cuáles sean las soluciones que se ofrecen o, incluso, de si se ayuda a encontrar soluciones o más bien se complican las cosas con los análisis que se hacen.

En todo caso, y volviendo al papel de la doctrina, debe reconocerse que, dado que no se trata de hacer diagnósticos y aplicar recetas que consistan en soluciones puramente técnicas –técnica jurídico-constitucional–, sino de cuestiones que presentan perfiles netamente políticos, las reflexiones y propuestas no pueden pretender dar soluciones ni incontestables ni indiscutibles. Desde el momento en que, en muchos casos, nos hallamos ante cuestiones identitarias, en que se detectan sentimientos nacionalistas que están en la base de los graves problemas que hay que solucionar, las reflexiones y propuestas que se hacen deben asumir su papel más limitado en el presente debate territorial.

En esa perspectiva sería osado desde la academia pretender dar con una solución mágica, cuando son muchos los factores que hay que tomar en consideración. Y no es el menor de ellos la dinámica de un eventual proceso de reformas –ya sean de alcance constitucional o simplemente legal–, la forma de conducirlo, los sujetos participantes en él o el momento mismo de acometer e iniciar tal proceso.

El *tempo* de un proceso de reforma y los partícipes en él (necesariamente y en todo caso, cuando menos, los dos grandes partidos nacionales como conductores del proceso de diálogo con todos los demás) condicionan el modo, alcance, forma y contenido de la propuesta inicial de reforma que pudiera llegar a hacerse, a sabiendas de que al final su contenido puede ser muy diferente al inicial.

La doctrina y los estudiosos han de ser conscientes de ello, y también de que no les corresponde determinar ni el contenido de la propuesta inicial para un proceso de reforma en diálogo con todas las fuerzas políticas, ni la forma de presentarla, ni la evolución de los contenidos a lo largo de ese proceso de reforma. Eso corresponde a los partidos políticos y, desde luego, al Gobierno.

En consecuencia, lo que pueden hacer los estudiosos, aun a riesgo de que sus propuestas carezcan de la profundidad que da la perspectiva temporal, procesal y política indispensable, es señalar, en su conjunto, los problemas y sus posibles soluciones para que, eventualmente, puedan estar sus análisis y propuestas de solución a disposición de los políticos, según que la evolución del diálogo vaya mostrando la pertinencia de cada una de las propuestas para encontrar puntos de acuerdo con los demás.

Esa falta de perspectiva temporal en cualquier reflexión académica sobre los defectos del modelo territorial y sobre sus soluciones, así como las exigencias políticas del propio proceso negociador, puede dar la impresión de una propuesta de máximos, puesto que parecería que trata de presentar simultáneamente todos los problemas con sus pretendidas soluciones, cuando lo lógico es que unos y otros, aparte de la corrección de su análisis y de la pertinencia de las soluciones propuestas, se aborden en un horizonte temporal que puede no ser simultáneo ni coincidente, y que no puede prescindir de las propias exigencias de toda negociación.

Como es natural, en el diálogo entre las fuerzas políticas los problemas y sus soluciones no se predeterminan de antemano, sino que deberán valorarse las prioridades y oportunidad de abordar cada problema en su momento, sin descartar que puedan plantearse de forma simultánea.

En ese sentido, las reflexiones que se harán en el presente trabajo pretenden hacer el análisis más completo posible de los problemas relevantes que presenta al modelo territorial, así como las soluciones más pertinentes desde el punto de vista subjetivo

del autor que suscribe a los problemas principales del modelo territorial. Soluciones y mejoras que se consideran convenientes, necesarias o indispensables para encontrar el camino inicial perdido de ilusión, consenso y acuerdo al final de casi treinta y cinco años de su implantación. Perdido, conviene decirlo, no desde el principio de nuestra actual democracia, ni mucho menos, pues es evidente la ilusión general con la que se acogió el modelo autonómico desde el principio de la Transición, que se mantuvo durante más de veinte años, y que siempre fue compatible con las dificultades propias de un modelo de corte federal.

Tras esas reflexiones preliminares, debemos centrar la cuestión en determinar cuáles son los problemas que presenta el modelo español de descentralización territorial en el momento actual; los problemas en los que se puede coincidir, al menos en su existencia, pues otra cosa es su solución o las eventuales atribuciones de responsabilidad por un defectuoso funcionamiento.

En primer lugar, probablemente pueda convenirse en que nuestro modelo ha ocasionado múltiples problemas en la cuestión relativa al deslinde competencial, motivado básicamente por las cuatro tipologías de conflictos de competencias que luego se verán.

Además de ello, y en segundo lugar, están las cuestiones relativas a la financiación autonómica y, en relación con ellas, las aportaciones a la solidaridad que están en la base de una parte del descontento que existe en Cataluña.

En tercer lugar están las cuestiones relativas al cierre del modelo con el abandono del principio dispositivo que ha guiado la construcción territorial de nuestro Estado, con sus ventajas e inconvenientes, pero que en la actualidad ha dado de sí todo lo que podía esperarse de él, por lo que mantenerlo supone, en cierto modo, un lastre.

En cuarto lugar está la cuestión relativa a la importancia del principio de lealtad en el funcionamiento de nuestro Estado.

En quinto lugar, las cuestiones organizativas e institucionales relacionadas con el Estado de las autonomías.

En sexto lugar, las cuestiones identitarias y, más concretamente, la cuestión de la singularidad de las llamadas autonomías históricas.

En séptimo lugar, la cuestión misma de la reforma constitucional, su oportunidad y el sentido de un referente federal.

La identificación de siete apartados es puramente convencional, en el sentido de que se podrían haber encontrado más o menos problemas o haberlos agrupado de cualquier otra forma. En todo caso, son los que a juicio del autor del presente estudio resumen, delimitan y agrupan las cuestiones esenciales a las que hay que hacer frente.

La importancia de cada uno de los temas propuestos no es, además, igual; en ese sentido, el orden en que se han enumerado no es expresivo de su importancia, sino que, más bien, ese orden responde a una idea práctica de empezar por los temas más conocidos o por aquellos que pudieran admitir soluciones más fáciles, sin que ello quiera decir que los que se proponen en primer lugar no puedan llegar a ser más complejos.

El orden de enumeración, que será también el de exposición en el presente trabajo, no tiene que ver, pues, con su importancia; todos la tienen de una u otra forma, pero, si tuvieran que enunciarse en razón de su importancia, deberían señalarse en primer lugar las cuestiones identitarias y de financiación, pues, aun cuando la valoración de sus razones y sus soluciones se presta a grandes diferencias de opinión en cuanto a su alcance e incluso a la legitimidad de su planteamiento, son dos cuestiones que tienen mucho que ver con la situación creada en Cataluña, lo que, con razón o sin ella, y con culpables o sin ellos, es particularmente grave, dado que la descentralización política en nuestro país se aborda por razón del problema de las nacionalidades llamadas históricas; por eso mismo, si al final del proceso no hemos logrado solucionar en la conciencia de una parte de la población de esas comunidades esa cuestión, es que algo se ha hecho mal.



# 1. El deslinde competencial

Es difícil que se pueda discutir que nuestro modelo de descentralización política ha dado lugar a múltiples disputas en torno a la delimitación de quién es competente en según qué materias. Tal vez se pueda discutir respecto a si ha sido el Estado el que ha invadido el terreno competencial de las comunidades autónomas (CC AA) o si son estas últimas las que han invadido el terreno del Estado. Probablemente tampoco haya acuerdo en torno a si este tipo de disputas por la competencia es completamente normal en los Estados de corte federal, como es el nuestro, o si en nuestro caso se ha excedido cuantitativa o cualitativamente respecto a la conflictividad que se produce en otros Estados.

En lo que, sin embargo, no deberá haber mucha discrepancia es en que estas disputas han generado una cierta sensación de inseguridad en torno a quién es el competente en cada caso; sensación que ha podido degenerar en una percepción del otro nivel (Estado o comunidad autónoma), con o sin fundamento, como deseoso de arrebatarse competencias. Todo ello ha podido conducir a una visión poco cooperativa de las respectivas instancias.

El debate en este punto no debería centrarse, en todo caso, en quién es el culpable de los excesos que se puedan denunciar en uno u otro sentido. Tampoco, con ser importante, en la interpretación de cuál es el alcance y sentido de cada precepto de la Constitución que atribuye competencias al Estado en cada concreta materia, en conexión con la asunción de competencias por las CC AA en los respectivos estatutos.

Sin negar la importancia evidente de la interpretación de la norma suprema y de los estatutos que viene haciendo desde el principio el Tribunal Constitucional, parece que la cuestión deberemos centrarla, sobre todo, en saber si el propio sistema de reparto de competencias adolece de algún defecto que convenga mejorar y aclarar. Limitarse a interpretar el alcance de lo que han dicho la Constitución y los Estatutos en materia de competencias, es indispensable para decidir quién tiene la competencia en cada caso, pero después de más de treinta y cinco años de experiencia, lo más relevante no sería tanto interpretar lo que la Constitución dice, tal vez con apoyo en lo que quiso decir, sino si se puede mejorar la redacción, los criterios de reparto o el sistema mismo de distribución de

competencias, de forma que se evite para el futuro, en cuanto sea posible, la constante apelación al Tribunal Constitucional, y, por ello, la permanente insatisfacción de todas las partes.

En esa perspectiva hay dos cosas que deberían aclararse. En primer lugar, detectar y tipificar cuáles han sido los conflictos más frecuentes. En segundo lugar, adelantar cuál es el criterio con el que se pretenden abordar los problemas que hacen patentes tales conflictos.

Finalmente se propondrá una solución al problema con nuevos criterios de reparto.

## 1.1. Tipificación de los conflictos más frecuentes

Cuatro son los problemas más frecuentes que ha suscitado la distribución de competencias:

- a) La delimitación vertical de las “bases”, de competencia estatal, respecto de su “desarrollo”, de competencia autonómica.
- b) La delimitación horizontal entre materias nominalmente diferentes que se atribuyen a uno u otro nivel, pero que presentan zonas de solapamiento.
- c) El alcance y límites de las competencias estatales de vocación transversal (artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup>).
- d) La confusión derivada de la nominal calificación como “exclusivas” de competencias sobre materias que se atribuyen tanto al Estado como a las CC AA.

### 1.1.1. Los conflictos en la delimitación “bases-desarrollo”

El primer tópico sobre los conflictos se ha originado por la delimitación entre lo que se consideran “bases” reservadas al Estado y lo que es “desarrollo” de esas bases. El concepto mismo de “desarrollo” resulta algo equívoco, por más que se haya consagrado

desde el primer estatuto de autonomía<sup>1</sup> y en los sucesivos, así como en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El equívoco puede residir en que el nombre puede sugerir que las bases no son directamente aplicables y tienen solo carácter principal o inspiradoras de sus normas de “desarrollo”. No es ese el sentido que se desprende de la Constitución ni el que ha sido acogido por el Tribunal Constitucional, ni mucho menos, dado que desde el principio ha aclarado que las normas básicas son directamente aplicables, pero introduce una terminología (desarrollo) que, además de no estar en la Constitución, podría llevar a entender que la legislación básica tenía unas limitaciones en su eficacia directa que, en realidad, no existen en la Constitución.

En todo caso, el problema se originaba en que con las competencias exclusivas del Estado, determinadas directamente en la Constitución, no siempre se pretendía que se ocupase todo el ámbito funcional (legislación y ejecución) de una materia, sino, según cada materia, solo de parte de ella. Por otra parte, incluso cuando la competencia estatal se contraía solo a la legislación, se podían establecer, según cada materia, límites a esa competencia legislativa, ciñéndola a las bases exclusivamente.

Esa forma de repartir competencias se ha revelado muy compleja por las razones más arriba descritas. Así, por poner un ejemplo, en la competencia legislativa en función pública, la Constitución reservaba como exclusiva para el Estado no la totalidad de la legislación, sino solo una parte de ella: las bases. Si después las CC AA asumían en dicha materia competencias de desarrollo, se planteaban los problemas de determinar hasta dónde llegaban los límites de la competencia estatal.

La dificultad del deslinde no solo ha comportado la necesidad de intervención del Tribunal Constitucional cuando una comunidad autónoma interponía un recurso de inconstitucionalidad o planteaba un conflicto de competencia ante él, sino que también podía acabar interviniendo aunque no se llegase a plantear recurso. En efecto, las CC AA frecuentemente legislaban ignorando las previsiones de la ley básica estatal con el argumento de que, como esta se habría excedido del contenido propio de las “bases” invadiendo la competencia autonómica, la norma básica (o una parte de ella) era, en

---

<sup>1</sup> Así puede verse en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículo 10 del de Cataluña de 1979, artículo 28 del de Galicia, artículo 55 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, artículo 11 del Estatuto de Andalucía de 1981, etc.

realidad, inconstitucional y, por tanto, nula, por lo que la comunidad autónoma podía legislar ignorándola. En esas condiciones podían convivir *de facto* dos regulaciones contradictorias sobre una misma materia, que subsistían hasta que un tribunal plantease una cuestión de constitucionalidad que diese lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional o hasta que el Estado impugnase la ley autonómica.

Todo ello daba lugar a un cierto desorden jurídico, especialmente ante el retraso del Tribunal Constitucional en dictar sentencia.

El Estatuto de Cataluña pretendió solucionar la cuestión en lo que a ella le afectaba con el expediente de recortar el alcance de las “bases” sobre la idea de configurar estas como normas de principios, o mínimo común normativo, que, con toda razón, fue rechazada por el Tribunal Constitucional; con ello se ponía de relieve que en este punto había una cuestión que en realidad no tiene nada que ver con la interpretación de la Constitución, pues esta es muy clara, sino con una voluntad de restringir la eficacia de la ley básica, como antídoto a un supuesto o eventual deslizamiento de las bases estatales en ámbitos que no corresponderían a lo que es o debe ser básico.

Sin entrar aquí en el análisis de los casos en que el Estado haya podido deslizarse, en efecto, en el ámbito de la competencia autonómica (y casos ha habido bastantes, desde luego), lo que interesa es que esta puede ser una fuente de inquietud para las CC AA, con independencia de que pueda serlo de inquietud en cualquier Estado de naturaleza federal.

La respuesta a este problema no resulta fácil, por el carácter abstracto del concepto de “bases” que está en el origen. Es decir, no estamos enfrentándonos al problema de distinguir ámbitos materiales distintos, pero con zonas secantes (obras públicas de interés general y ordenación del territorio, por ejemplo), que se verán en el apartado siguiente, sino al de distinguir dentro de una misma materia entre un ámbito definido de forma abstracta mediante un concepto (bases) y otro ámbito residual (lo que no son bases). El problema se suscita así a la hora de fijar unos límites al concepto de bases que el TC ha tratado de hacer con la idea de que tales bases deben dejar un espacio propio a la legislación autonómica; un espacio que permita a estas el desarrollo de políticas propias.

La solución al presente conflicto no es sencilla, pero podría facilitarse sustancialmente sobre la base de un criterio distinto de reparto de competencias que luego se propondrá.

### **1.1.2. Conflicto de competencias en ámbitos material y nominalmente diferentes, pero con zonas de solapamiento**

El segundo tópico de la conflictividad se refiere al deslinde entre ámbitos formal y materialmente distintos, pero que, sin embargo, presentan inevitablemente zonas secantes. Las obras públicas de interés general, competencia del Estado, y la ordenación del territorio, competencia de las CC AA, por ejemplo, son un caso de competencias nominal y materialmente distintas que, sin embargo, tienen zonas de confluencia o interferencia. Este tipo de conflictos es frecuente en países federales, como es conocido. El Tribunal Supremo americano acabó reconociendo en los años treinta del pasado siglo algo que había venido negando hasta ese momento: que la prohibición del trabajo de los menores era una competencia de la nación bajo el título de “comercio interestatal” y no una competencia de los Estados bajo el título “legislación laboral”, como el mismo Tribunal Supremo había sostenido<sup>2</sup>.

Se trata de títulos nominalmente distintos, pero que presentan zonas de interferencia de muy difícil deslinde no solo en España, sino en casi todos los Estados federales o de corte federal. Aparte de buscar una mejor delimitación o criterios de preferencia de las normas o competencias en conflicto, hay que considerar si el establecimiento de competencias concurrentes puede contribuir a evitar que, inevitablemente, los conflictos entre las partes aboquen a un conflicto formal de competencias, a resolver por el Tribunal Constitucional, en lugar de a un simple conflicto de normas, a resolver por cualquier juez.

La propuesta que luego se hará de reconocer un ámbito de competencias concurrentes, con normas específicas de conflictos para cada caso, serviría para rebajar la tensión que estas situaciones provocan.

### **1.1.3. Conflictos por el ejercicio por el Estado de competencias transversales reconocidas constitucionalmente**

Finalmente, tenemos también competencias del Estado que, desde el principio, tiene vocación de ser transversales y, por tanto, de interferir en las competencias de las CC AA

---

<sup>2</sup> En el caso citado pudiera pensarse que la competencia sobre el comercio interestatal es, en realidad, una competencia de carácter transversal de las que se verán más abajo.

por exclusivas que sean. Se trata de competencias definidas con criterios funcionales, es decir, sin referencia a una materia o sector concreto de la actividad social o personal. Son competencias que se refieren a funciones que el Estado debe asegurar, como es el caso 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” del artículo 149.1.1.ª.

Tales condiciones básicas no se refieren a una materia, sector de actividad o de ejercicio del poder, sino a una función general de preservación y garantía de condiciones básicas en garantía de la igualdad en cualquier ámbito y materia. Desde tal competencia, formulada desde la propia Constitución, sin referencia concreta a un ámbito material, sino a una función de garantía de la igualdad, el Estado queda apoderado para hacer regulaciones que pudieran interferir, condicionar o desplazar regulaciones autonómicas no conformes o contradictorias con tales condiciones básicas.

Esa competencia está en la Constitución desde el principio y resulta así indiscutible. Lo que podría discutirse por las CC AA es la aplicación y uso concreto de esa competencia, que podría permitir una interferencia del Estado en sus competencias exclusivas. Nada hay que oponer a ello en cuanto se refiera a la función de asegurar las condiciones básicas que garanticen la igualdad, pero es evidente que, invocando esa finalidad, podría, en teoría, tratar de extenderse la competencia estatal ilimitada y abusivamente más allá de lo razonable sobre cualquier materia de competencia exclusiva autonómica. Ese riesgo de extensión abusiva e ilimitada debería ser conjurado por el TC en la medida que verificase en cada caso si se da el supuesto de hecho que habilita tal competencia estatal: la garantía de las condiciones básicas que garanticen la igualdad; condiciones básicas que garanticen la igualdad que no pueden ser entendidas limitativamente, por cierto, como condiciones para una igualdad básica.

En todo caso, de nuevo surge aquí una eventual zona de fricción entre las competencias estatales y las autonómicas. El conflicto no puede evitarse siempre, pues es claro que al Estado le corresponde precisa y justamente garantizar esas condiciones básicas, pero también lo es que un eventual abuso de esa competencia puede reducir el ámbito de la autonomía.

El problema no se da solo en España. Basta ver a esos efectos cómo en Alemania los criterios limitativos del ejercicio de las competencias de la Federación en las materias concurrentes con los Estados han sido motivo de conflictos.

En la propuesta de cambio del sistema de distribución de competencias se propondrán algunas soluciones al respecto.

#### **1.1.4. El confuso concepto de competencias nominalmente “exclusivas”**

El último punto de confusión sobre las cuestiones competenciales reside en la distinción de lo que son competencias exclusivas de otros tipos de competencias (concurrentes, compartidas, supletorias, etc.).

Lo cierto es que nuestra Constitución no emplea otro término que el de competencias exclusivas referido a “materias”. Para empezar, eso plantea como primer problema que no siempre esa competencia se refiere a “materias” propiamente dichas. Ese es el caso de la primera “materia” del 149.1, pues la regulación de la condiciones básicas que garanticen la igualdad no es una “materia” en el sentido que se le da en los siguientes apartados del 149 (nacionalidad, emigración, legislación civil, legislación penal, propiedad intelectual, pesas y medidas, obras públicas, sanidad, pesca marítima, etc.).

En todo caso, y más allá de si son materias o no, lo cierto es que, como quiera que dentro de la lista de competencias exclusivas del artículo 149.1 se enumeran algunas en las que el Estado tiene solo una parte (la legislación –y no la ejecución– o solo parte de la legislación –las bases–), por fuerza habría que concluir que, al poder tener las CC AA la parte restante de la materia, en realidad esta es una materia compartida entre el Estado y las CC AA. Compartida en el sentido de que, observándola desde la materia o ámbito de la realidad o de la acción pública o privada de que se trate (medio ambiente, obras públicas, economía, etc.), en cada una de dichas “materias” coexisten competencias del Estado y competencias de las CC AA. De ahí que pueda decirse que en cada una de dichas materias, la competencia sobre ellas está compartida entre el Estado y las CC AA; repartidas por compartimentación de la materia (el Estado la legislación, por ejemplo, y las CC AA la ejecución; o bien el Estado las bases y las CC AA el desarrollo legislativo y la ejecución),

pues tanto el Estado como las CC AA tienen competencias sobre cada una de las materias, siquiera sea sobre una parte de ellas.

Lo cierto entonces es que, cuando el artículo 149.1 habla de competencias “exclusivas” por referencia a materias, no está pretendiendo, en realidad, que en esa materia el Estado sea el único que tiene competencia, sino que solo la tiene con ese carácter exclusivo en los concretos ámbitos (legislación, ejecución o bases de la legislación) o partes de dichas materias que se determinan en el propio artículo. A partir de ahí surge la logomaquia a la que han contribuido los Estatutos, dado que asumen a su vez competencias “exclusivas” sobre otra parte de las mismas materias. Para ello se dice en los estatutos que las CC AA asumen competencias “exclusivas” sobre una materia que en realidad corresponde –en una parte al menos– al Estado; y para ello, como esa competencia no puede ser exclusiva sobre tal materia, se acaba diciendo que se asumen “en exclusiva”, pero “sin perjuicio” de la competencia que le corresponde al Estado. La materia no es, pues, exclusiva ni de la comunidad autónoma ni del Estado, salvo que se diga que en la porción de cada uno la competencia es exclusiva. Eso salvaría aparentemente la cuestión, pero, en realidad, desde el punto de vista de la materia (energía, por ejemplo), dicha materia no corresponde a nadie en exclusiva en su conjunto. Podremos decir, desde luego, que en la materia de minas en su totalidad, una parte (las bases) corresponde en “exclusiva” al Estado, y en la parte restante en “exclusiva” a las CC AA que hayan asumido tal competencia. Pero esa “exclusividad” sobre la materia en su conjunto no existe en realidad.

El concepto de exclusividad pierde así buena parte de la funcionalidad que podría tener y acaba siendo una fuente de confusión. En ese sentido, la prevalencia del Derecho estatal en las materias que no sean de competencia exclusiva de las CC AA a que se refiere el artículo 149.3 acaba por no tener un significado claro.

## 1.2. Los criterios de solución de los problemas suscitados

Frente a los problemas de carácter competencial que se han generado en torno a la tipología, hay que realizar propuestas y reformas capaces de reducir aquellos y su trascendencia. Pero al hacerlo es importante confesar el talante con el que se parte para solucionarlos.

Hay quien parte de la idea de que el Estado de las autonomías fue un error y un despilfarro, por lo que, puestos a buscar soluciones, no es difícil aventurar que las soluciones irán dirigidas a la supresión de conflictos competenciales por la vía de devolver o hacer devolver las competencias o, incluso, a la supresión de las CC AA. De forma más matizada, habrá quien crea que, en principio, el arreglo de nuestro Estado pasa por un proceso más bien de centralización y, por tanto, toda reforma debería ir imbuida de esa tendencia hacia la recuperación de competencias por el centro: cuantas más competencias recuperara este, tanto mejor.

Sin duda, los hay también, es el caso de los independentistas que en Cataluña propugnan un nuevo Estado dentro de Europa, que parten de la supresión de la autonomía para constituir un nuevo Estado. Desde esa perspectiva será inútil tratar de llegar a acuerdo alguno. Algo diferente será la postura de quienes, sin ser independentistas, entienden que la solución pasa solo por aumentar los grados de descentralización hasta el infinito. En tal caso tampoco será fácil encontrar una solución, pues el límite de la mejora es el mantenimiento de un Estado compuesto en el que las competencias de los entes subestatales convivan con las competencias del ente estatal. Naturalmente, si no se quiere un Estado compuesto, es inútil ponerse a trabajar en una solución que por fuerza, como ocurre en todos los Estados federales, exige un ámbito central con competencias y poderes, capaces de permitir seguir hablando de un Estado federal y no de uno confederal, que es otra cosa bien distinta.

Finalmente estarán los que son partidarios de un Estado compuesto de corte más o menos federal y con poderes del centro, pero que parten de la idea de que lo bueno es siempre descentralizar más a favor de las CC AA.

La perspectiva de la que se parte aquí, y es necesario decirlo para que nuestros prejuicios sean conocidos desde el principio, es la de que la descentralización política es buena en general, y lo es para España en particular; ello no es incompatible con la corrección de los excesos en que haya podido incurrirse en su ejercicio y en su práctica. Pero sí es incompatible con la idea de que todo lo que sea descentralizar más es bueno por definición, sin tomar en consideración que pudiera haber materias en las que sea bueno

descentralizar y otras en las que, por el contrario, sea negativo, o incluso sea conveniente redefinir el reparto actual.

Si se considera que la descentralización es una fórmula que, despojada de errores o excesos, es la que mejor cuadra a nuestro país, entonces no será posible hacerse trampas en el solitario montando un sistema que reduzca casi a la inoperancia el Estado central o que, por el contrario, lo que reduzca sea el papel y función de las CC AA. Es preciso entonces conciliar los elementos de unidad y los elementos diferenciales propios de un sistema plural.

Con esta perspectiva es evidente que la orientación que se propone para solucionar los problemas competenciales no puede venir predeterminada por la idea de que todo lo que sea aumentar las competencias autonómicas y disminuir las del Estado sea bueno; ni tampoco, desde luego, por la visión antagónica. La solución debe venir por una reflexión racional que deje en el Estado aquellas competencias que permitan reconocer a un Estado como tal, y eso tiene que ver, desde luego, con la unidad económica del país y con las condiciones básicas de igualdad. Todo lo demás debe ser objeto de un debate racional que reconozca a cada nivel las competencias que mejor se correspondan con dicho nivel, atendidas la naturaleza y características de la competencia.

### **1.3. Propuesta de reforma del sistema y criterios de reparto de competencias**

Buena parte de los problemas enunciados hasta aquí descansan en un sistema de reparto de competencias realizado en los momentos iniciales de nuestra democracia, que se basó en una lista de competencias exclusivas del Estado, sin enumerar cuáles eran las competencias de las CC AA y sin prever siquiera cuál era el número o denominación de tales autonomías ni su mapa geográfico.

No se trataba, sin embargo, tanto de un error de los constituyentes, como del reflejo de las circunstancias del momento a las que en otro lugar del presente informe se aludirá. Los constituyentes tenían bien clara la existencia de territorios y regiones en España con una identidad propia, expresada en momentos anteriores de nuestra historia, que debería tener

adecuado acomodo en el marco de la democracia española. Eran también conscientes de la existencia en España de movimientos autonomistas de menor entidad en cuanto al contenido de su demanda o de su misma delimitación territorial. En ese momento no quisieron dejar un sistema cerrado ni igual para todos determinado desde arriba. La diferenciación entre futuras comunidades se establecía de forma explícita para el País Vasco y Navarra en la adicional primera de la Constitución, pero también comprendía a Cataluña en la transitoria segunda.

Esa voluntad diferenciadora se reflejaba de forma implícita tanto en la previsión del contenido necesario de los estatutos del artículo 151 de la Constitución (aunque quedara abierto el número y alcance de las competencias que podían asumir), como en la diferencia de contenidos competenciales de unas CC AA y otras. La propia expresión nacionalidades y regiones es bien expresiva de las diferencias de las que se era consciente.

Junto con esa idea inicial de hacer posible una diferenciación entre CC AA, sin prefijar del todo su alcance, estaba también la de no cerrar en ese momento constituyente (rodeado de tantos problemas) el perfil concreto de las competencias que podían asumir las CC AA.

Ello se refleja en la fijación de una única lista de competencias de las que el Estado no podía abdicar (pero sin fijar cuál había de ser el número y alcance de las que hubieran de corresponder a las CC AA), así como en el llamado principio dispositivo (las entidades titulares de la iniciativa autonómica disponían a la carta de la vía de acceso a la autonomía que iban a elegir, y de las competencias y organización de sus instituciones a través de sus Estatutos), que tuvo sus luces y sus sombras.

Pero en el punto que nos ocupa –el reparto de competencias–, en lugar de establecer cuáles eran las competencias del Estado, cuáles las de las CC AA y cuáles las residuales, se limitó, sustancialmente, a establecer las exclusivas del Estado, sin determinar cuáles iban a ser las de las CC AA<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Las que se preveían en el artículo 148 afectaban solo a las CC AA del 143, pero no a las CC AA del 141 o de la adicional 1.ª de la CE; por otra parte, eran ampliables pasados cinco años.

Las competencias de estas serían las que asumieran en sus estatutos; el límite de asunción lo determinaban las competencias del Estado. La razón no podía ser otra que la de no prefigurar cuál era el modelo final de descentralización: uniforme para todas (salvo País Vasco y Navarra) o diferenciado<sup>4</sup>; así como la de no saber (ni desde el Estado, ni desde las nacionalidades y regiones), en el propio momento constituyente que urgía cerrar cuanto antes, cuáles eran las demandas y pretensiones competenciales.

La conclusión fue un modelo de definición de competencias en el que, en definitiva, todas las competencias que no correspondiesen al Estado según el artículo 149.1 ni fuesen asumidas por los estatutos de cada comunidad autónoma quedarían en el Estado (para el ámbito territorial de esa comunidad autónoma).

Como se ve, al partir básicamente de una sola lista de competencias del Estado (denominadas todas ellas “exclusivas” del Estado), dada la naturaleza de la operación descentralizadora desde un Estado unitario, se dispuso que las no asumidas por los estatutos quedarían en el Estado. Si cada comunidad autónoma no había asumido todas las no comprendidas en el artículo 149.1, pudiendo hacerlo, se entendía, y así se dispuso en el artículo 149.3, que seguirían estando en el Estado.

A partir de esas reflexiones sobre la distribución actual de competencias en la Constitución se hace la propuesta que sigue.

Debe empezar por señalarse que la propuesta comportaría una modificación de varios preceptos del Título VIII de la Constitución, y para empezar del artículo 149, sin afectar al contenido del actual 150. Dado que el Título VIII no está comprendido dentro de aquellos para los que el artículo 168.1 de la Constitución exige un procedimiento agravado, ni con la modificación que se propone se afecta a ninguno de los artículos del título preliminar o de los títulos I y II de la Constitución, es claro que la reforma puede conducirse por la vía del artículo 167 de la Constitución –con el procedimiento ordinario no agravado–, sin perjuicio de lo que luego se dirá con respecto a la reforma de los Estatutos.

---

<sup>4</sup> En todo caso, en la Constitución están las condiciones para un modelo diferenciado, como lo prueban las distintas vías de acceso, los distintos niveles competenciales y la eventual diferencia de instituciones propias de cada comunidad autónoma.

Con tal reforma se trataría, en primer lugar, de cambiar el sistema y contenido de la distribución de competencias. A diferencia de la actual distribución de competencias, en lugar de una única lista de competencias exclusivas del Estado –que en realidad no son exclusivas, sino compartidas en buena parte– se proponen dos listas y una cláusula residual (en la que se podrían enumerar toda una serie de competencias si en lugar de cláusula residual se le quisiera dar, entonces, el carácter de una tercera lista): la lista de competencias del Estado que verdaderamente son exclusivas, la lista de competencias concurrentes en las que el Estado o las CC AA pueden ejercer potestades legislativas o ejecutivas, y las competencias que ni son exclusivas del Estado ni son concurrentes, que en todo caso corresponden a las CC AA si no se dice otra cosa en sus estatutos.

La ventaja que tiene una distribución de competencias como la que se propone empieza porque cierra el proceso de asunción de competencias, y con ello el llamado proceso autonómico. En efecto, la Constitución vigente configuró la descentralización como un “proceso” durante el cual debía determinarse qué CC AA se habían de constituir, su número, su mapa, sus instituciones y sus competencias. Para todo ello hacía falta un tiempo; y, por ello, un proceso. Pero era un tiempo del que la Transición no disponía en exceso, cuando debía romper con la Dictadura y solventar una gravísima crisis económica. Pero esa apertura temporal, esa apertura al futuro en los temas territoriales (inevitable si se quería establecer las líneas maestras del modelo, pero sin entrar en detalles que hubieran retrasado la ruptura con la Dictadura y la salida de la crisis), ha generado la idea de que se trataba de un proceso sin fin, de una historia interminable a escribir, que pudo generar una sensación de provisionalidad en modo alguno positiva: siempre se podría reabrir o reanudar el proceso para asumir más competencias que residualmente correspondían al Estado o para mejorar la determinación de las que se ya se tenían o asumir otras que el paso del tiempo descubría o denominaba de otra forma<sup>5</sup>.

Urge acabar con esa idea y establecer de forma clara la idea de un modelo concluido y final.

---

<sup>5</sup> Es el caso de la materia “comunicaciones electrónicas”, que es el nombre con que desde 2002 se conoce en Europa lo que sustancialmente se conocía antes como telecomunicaciones y que ha sido asumida por el Estatuto de Cataluña y ha confirmado el Tribunal Constitucional, que en su sentencia de 30 de junio de 2010 se pierde completamente con la nueva nomenclatura.

En ese sentido, establecer las dos listas de competencias (las exclusivas del Estado y las concurrentes), dejando el resto (las residuales) a favor de las CC AA, tiene una primera virtud o ventaja de cerrar el proceso de reparto de competencias desde la propia Constitución, con independencia de si en los estatutos se dispone o no algo en relación solo con las competencias residuales.

Las competencias son las que son y las que se determinan en la Constitución. Si acaso algún estatuto podría, cuando lo prevea así la Constitución, precisar algo en relación con las competencias concurrentes o con las residuales, pero, si no lo precisa, es la Constitución misma la que establece ya el diseño final de las competencias de unos y otros.

En efecto, luego se dirá cómo sería posible establecer alguna singularidad para algún comunidad que, no comportando privilegio alguno en materia económica o financiera, tenga en cuenta su peculiaridad por alguna razón plausible o simplemente porque ni la Constitución actual, desde luego, ni la futura reformada, proscriben la diferencia en este plano de la configuración política del Estado.

La segunda virtud o ventaja radica, en el plano simbólico al menos, en que, al reconocer a las CC AA las competencias residuales que ni son exclusivas del Estado, ni son concurrentes, se está concretando una idea federal y en todo caso respetuosa con la idea de descentralización política. En efecto, si la Constitución no reservase al Estado en el futuro artículo correspondiente al actual 149 (como no lo ha reservado en el actual) determinadas competencias (las residuales), será porque no las ha considerado relevantes para, entre otras cosas, la necesaria unidad económica o de igualdad de condiciones básicas, que son fundamentalmente las razones de ser del Estado mismo. En esas condiciones, lo lógico es que lo no reservado corresponda, en principio, a las CC AA, a diferencia de lo que en la actualidad se dice en el artículo 149.3.

El sistema de dos listas y una cláusula residual a favor de las CC AA (cláusula residual que podría equivaler a una lista si no fuera porque su lógica –las no expresamente mencionadas– no responde a la idea de un listado) configura un modelo final concebido de forma cerrada que no es incompatible con específicas previsiones constitucionales para algunas materias, o con el establecimiento, en las materias concurrentes, de criterios de

prevalencia que pueden ser diferentes (en función de las materias o en función de la comunidad de que se trate).

Adelantado en los párrafos anteriores el sistema de dos listas con cláusula residual, deben ahora desarrollarse con más detalle las dos listas y la cláusula residual.

### **1.3.1. Competencias exclusivas**

La primera competencia exclusiva sería la funcional, contenida en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, sobre condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. También como exclusiva debería incluirse, si es que se considerase que no lo está ya en la materia 1.<sup>a</sup>, la competencia funcional consistente en la garantía de las condiciones básicas de la unidad de mercado.

Asimismo, como competencia exclusiva deberían incluirse, además, todas aquellas competencias en las cuales en la actualidad el Estado detentase la totalidad de la competencia en la materia (legislativa y ejecutiva) o la totalidad de la competencia legislativa en la materia<sup>6</sup>, aunque la competencia de ejecución correspondiera a las CC AA<sup>7</sup>.

Dichas competencias exclusivas serían prevalentes, en principio y a salvo de lo que luego se dirá, sobre cualquier otra competencia nominal o materialmente distinta con la que entre en conflicto ya sea en sede de legislación o de aplicación.

---

<sup>6</sup> La razón de la inclusión en las competencias exclusivas de materias en las que el Estado detenta solo la legislación y las CC AA la ejecución se debe a que la ejecución, por más que conlleve en ocasiones facultades de apreciación autónoma, no permite desconocer que desde la legislación se condicionan casi todas las opciones y se prefigura la orientación de la acción pública o de la regulación privada.

<sup>7</sup> La alternativa a incluir estas materias en la lista de competencias exclusivas del Estado por las razones indicadas en la nota anterior sería crear una tercera lista de materias compartidas, bajo la idea de que hay compartición cuando en un mismo ámbito de una materia (la legislación o la ejecución) tal ámbito se reparte (y se comparte) entre dos sujetos, atribuyendo facultades diferenciadas (las bases y el desarrollo, por ejemplo) a cada uno de ellos.

### 1.3.2. Competencias concurrentes

#### A) El concepto de concurrencia

Lo primero que precisa aclaración es el término mismo de competencias concurrentes. La idea de concurrencia expresa que sobre una misma materia se pueden dictar inicial e indistintamente regulaciones hechas por sujetos diferentes. Esa posibilidad de dictar regulaciones de forma indistinta, por unos y otros titulares de la potestad legislativa, supone reconocer que ambas potestades son válidas en principio y, por tanto, que ambos sujetos –CC AA y Estado– son competentes para regular una materia determinada. Supone también que pueden concurrir en la regulación de una materia dos normas en principio plenamente válidas, pero que pueden ser contradictorias entre sí. Esa contradicción no determina, en principio, la invalidez de ninguna de ellas, sino su eficacia o ineficacia o, si se quiere, su aplicabilidad al caso en función de la regla de resolución del conflicto que se establezca; regla de conflicto que afecta, en principio, a la determinación de la norma aplicable, aunque puede llegar a determinar la validez de alguna de las normas en presencia, como luego se verá.

#### B) El criterio general de solución de conflictos entre normas concurrentes igualmente válidas

Para resolver cuál es la norma aplicable de entre dos normas igualmente válidas ha de establecerse un criterio de resolución de ese conflicto sobre la norma aplicable; y ese criterio es el de que en el momento en que el Estado dicta su regulación, esta desplaza la de la comunidad autónoma en cuanto esta última sea contradictoria con la primera.

Ahora bien, mientras esa regulación estatal no se dicte, se aplica la norma autonómica plenamente válida. Lo mismo ocurre (es decir, continúa siendo plenamente válida) con la norma autonómica anterior en aquellas de sus previsiones que no sean incompatibles con las previsiones de la legislación estatal posterior.

Tal criterio de determinación de la norma aplicable –la prevalencia del Derecho estatal– debe ser el general para todos los casos, sin perjuicio de que en casos concretos pueda alterarse ese criterio y establecerse la preferencia de la norma autonómica, ya sea para

materias concretas dentro de las concurrentes, ya sea para alguna (o algunas) comunidad autónoma determinada. Las razones para esa diferenciación pueden justificarse en cada caso en circunstancias o razones concretas, o pueden fundarse en la apreciación hecha por el soberano –por el constituyente– de que existen hechos diferenciales que justifican ese tratamiento específico.

### **C) Ventajas de una lista de competencias concurrentes**

La ventaja de una lista de legislación concurrente radica en que transforma los conflictos de competencias, solo resolubles por el Tribunal Constitucional en términos de validez, en conflictos de normas, resolubles por cualquier tribunal en términos de elección de la norma aplicable, dado que su aplicación o inaplicación se hará de acuerdo con el criterio elegido para resolver el conflicto entre normas igualmente válidas.

La situación actual consiste en haber montado el reparto de competencias sobre la base de la atribución en una misma materia de ámbitos diferenciados (bases y desarrollo), pero en el fondo compartiendo la competencia sobre una misma materia. Esta compartición implica la determinación de ámbitos estancos de competencia estricta del Estado o de las CC AA, por lo que puede decirse que la materia es compartida<sup>8</sup>: cada sujeto tiene una parte de la materia. De esa forma, en el seno de competencias que se dicen exclusivas en relación con una materia coexisten, sin embargo, ámbitos diferenciados (bases y desarrollo) que se erigen en compartimentos prácticamente estancos<sup>9</sup>.

La consecuencia de esa previsión constitucional es que se ha transformado en conflicto de competencias –que afecta a la validez o invalidez de la norma– que tiene que resolver el Tribunal Constitucional cualquier diferencia de criterio respecto a la extensión de los

---

<sup>8</sup> La posibilidad excepcional de dictar normas de desarrollo en ausencia de legislación básica no significa que las CC AA fuesen competentes para toda la materia compartida, sino que se arbitraba un remedio excepcional y provisional para que la inactividad del legislador básico estatal no hiciera inoperante la atribución de competencias de desarrollo, lo que ocurriría si las CC AA no pudieran legislar mientras el Estado no dictase las bases.

<sup>9</sup> Se dice prácticamente porque las bases estatales pueden ampliar su propio ámbito o reducirlo, sin que eso quiera decir que lo pueda hacer con plena libertad, sino solo en la medida en que pueda reconocerse que lo que se está regulando tiene carácter básico. En todo caso, más allá del ámbito teórico de lo que es básico, el Estado no puede hacer regulación alguna sin incurrir en incompetencia y, por tanto, en la invalidez de sus normas.

ámbitos que coexisten en el interior de una misma materia; materia que se comparte con ámbitos diferenciados.

Por otro lado –y eso es lo más grave–, cada parte (Estado o CC AA) considera que, si no impugna la validez de una norma que cree que ha invadido su propio ámbito competencial, asume el riesgo de que esa falta de impugnación se entienda como una aquiescencia a la invasión y su reconocimiento o aceptación de que el ámbito invadido en realidad no es tal, sino que es un ámbito de competencia del invasor.

Para no aceptar esa situación, se ha hecho necesario en la práctica impugnar la norma supuestamente invasora, pues la invasión no solo tiene consecuencias para el presente, en relación con la invasión producida (que pudiera no ser muy trascendente en el momento de producirse), sino que, sobre todo, podría tener consecuencias para el futuro, en cuanto con tal aquiescencia se acepta la bondad de la invasión y se hace más difícil reivindicar la propia competencia para el futuro.

La resolución de estas controversias en clave de “competencia” lleva ineludiblemente a inundar el Tribunal Constitucional con conflictos de competencias sobre la validez de las normas, lo que dota a las decisiones del tribunal de una notable rigidez y dramatismo.

Por el contrario, si se parte de que en esas materias no hay compartición (cada sujeto tiene una parte y solo una parte de la materia, y debe mantenerse dentro de los límites de esa parte), sino concurrencia (todas las partes pueden regular sobre toda la materia), las cosas se presentan de forma diferente. Cualquier norma de una comunidad autónoma es válida y efectiva, porque es plenamente competente. La validez de la norma autonómica no obliga al Estado a hacer impugnación alguna, porque, en esas condiciones, la regla es que el Estado puede, en cualquier momento, dictar una norma que desplace las autonómicas si entiende que sus regulaciones son inoportunas, ineficientes o equivocadas. El hecho de que no impugne no tiene significado alguno de aquiescencia a una invasión competencial, porque no hay tal invasión, y, por tanto, el Estado no se ve obligado a impugnar para defender el fuero de su competencia; solo lo hará cuando crea que la regulación es inadecuada o inoportuna, y podrá limitarse a aquello que es preciso corregir.

Por otra parte, si el Estado quiere regular, en positivo, una materia concurrente, no se verá obligado a hacerlo en toda la extensión de lo que se consideran bases del Estado –las bases

no serían ya un criterio para delimitar ámbitos de competencia– para evitar –de no hacer esa regulación integral– que las CC AA ocupen el espacio que deje libre el Estado. El Estado podrá regular lo mínimo indispensable, pues sabe que una eventual y futura dispersión normativa que pudiera tener efectos negativos sobre el conjunto podrá ser corregida más adelante con una nueva regulación estatal.

Por otra parte, en lugar de suscitarse disputas preventivas, pensando en ocupar cada parte el espacio normativo que se marca con los términos abstractos de competencia sobre las “bases” o sobre “desarrollo” de las bases, lo que se hará es considerar la oportunidad o bondad de las regulaciones autonómicas existentes, e incluso se podrá dejar que se produzcan experimentaciones diferentes en las CC AA que permitan comprobar qué regulación es la más eficiente. Esa experimentación en el terreno real –abandonando así el terreno abstracto de quién es competente– se ha considerado siempre de forma casi unánime por tratadistas, expertos y tribunales como una de las grandes aportaciones y ventajas de los modelos federales y descentralizados de más larga tradición, como es el caso del de Estados Unidos.

Podrá decirse que desde el punto de vista de las CC AA las cosas no cambian mucho, puesto que, para ellas, si la norma de resolución del conflicto de sus leyes con las leyes del Estado que se dicten con posterioridad consiste en la prevalencia del Derecho estatal y, además, de un Derecho estatal que no está limitado ya a lo básico, no ganan nada con el cambio. Sin embargo, y sin perjuicio de lo que luego se dirá tanto sobre la norma de conflicto como de los eventuales límites funcionales que puedan establecerse en algunos casos para la competencia estatal, lo cierto es que tanto para el Estado como para las CC AA desaparecerá el primitivo y salvaje instinto territorial –de defensa territorial, en el sentido de territorio competencial–, que puede llevar, por una parte, a regular más de lo que es necesario, por el mero afán de marcar el territorio, y, por otra, a impugnar más de lo que necesita para evitar que las CC AA le marquen dicho territorio, si él no lo hace.

Suprimidas las razones para ese primitivo instinto territorial, la actitud estatal puede ser más relajada, y esperar y ver cómo se desarrollan las experiencias autonómicas sin abortarlas antes de desarrollarse.

Una vez que la Constitución no le reserva al Estado unas “bases” teóricas sobre una determinada materia, él no se ve obligado a defender su competencia, sino que dejaría que las CC AA desplieguen sus iniciativas, pues sabe que, si la diversidad comienza a ser distorsionante o negativa, siempre podrá intervenir en cualquier momento. En el momento actual, el Estado anticipa los riesgos y regula más de lo necesario, y con ello puede ahogar el despliegue de la competencia autonómica.

Por otra parte, si el Estado quisiera establecer una regulación inicial, no tendrá la tendencia a hacerla excesiva, sino que puede quedarse en un plano mucho más “principal”.

Por su parte, las CC AA pueden establecer regulaciones con conciencia de que son titulares de la competencia y de que, por tanto, lo pueden hacer con toda su extensión y sin pensar en si están invadiendo ilegítimamente el ámbito estatal.

#### **D) Legislación concurrente estatal y necesidad de justificación funcional en algunas materias**

En la lista de materias concurrentes puede haber dos categorías: una, la de aquellas materias en que el Estado puede establecer su regulación con plena libertad y sin necesidad de justificar su regulación; otra, la de aquellas materias en que la regulación podría hacerse en la medida que sea necesaria para cumplir con la función de garantizar el logro de fines como la unidad de mercado, la libre circulación de mercancías o capitales, o condiciones de vida equivalentes.

Con esta formulación no se vuelve al sistema de las “bases” que se quiere superar, puesto que las bases son en sí mismas un concepto abstracto que puede no estar conectado con los fines que se acaban de enumerar, sino que puede tener que ver con la idea de una cierta uniformidad en su regulación.

El sistema es algo parecido al que en un sistema como el de la Unión Europea existe para la intervención de la Unión en materias que, o le están atribuidas de forma parcial y es preciso ir más allá, o no le están atribuidas expresamente, pero que en uno y otro caso su intervención se hace necesaria para lograr el “efecto útil” de las que sí le están atribuidas explícita o implícitamente o para el logro de algunos de los fines de la Unión para los que no se han previsto expresas atribuciones.

Como es lógico, la determinación de las materias en las que existe la necesidad de justificar la regulación puede dar lugar a debate. Algunas de las materias en las que en la actualidad el Estado tiene las bases podrían corresponder a esta categoría; otras, en cambio, no.

No se trata de hacer aquí el listado de unas u otras, pero, a título de ejemplo, la concesión de aprovechamientos hidráulicos podría ser una de esas competencias en las que la legislación estatal concurrente podría tener que invocar la necesidad de lograr los fines que antes se han señalado.

En todas las no incluidas en la categoría de necesitadas de invocar su funcionalidad para el logro de dichos fines, el Estado sería libre de hacer su regulación, dado que la Constitución daría por supuesta la preexistencia permanente de la eventual intervención estatal.

De cualquier forma, en estas competencias concurrentes, su ejercicio por el Estado exige la intervención del Senado, con la composición que se prevé más abajo y con los procedimientos de tramitación parlamentaria que den al Senado el peso que le debe corresponder, con un sistema de solución de diferencias entre Congreso y Senado.

### **E) Criterios específicos de solución de conflictos**

La regla general para solucionar los conflictos ha de ser la prevalencia del Derecho estatal. Esa prevalencia comporta el desplazamiento de las normas autonómicas y su inaplicación. Ese efecto se produce desde el momento que la norma estatal entra en vigor y se mantiene, en tanto dicha norma no sea modificada, derogada o anulada por el Tribunal Constitucional.

Ello no obstante, nada impide que la propia Constitución prevea directamente por sí o por remisión a una ley orgánica que así lo establezca, que para algunas materias o para alguna o algunas CC AA la prevalencia de normas en materias concurrentes opere a favor de la norma autonómica. En tal caso, la norma desplazada será la estatal, que quedará, no

obstante, como Derecho supletorio en lo que no sea incompatible con la concreta legislación autonómica.

Como se ha indicado, el modo de establecer la regla especial de conflicto puede ser variado. Podría ser la propia Constitución la que, para alguna comunidad autónoma, estableciera esa regla especial en relación con materias concretas y determinadas. Podría ser también la propia Constitución la que, para determinadas materias, permitiera que la propia norma estatal relativa a esas materias pudiese establecer con carácter general o para supuestos concretos de su regulación que la legislación de una o varias CC AA fuese preferente en caso de conflicto. Podría ser, asimismo, que se estableciera que fuese una ley orgánica posterior la que estableciera ese criterio de solución de conflictos para determinadas materias y en relación con todas o con alguna comunidad autónoma. Finalmente, podría ser una combinación de todas las reglas anteriores.

En todo caso, la regla general sería siempre la de la preferencia del Derecho estatal, salvo que de modo concreto y específico se dijera otra cosa en alguna de las formas señaladas.

#### **F) Regla general y especial de solución de conflictos en las materias concurrentes y legislación posterior a la norma prevalente**

En los supuestos de concurrencia en que se aplica la regla general, la prevalencia del Derecho estatal no plantea problema alguno en cuanto a los efectos sobre las normas previas de las CC AA. Sí debería aclararse, sin embargo, qué ocurre con las normas autonómicas posteriores a la norma estatal.

La norma autonómica posterior no contraria a la norma estatal es válida y eficaz en cuanto sea conforme y no contraria a la norma estatal previa. Sin embargo, una norma autonómica posterior a la estatal contraria a esta es, aparte de ineficaz, inválida. Su invalidez puede ser declarada por el Tribunal Constitucional, con independencia de que los órganos judiciales la desconozcan e inapliquen.

En los casos de regla especial y favorable a la norma autonómica para la solución de conflictos en las materias concurrentes, el Derecho estatal posterior a la norma autonómica sería válido y eficaz como Derecho supletorio.

### 1.3.3. Cláusula residual de atribución de competencias

Como se ha indicado, el cierre del sistema se produce con la atribución a las CC AA de las competencias no incluidas expresamente ni como exclusivas del Estado ni como concurrentes. Dicha cláusula residual es propia de los modelos federales y no tiene sentido que se reserve el Estado las competencias sobre dichas materias, puesto que, si no han sido mencionadas de forma específica, es porque *a priori* no se piensa que tengan relevancia concreta para alguno de los fines que explican y justifican la intervención central. Por otra parte, si llegara a adquirir relevancia la materia no mencionada, lo cierto es que la competencia exclusiva transversal en materia de condiciones básicas que garanticen la igualdad o las exclusivas sobre ordenación de la economía siempre permitirán encontrar soluciones a unos eventuales y difíciles de imaginar efectos negativos de esa atribución de las competencias residuales a las CC AA.

Por otra parte, en todas estas materias residuales se entendería que las CC AA podrían, previo acuerdo con el Estado, transferirle el ejercicio de dichas competencias.

Finalmente, en las materias residuales de competencia exclusiva autonómica, el Estado debería, sin embargo, tener la potestad de dictar normas con carácter exclusivamente supletorio para evitar eventuales vacíos normativos.

## 2. Financiación autonómica

No es el propósito del presente trabajo abordar los temas de financiación autonómica, que requieren una especialización particular, pero, dado que uno de los reproches que se hacen desde el independentismo catalán al modelo autonómico es el de un supuesto trato injusto hacia Cataluña, es preciso aclarar que el principio de solidaridad inspira el modelo constitucional, como inspira cualquier modelo federal o descentralizado. Por tanto, a ninguno le es reprochable que, si en un territorio el nivel de renta de sus habitantes es superior al de otros territorios, se produzca un flujo de unos lugares a otros.

Esos flujos son normales entre los ciudadanos con más medios y aquellos con menos medios. En definitiva, las personas con mayor nivel de ingresos contribuyen más que los demás a los gastos y necesidades públicas. Ello comporta que la ejecución de políticas redistributivas y compensatorias se traducirá en que las personas y regiones con menores niveles de ingresos o renta podrán resultar especialmente beneficiadas.

La consecuencia en términos personales será que los más ricos aportan más y reciben menos. En cambio, los más pobres aportan menos y reciben más. Hasta ahí nada debería llamar la atención. Tampoco el hecho de que en las regiones donde residen los declarantes con mayor capacidad económica se producirá un flujo de recursos hacia las comunidades con mayor número de personas con menos recursos.

Tal es la consecuencia del carácter progresivo de determinados impuestos y las políticas fiscales redistributivas. No es demasiado pertinente transformar las aportaciones personales de las personas de más renta hacia las de menos renta, en aportaciones de unas regiones a otras, pues los sujetos a los que se exigen más aportaciones no son las regiones, sino las personas con mayores niveles de renta.

No obstante, si se pretenden hacer simulaciones con los territorios como sujetos y sobre flujos interterritoriales, podrían establecerse criterios para ver en qué medida tales aportaciones resultan o no excesivas en términos comparativos con otros Estados descentralizados con los que podamos compararnos. Tales comparaciones deben llevar a

verificar que el término “expolio” que a veces se emplea –o determinadas campañas instigadas desde determinados partidos en el mismo sentido– no es leal con la idea de solidaridad que está presente en todo Estado descentralizado, pues una cosa es la solidaridad y otra el expolio.

Todo ello no quita para que sea conveniente hacer un esfuerzo de transparencia sobre los principios que deben inspirar la deseable e inevitable solidaridad, presente en cualquier Estado de corte federal. Tal transparencia debe comenzar, aparte de por el conocimiento de las cifras concretas de los flujos fiscales, por el establecimiento de las reglas o principios que deben inspirar la solidaridad; principios que sería muy conveniente que tuvieran rango constitucional.

Es evidente que no es la Constitución el lugar para desarrollar dichos principios de solidaridad de forma pormenorizada, pero sí para que algunos de ellos luzcan al máximo nivel.

En ese sentido, sería conveniente y ayudaría a evitar equívocos que en el texto constitucional se expresaran algunos de dichos principios que han llegado a estar en plenitud en nuestras normas legales y que han quedado desactivados o disminuidos en su alcance, no siempre porque les falte mérito para ordenar el sistema de contribución a la solidaridad, sino porque el lugar para recogerlos no puede, ni debe ser, desde luego, una norma de carácter estatutario.

Tal es el caso de la referencia al esfuerzo fiscal como criterio que se debe tomar en cuenta que se recogía en el artículo 206.3 del Estatuto de Cataluña, y que fue declarado inconstitucional, o, en cierto modo, la referencia al principio de ordinalidad del número 5 del mismo artículo, que fue reinterpretado por el Tribunal Constitucional y, tal vez, enervado en el alcance que pretendía tener.

Ambos principios pueden tener acogida en la Constitución en el lugar adecuado, como puede ser en las remisiones que hiciese a la ley orgánica correspondiente (LOFCA) para concretar tales principios, de forma que a la vez que se asegurase el modelo de solidaridad interterritorial, se garantizase que se hace de forma respetuosa con dichos principios.

Lo mismo puede ocurrir, si se contempla con la debida perspectiva temporal y sin menoscabo de la solidaridad interterritorial, con lo tocante al equilibrio de las inversiones de competencia estatal sobre el territorio español. La lógica de la solidaridad determinará, sin duda, aunque no necesariamente ni mucho menos, que haya una tendencia a equilibrar los distintos territorios, y ese reequilibrio se traducirá en una mejora de las inversiones en infraestructuras de aquellas zonas peor dotadas. Pero esa tendencia no puede erigirse en regla absoluta que abandone las inversiones que las zonas más desarrolladas también necesitan. Las necesitan tanto para seguir siendo zonas que puedan tirar del resto, como para satisfacer las necesidades crecientes de sus ciudadanos, que tienen tendencia a aumentar más rápidamente que la media por los flujos hacia ellas de la emigración externa y de las inmigraciones internas.

Así pues, es preciso que se redistribuyan de forma razonable las inversiones del Estado por todo el territorio y, desde luego, también por el de las CC AA con mayor renta en la proporción que sea necesaria y suficiente sin mengua de la solidaridad.

Como es lógico, no puede pretenderse que la determinación del *quantum* se fije por períodos anuales cuando las inversiones son para períodos temporales más amplios. Pero, teniendo en cuenta los períodos adecuados, debe asegurarse la existencia de inversiones equilibradas.

### 3. Cierre del modelo y abandono del principio dispositivo

En la Constitución española quedó plasmada la idea de la descentralización territorial como proceso, a través de la determinación de los procedimientos de acceso a la autonomía, sujetos legitimados para instarla, diferentes niveles competenciales, formas de aprobación de los estatutos, etc.

Esa idea de proceso abierto, y el principio dispositivo que le es connatural, sigue presente en la Constitución y, de alguna forma, contribuye a perpetuar y sugerir la idea de construcción inacabada y tal vez inacabable.

Sería conveniente llevar al texto constitucional la realidad resultante de ese proceso en cuanto al mapa y número de CC AA y en cuanto a sus competencias, modificando los preceptos que han servido hasta ahora para sostener el Estado de las autonomías como proceso basado en el principio dispositivo y sustituyéndolos por otros que den cuenta del edificio final construido, de forma que no se tenga la sensación de una Constitución permanentemente abierta a su realización<sup>10</sup>.

Para eso sería conveniente recoger en el texto constitucional la denominación y territorio de las CC AA existentes y suprimir las referencias al sistema procedimental de acceso a la autonomía, puesto que se trata de un proceso ya acabado.

---

<sup>10</sup> Vid. Informe del Consejo de Estado: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Constitucionales, 2006, págs. 127 y ss.

## 4 o Principio de lealtad

El principio de lealtad que debe presidir las relaciones entre todos los poderes territoriales no está expresado en la norma suprema, sin que ello haya impedido entender que está ínsito en ella ni que se haya invocado tal principio, ya sea bajo el nombre de lealtad constitucional o cualquier otro.

Sin embargo, su importancia no debe ser minusvalorada en una u otra dirección. De ahí la necesidad de recogerlo de forma explícita en la Constitución, y precisamente en su Título VIII.

Tal principio debe inspirar las mutuas relaciones y funciona en una u otra dirección, en el sentido de que obliga tanto a las CC AA en sus relaciones con el Estado, como al Estado en sus relaciones con las CC AA.

No ha sido infrecuente que algunas CC AA, pese a haber visto anulada alguna disposición por contraria al reparto competencial, hayan insistido en ella, desconociendo la norma estatal y persistiendo en su conducta de continuar actuando en la práctica en materias para las que no son competentes, según había sido declarado por el Tribunal Constitucional. Ese comportamiento supone una falta de lealtad. Pero supone lo mismo la conducta del Estado cuando, habiendo sido declarado incompetente en una materia, persiste en la misma conducta inconstitucional en cada nueva decisión que toma para el futuro<sup>11</sup>.

La falta de lealtad no es con el Estado entendido como Estado central, sino con la Constitución y con el Estado entendido como Estado integral. Por eso, la falta de lealtad puede cometerse en ambas direcciones.

---

<sup>11</sup> Tal es el caso de las competencias de ejecución estatal en materia de gestión de subvenciones con fondos estatales, que, una y otra vez, son objeto de atribución al Estado en las sucesivas convocatorias que este hace, pese a los pronunciamientos contrarios del Tribunal Constitucional.

## 5. Cuestiones orgánicas propias de un Estado descentralizado de corte federal

Una cuestión recurrente en lo que se refiere al modelo autonómico se refiere a la falta de una cámara de representación territorial. Su necesidad procede de la propia Constitución de 1978, que califica así al Senado. Sin embargo, el Senado no responde propiamente a la idea de una cámara de esas características. No lo es ni por su composición, ni por sus funciones. Las razones sobre la insuficiencia del Senado son conocidas y, en su momento, el Consejo de Estado emitió un magnífico informe sobre ello, acerca del cual no se puede añadir apenas nada para abundar en la idea de un Senado.

En lo que sí merece la pena detenerse algo más es en determinar qué tipo de Senado podemos querer y en si puede propugnarse un Senado en la hipótesis de que no suscite el interés de determinadas fuerzas nacionalistas.

### 5.1. Modelo de Senado

En relación con el tipo de Senado, se trata de saber cuáles son las ventajas y funcionalidades que de él pretenden obtenerse. En dicha perspectiva, un Senado de inspiración alemana presenta las mayores ventajas. Es decir, un Senado en el que sean los ejecutivos de las CC AA los que las representen, tomando en cuenta criterios de población a la hora de votar los asuntos que correspondan a dicha cámara.

La razón de esa inclinación por ese tipo de Senado se funda en que se rompe en mayor medida la lógica de partido que inspira el modelo de la Constitución de 1978. En efecto, en el momento actual, la idea que predomina no es la de representación del territorio, sino la de presencia de los partidos en el territorio. Los partidos con presencia en todo el territorio nacional quedan desdibujados como representación del territorio, sin que se sepa en qué se distinguen de los electos para el Congreso en el resto de circunscripciones. La impresión que transmiten no es la de estar representando a los territorios, sino la de estar

representando a los partidos, por lo que viene a ser una repetición de la representación del Congreso y acaba haciendo del Senado una cámara de segunda lectura.

Esa sensación no es muy distinta para los electos para el Senado en listas de partidos sin representación en todo el territorio nacional. En el caso de estos electos, su dimensión política, limitada a la comunidad autónoma correspondiente, tampoco permite diferenciarlos de los diputados del mismo partido con presencia en el Congreso.

Por otra parte, los senadores en el modelo actual, desconectados de las tareas de gobierno autonómico –aunque sean del mismo partido que sostiene al gobierno de la respectiva comunidad–, no pueden conocer los problemas reales del día a día de los intereses autonómicos y su articulación con los intereses del conjunto y con los de las demás CC AA. La presencia en el Senado de miembros de los ejecutivos, con distintos representantes de estos en función de los temas que se vayan a tratar<sup>12</sup>, sí que aportaría mucho al debate político territorial, en lugar de dejarlo confinado en el ámbito de las declaraciones de prensa o de las campañas electorales.

Para empezar, el debate territorial se construiría sobre la base de un conocimiento profundo de la realidad de los temas que se están tratando y no sobre generalidades o puros sentimientos, que, por respetables que puedan ser, no constituyen elementos para la configuración de intereses comunes. Por otra parte, el debate entre distintas personas, que conocen todas ellas a fondo los temas que se van a tratar, permite a cada una de ellas, y a todas en general, tener una idea cabal de los problemas de conjunto y de los equilibrios que es preciso hacer. Los temas se acaban conociendo no de forma superficial, sino con los pies en la tierra de las auténticas dificultades que es preciso afrontar.

El conocimiento real de los problemas de cada uno y de todos, defendidos y analizados por todos los que lidian con ellos, permite llegar a construir conjuntamente una idea cabal y solidaria de los problemas y de sus soluciones. Y esa construcción común de las soluciones no deja de ser un elemento clave para la construcción de una perspectiva de Estado que se formula a partir de los particulares y a veces contradictorios problemas de cada uno de los territorios.

---

<sup>12</sup> Los consejeros de sanidad estarán cuando se traten temas de sanidad, y los de transportes cuando ese sea el tema central, etc.

Las necesidades de coordinación y de equilibrio no surgen de los caprichos de un gobierno central, sino desde el conocimiento por todos de los problemas de todos que exigen soluciones generales.

Por otra parte, desde el punto de vista de la opinión pública, los temas se acaban conociendo no en virtud de reuniones más o menos esporádicas de presidentes o de conferencias sectoriales, sin duda muy mediáticas, pero no siempre útiles para el fin que persiguen, sino del debate de asuntos concretos en que participan quienes los conocen a fondo.

En definitiva, un modelo de Senado integrado por los representantes de los ejecutivos es una pieza indispensable para extraer de las experiencias de los gestores los conocimientos que puedan ayudar al mejor funcionamiento del Estado en su conjunto, y es una pieza indispensable en la formación de una conciencia territorial y, sobre todo, estatal. Estatal en la medida en que en el conocimiento diario de los problemas de los demás se forja la conciencia del interés general del Estado y, por tanto, de Estado.

Tal conformación del Senado debería determinar alguna reforma del sistema electoral del Congreso que potenciase en él el momento estatal, es decir, los partidos con implantación en todo el territorio del Estado, dado que el momento territorial encontraría satisfacción en el Senado en la forma que se propone.

Especial atención debería prestarse a la lista de materias en las que obligatoriamente ha de intervenir el Senado, así como la forma de resolver los conflictos que puedan enfrentar al Senado y al Congreso. Deberá haber intentos de solución de las diferencias con predominio final del Congreso, siempre que se den determinadas mayorías.

Desde luego, la intervención del Senado será relevante en las materias concurrentes, y en ellas será importante la determinación de los poderes del Senado, el procedimiento de aprobación de las leyes sobre materias concurrentes y la cámara que conoce en primer lugar de ellas o tiene la iniciativa al respecto, las mayorías exigidas para aprobar las leyes u oponerse a su aprobación, así como el sistema de solución de las discrepancias que puedan existir entre Congreso y Senado respecto de tales leyes.

## 5.2. Oportunidad del Senado con independencia de sus apoyos entre fuerzas nacionalistas

Es posible que el Senado no suscite el interés de algunas fuerzas nacionalistas de algunas autonomías, aunque sí la de las demás fuerzas de las mismas autonomías. Ello se debería, probablemente, a que un Senado en el que estuvieran tanto las CC AA con mayor tradición histórica en cuanto a voluntad de diferenciación<sup>13</sup>, como aquellas que no han mostrado históricamente dicha voluntad hasta ese punto, no aportaría demasiado a los anhelos identitarios de parte de las fuerzas políticas de las primeras, que buscan un tratamiento asimétrico.

Sin embargo, ese eventual desinterés, nunca desde luego oposición, no permite ignorar las demás virtudes de un Senado que cumpla las funciones que se le asignan. Aunque el Senado no contribuyese a destacar la singularidad de determinados territorios, y no es esa su finalidad en principio, lo cierto es que es una pieza para la construcción por todos de una visión solidaria de conjunto para los distintos problemas que se presentan en el día a día. Un foro indispensable para que las quejas, reproches y diferencias puedan expresarse y atenderse de forma permanente y constante, en lugar de embalsarse y rumiarse en el interior de cada territorio, manifestándose a través de estallidos que no permiten hacerse una idea de la realidad de los problemas que se han ido analizando de forma aislada, cultivando prejuicios y puntos de vista no contrastados con los demás.

No es posible que las diferencias territoriales, las exigencias de la solidaridad, sus formas de ponerla en práctica, sus límites, etc., no tengan un espacio permanente de debate, o que el espacio para este no sea otro que el que pueden ofrecer los medios de comunicación en ausencia de cualquier otro.

A la falta de una cámara de representación territorial como la que se propone y demanda ya por una parte de los estudiosos y de algunas fuerzas políticas se le puede imputar la falta de reflejos cuando surgen denuncias, quejas o reclamaciones sobre problemas territoriales que parece que no han encontrado un foro permanente para ser tratados.

---

<sup>13</sup> Naturalmente, historia tienen, desde luego, todas las regiones; lo que pueden no tener es una aspiración identitaria sostenida por una parte de las fuerzas políticas de cada región.

## 6 Aspectos identitarios

El origen del impulso autonómico puede identificarse, sin duda, con la conciencia de identidad que existía entre ciudadanos de determinadas zonas de España. Pero ese impulso, que para algunos respondía a ese dato identitario, acabó extendiéndose, aunque con características distintas. Probablemente fuera inevitable esa extensión a todo el país, como se puede recordar por todos cuantos vivieron los momentos de la Transición y el proceso de desarrollo de las preautonomías que abocaba a esa extensión. Esa generalización de la descentralización política pudo haberse hecho de formas muy diversas. Los constituyentes, no obstante, sin imponer modelo alguno (principio dispositivo), se inclinaron claramente por un tratamiento diferenciado de algunas comunidades respecto de otras. Ello es claro en el caso del País Vasco y Navarra, para los que se dedicó una disposición adicional primera de la Constitución que implicaba ya, por sí misma, la primera singularidad. La segunda, sin duda, se hizo pensando en Cataluña, cuyos representantes más conspicuos no demandaron nunca un modelo como el de los territorios históricos, y se encontraron cómodos a través del sistema de establecer dos niveles competenciales, el segundo de los cuales (el más elevado) no era fácilmente accesible a los demás territorios. Todo ello en combinación con tres formas distintas de acceso a la autonomía<sup>14</sup>.

De este modo, los territorios que hubiesen plebiscitado estatutos de autonomía en el pasado podían evitar el calvario del procedimiento del 151 de la Constitución, que hacía difícil superar las exigencias que se establecían para llegar al mayor techo de autonomía<sup>15</sup>. Esas previsiones constitucionales pondrían de manifiesto que, aunque no se cerraba la

---

<sup>14</sup> La ordinaria del artículo 143, la agravada del artículo 151 y la excepcional de los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado estatutos de autonomía de la disposición transitoria segunda.

<sup>15</sup> Andalucía, que fue la única comunidad que se embarcó en el procedimiento del artículo 151, lo superó políticamente, si bien no llegó a cumplir con todas las exigencias del artículo 151 de la Constitución en lo que se refiere a la provincia de Almería, pues, si bien el referéndum triunfó en ella por mayoría, no lo hizo por la mayoría absoluta exigida, por lo que hubo que suplementar la voluntad de dicha provincia haciendo un peculiar uso del artículo 144 de la Constitución.

posibilidad de un modelo uniforme de Estado de las autonomías (dejando aparte los territorios históricos de la adicional primera de la Constitución), la preferencia de los constituyentes estaba más bien por un modelo de Estado descentralizado asimétrico, modelo asimétrico que no impedía que en un horizonte temporal más o menos impreciso, pero que podría ser muy largo, las CC AA autónomas fueran confluyendo en su nivel competencial<sup>16</sup>.

Si a eso añadimos que la posibilidad de asambleas legislativas solo estaba prevista<sup>17</sup> para las CC AA del artículo 151 y no para las del 143, queda claro que las demás CC AA no tenían por qué llegar a ostentar las competencias legislativas que marcan el máximo nivel de autonomía.

Todo ello conforma un panorama de asimetría del modelo que estaba en la idea del constituyente.

Pero todo eso se alteró rotundamente desde el momento que Andalucía decidió, y consiguió, acceder a la autonomía por la vía del artículo 151, y con ello se abrió una expectativa de igualación entre todas que ha podido alterar la percepción inicial de la existencia de alguna autonomía histórica<sup>18</sup> acerca de ostentar una posición diferenciada en el conjunto de España, por más que esa posición no le estuviera garantizada, ni mucho menos, constitucionalmente.

Sea como fuere, ese modelo asimétrico no es el que finalmente ha sido (con la excepción de los territorios históricos), y en ello parece radicar para algunos ciudadanos de Cataluña el problema. Desde el resto de España, donde no se entiende bien esa necesidad de reconocimiento expreso y formal de la diferencia, sí se perciben, en cambio, las diferencias de la realidad nacional de esa comunidad.

---

<sup>16</sup> Artículo 148.2 de la Constitución.

<sup>17</sup> Tampoco estaban constitucionalmente impedidas.

<sup>18</sup> Historia tienen todos los territorios que conforman España, de forma que el calificativo de “históricas” solo puede tener sentido por referencia a la “historia” que, citada en la Constitución, se toma como relevante a efectos autonómicos, ya sea en relación con los territorios históricos de la disposición adicional 1.ª de la Constitución, ya sea con los territorios que en el pasado (historia) hubiesen plebiscitado estatutos de autonomía (Cataluña y Galicia).

En este contexto, una de las cuestiones a que debe hacer frente una reforma constitucional es la de si pueden encontrarse soluciones que den satisfacción a ese anhelo de diferenciación identitaria que puede tener una parte de la ciudadanía de esa comunidad. Al margen de valoraciones políticas en torno a si tales anhelos no se pueden colmar de ninguna forma (al menos para los independentistas) y de si es inútil avanzar más en esa línea, o de si, por el contrario, es preciso continuar en la línea inicial del constituyente sobre una cierta diferenciación –valoraciones que no pueden dejar de hacerse y que son importantes en la respuesta que se dé al problema–, aquí solo se pueden hacer dos cosas: por una parte, analizar si queda algún margen de diferenciación dado el nivel de descentralización al que se ha llegado; y, por otra, manifestar una opinión acerca de si puede ser oportuno o no establecer algunos signos diferenciadores. A eso se dedicarán las líneas que siguen.

Convendría empezar por la segunda cuestión sobre la oportunidad o conveniencia de destacar o subrayar la diferencia. Sea cual sea la respuesta que vaya a obtener entre los partícipes de anhelos identitarios, lo cierto es que señalar las diferencias no es algo que sea contrario a la realidad que vemos y hemos visto a lo largo de los años de democracia. Cuanto más se parezca lo que decimos a lo que pensamos y conocemos, mejor. Tal vez no sepamos con precisión para qué es mejor ese acercamiento a la realidad, aunque sí podamos intuir algunas consecuencias, pero sí tenemos la experiencia de que lo contrario siempre acaba teniendo malas consecuencias.

En lo que se refiere al margen que queda para establecer algún contenido diferenciador, lo cierto es que el margen es muy estrecho, desde el momento en que la descentralización española es muy intensa y desde luego comparable, si no superior, a la que puedan tener los *Länder* alemanes o los Estados miembros de los Estados Unidos. Ello supone que no se está en condiciones de que el Estado pueda ceder alguna competencia a Cataluña que no haya cedido a las demás, ya sea en el ámbito legislativo, ya sea en cualquier otro ámbito.

La cosa sería mucho más fácil, como es evidente, si el grado de descentralización fuera mucho más bajo. Si las competencias legislativas, por ejemplo, estuvieran ahora en mitad de las que son en realidad, se podrían atribuir competencias en la otra mitad de forma diferenciada. Pero ese terreno de reconocimiento de competencias está ya agotado y, en el

que pudiera restar, si queda alguno, es difícilmente concebible que pueda cederse por el Estado sin comprometer su propia función y papel para garantizar la unidad de mercado y las condiciones de igualdad entre todos los españoles.

Antes de entrar en el terreno de qué se puede hacer, está la cuestión de si se puede hacer; esto es, de si se puede diferenciar entre unas CC AA y otras. La respuesta es clara en el plano jurídico y no lo es en el plano político. En efecto, en el plano jurídico, el ejemplo de que se puede diferenciar está en la propia Constitución de 1978, que estableció diferencias en la adicional primera de la Constitución y lo hizo también, en beneficio de Cataluña, en la transitoria segunda. Ello además del establecimiento de un modelo que, en sí mismo, admitía y consentía, cuando no propiciaba, la diferencia, como antes se ha visto.

En el plano jurídico-constitucional no hay problema, pues. Donde en cambio lo hay es en el plano político, al resultar dudoso que en el momento actual las fuerzas políticas del resto de España, o la ciudadanía misma en su caso, fueran proclives no a cambiar el modelo –que vemos que aceptaba la diferencia–, sino a consagrar la diferencia en alguna medida en beneficio de Cataluña.

Con esos condicionantes, no obstante, sí puede señalarse algún terreno para la diferenciación. En este punto, debe distinguirse la diferenciación en el plano material de las competencias y atribuciones de Cataluña y en el plano formal o procedimental en torno al modo como se recoge el régimen mismo de Cataluña.

Empezando por el plano formal, nada impide que el régimen de Cataluña, sin perjuicio de la aplicación general de las previsiones del Título VIII de la Constitución, se concrete de forma específica en una nueva disposición adicional en la que se recojan las peculiaridades de aquella comunidad. Al igual que el régimen de los territorios históricos se fundamenta en una disposición específica de la Constitución, el régimen de Cataluña hallaría su base en una nueva disposición adicional específica. Sin perjuicio de otras diferencias formales o procedimentales que pudiera haber, y sin duda podría haberlas, la que se acaba de enunciar tiene como función destacar ya una singularidad que está en mano del constituyente reconocer. Singularidad que, además, tiene un contenido material que le dota de sentido, como se verá a continuación.

Ello nos lleva al plano material de las competencias, donde, para empezar, hay terrenos en los que no se ha hecho hincapié y que probablemente merecerían ser destacados, porque no lo han sido suficientemente. Es el caso de una de las instituciones más peculiares de Cataluña, la más característica de su modo de ser tradicional, como es el Derecho civil. En este campo, Cataluña, durante estos años, ha ejercido sus competencias en la materia y la ha regulado en forma que, en opinión de muchos, habría podido desbordar las previsiones constitucionales iniciales en torno a la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles especiales allí donde existan. Pues bien, sin perjuicio de mantener la redacción de la materia 8.<sup>a</sup> del artículo 149.1 para todas las CC AA, sería posible dedicar una disposición adicional nueva para Cataluña, probablemente la misma mencionada en el párrafo anterior, donde se diera cobertura al desarrollo efectuado de esa materia peculiar, singularizando la posición de Cataluña. Esta, el Derecho civil y no el Derecho público del Antiguo Régimen, resume, sin duda, la mayor parte de la singularidad de Cataluña, en la medida en que en ella radica la esencia e identidad de dicha nacionalidad.

Junto con ello, la mencionada disposición adicional debería recoger otra institución tradicional, como son los “mossos d’esquadra”, que en el campo ahora del Derecho público singularizan a Cataluña.

Finalmente, y por cerrar los elementos más característicos de aquella nacionalidad, podrían recogerse en esa adicional las referencias a la lengua propia de Cataluña con el tratamiento constitucional que merece.

Pasando de las instituciones características de Cataluña a otras en las que pudiera haber alguna singularidad, en dicha adicional podrían recogerse algunas de las previsiones que más arriba se han indicado en torno a especialidades respecto de materias concurrentes. Al analizarlas se ha dicho cómo en algunas podrían establecerse reglas específicas en relación con la prevalencia del Derecho aplicable. La regla general es la prevalencia del Derecho estatal, pero nada impide que en algunas materias, o para algunas CC AA, decíamos más arriba, la regla se invirtiese. Pues bien, la disposición adicional que se propone sería el lugar idóneo para recoger esas singularidades de Cataluña.

Otras cuestiones pueden tener acogida en la citada disposición adicional de naturaleza distinta. Es el caso de la organización territorial de Cataluña. Por más que se trate de

cuestiones que pertenecen a las competencias internas de Cataluña, hay referencias a las diputaciones y a los planes provinciales de obras y servicios, que han sido objeto de debate frecuente, y que podrían tener algún reflejo en la adicional. Podría ser el caso, finalmente, de la cláusula residual de competencia si no se formulase con carácter general a favor de todas las CC AA.

No es el lugar de señalar aquí el contenido concreto y el número de dichas materias, que solo el proceso mismo de modificación de la Constitución puede acabar de conformar, pero sí de destacar cómo hay todavía un espacio para concretar y expresar la singularidad de Cataluña. Para empezar, el de una disposición adicional específica para dicha comunidad.

## 7. Reforma de la Constitución y modelos de referencia

La ordenación territorial del Estado español puede decirse que es federal en cuanto las competencias asumidas por las distintas CC AA son equivalentes y, en muchos casos, superan a las propias de un Estado federal. Las diferencias con este no pueden medirse en relación tanto con los techos competenciales como con datos históricos o con reglas técnicas propias de un Estado federal, como es el caso de la regla relativa a la competencia en lo que hace a las materias residuales no previstas en la constitución federal.

Al Estado federal no lo caracteriza, por el contrario, ni un eventual supuesto derecho a independizarse los Estados miembros en cualquier momento –la Guerra de Secesión americana es la prueba trágica de ello– ni un Estado central inerme. Tampoco, desde luego, la debilidad de los Estados miembros.

Tampoco caracteriza a un Estado federal el hecho de que los Estados miembros se denominen estados. En Canadá se denominan provincias y en Alemania *Länder*, o *Land* en singular, que más bien sugiere la idea de “territorio”.

A partir de esas constataciones, nuestro Estado no se ha construido sobre la base de un supuesto pacto federal, a partir de unos Estados soberanos, como es el caso de los Estados Unidos, sino a partir de una descentralización realizada desde un Estado unitario con siglos de historia. Por tanto, esa otra seña de identidad de un Estado federal típico ni la tenemos ni tenemos por qué tenerla sin traicionar nuestra propia realidad. Pero su ausencia no impide que pueda entenderse que funcionamos como un Estado federal o que lo somos. El origen del Estado a partir de unos Estados soberanos no es condición *sine qua non* para hablar de un Estado federal.

El modelo territorial de la Constitución de 1978 –el Estado de las autonomías–, en su situación actual, puede caracterizarse ya como un modelo federal en lo que se refiere a las

relaciones de cada parte con el Estado, pues, en ese plano, en nada se diferencia de un modelo federal, salvo en la cláusula residual atributiva de competencias al Estado, dado que las no reservadas a las CC AA, corresponden a aquel.

Ahora bien, en el plano del conjunto de las instituciones de un Estado, la diferencia más notable radica en que el Estado federal tiende a ser un Estado en el que las partes tienen todas el mismo estatus y competencias. Por el contrario, en el Estado de las autonomías, la Constitución no impide que existan diferencias entre unas y otras. Pese a ello, lo cierto es que en el momento actual las diferencias, salvando el País Vasco y Navarra, son casi inexistentes.

Dicho todo eso, la invocación de un Estado federal puede hacerse pensando en las reglas características de relación entre cada parte y el Estado, y entonces podemos decir que el modelo de relaciones federales puede ser tomado como ejemplo en trance de reformar la Constitución y podría ser plenamente aplicable a España, con la adición de la cláusula residual de competencias a favor de las CC AA. En esas condiciones, la eventual asimetría de algunas piezas no afectaría al calificativo de federal.

Pero la invocación al Estado federal puede hacerse también pensando en la perspectiva de la igualdad entre las distintas partes que integran el Estado, para decir que solo es federal el Estado en el que todas sus partes sean iguales. En esas condiciones, la apelación al Estado federal no parecería muy pertinente.

Se trata, pues, de saber qué se quiere expresar con la invocación del Estado federal como referente, especialmente si admitimos que no hay un libro sagrado o al menos un manual federal que nos permita otorgar certificados de federalismo. Cada país tiene sus propias peculiaridades y, por tanto, puede reclamarse del federalismo pensando bien en la igualdad de condiciones de todos, bien en el sistema de relaciones entre las partes y el todo.

Nada impide utilizar el nombre que se quiera siempre que se sepa en qué perspectiva se está empleando. En todo caso, no puede desdeñarse que en el uso internacional cualquier estudio sobre el federalismo en el mundo acoge desde los modelos de Estados Unidos y Alemania hasta el modelo español o el italiano. Ello no significa otra cosa sino que la esencia del federalismo radica, fundamentalmente, en la distribución del poder; en que el

poder esté distribuido de forma importante entre el todo y las partes, así como en los mecanismos de relación entre el Estado central y las unidades subcentrales y de resolución de sus conflictos.

La apelación a un modelo federal probablemente no quiere decir otra cosa que verificar si, conforme a modelos federales de referencia (Estados Unidos o Alemania), el Estado de que se trata es comparable. En esa línea, uno de los signos, aparte del volumen y la calidad de la descentralización, puede ser la regla relativa a las competencias residuales que se atribuyen a las partes. También las reglas de solución de conflictos y la instancia que los resuelve.

Por otra parte, la reforma de la Constitución implicaría una reforma del precepto que prevé que los estatutos se modifican de acuerdo con lo previsto en ellos. Esa modificación supone que el titular de la soberanía establecería que los cambios de la Constitución –los que afectasen, por ejemplo, a la tipología de competencias que se han visto más arriba y al juego de la cláusula de prevalencia en las concurrentes– se traducirían de inmediato en cambios de los estatutos, que quedarían adaptados a lo dispuesto en ella, sin perjuicio de su cambio formal. Ello no tendría que ser diferente para las CC AA que hubiesen sometido a referéndum sus estatutos, aunque ello exigiera un desarrollo más complejo, cuyo lugar no es este.

## 8. Conclusiones

El sentido de las precedentes reflexiones no puede ser el de decir el deber ser de las cosas en una materia tan transida de política, como si no hubiera más que una única solución posible a los problemas a que nos enfrentamos. Seguramente hay muchas –o finalmente no haya ninguna–, pero no corresponde a la doctrina ni a los estudiosos, investigadores o politólogos ofrecer alguna con la pretensión de que sea la única posible. Lo único que pueden hacer es contribuir a descubrir vías de solución y mejora de la situación actual con la esperanza de que los responsables políticos puedan hallar en ellas ideas que puedan emplearse.

En esa perspectiva, las reflexiones ofrecidas ante el momento actual tratan de abrir soluciones que parten de la idea de la conveniencia de una reforma constitucional. La razón para ello no es otra que la constatación de que el Estatuto de Cataluña de 2006 no pasó el control de constitucionalidad y no lo pasó por muy buenas razones: la de que quiso modificar la Constitución por vías no previstas en esta, como se reconoce francamente por muchos políticos que lo apoyaron.

Una cosa es, pues, que las competencias u otras cuestiones quisieran ampliarse y que eso fuera oportuno o inoportuno, y otra que eso se pudiera hacer al margen de la Constitución. La consecución de un Estado de Derecho como máxima aspiración de cualquier demócrata no es compatible con forzar la interpretación de la norma suprema que todos los españoles nos dimos, dejándola así inservible y a merced de cualquier oportunismo.

No puede construirse nada sobre ningún victimismo que impute al Tribunal Constitucional las consecuencias de un intento de prescindir consciente o inconscientemente de la Constitución y le reproche no haber secundado esa operación. Hay que abandonar el victimismo para construir soluciones.

Lo primero sería atender las preocupaciones que se pusieron de manifiesto con la reforma estatutaria. Muchas de ellas –las económicas– no son constitucionales si se imponen a través de un estatuto, pero son perfectamente lógicas y asumibles para ser acogidas por

todos, incluso sin necesidad de reforma alguna constitucional, salvo que se quieran elevar al máximo rango para darles mayor relevancia.

Otras pueden hacerse sin reforma constitucional a través de pactos de Estado y empleando, entre otros, los instrumentos del artículo 150 de la Constitución.

No obstante en el contexto en que estamos, la reforma constitucional se muestra como el instrumento más adecuado. El contenido de la reforma podría ser el que se propone en este documento; pero, desde luego, como es más que evidente, podrían proponerse otros contenidos. Solo el diálogo entre las fuerzas políticas podrá encontrar la solución que satisfaga sus aspiraciones hasta donde sea posible.

Desde luego, habrá quienes no quieran hablar de ninguna reforma constitucional que no sea la que conduzca a la independencia sobre la base de que los supuestos agravios recibidos no permiten ya ninguna otra solución. Los habrá también que no quieran ninguna reforma constitucional sobre la base de que ninguna modificación saciará las demandas de las fuerzas políticas que promueven la independencia.

Pero habrá también quienes crean en su conveniencia o duden de ella, sin oponerse frontalmente, o se opongan simplemente porque crean que, dentro del modelo actual, sin cambiarlo, es posible volver a ajustar las piezas del modelo territorial. Para este último grupo, con todas sus variantes, pueden tener sentido las reflexiones anteriores.

Solo algunas precisiones finales deben hacerse aquí.

La primera es que la reforma constitucional es oportuna en la medida que algunas de las pretensiones contenidas en la reforma del Estatuto de Cataluña, lógicas y asumibles por otra parte, no podían encontrar encaje en la Constitución y, por eso, con toda razón, han sido declaradas inconstitucionales. Eso supone que la Constitución en muchos puntos no puede dar satisfacción a dichas pretensiones. Pues bien, lo que hay que ver es si muchos de esos puntos tienen una lógica que aconseje asumirlos modificando en lo que sea pertinente la Constitución. Buena parte de las propuestas que aquí se han hecho sobre la cuestión de las competencias, por ejemplo, permitirían dar solución a determinadas pretensiones.

La segunda precisión se refiere a que las propuestas que se hacen no caminan en la línea de cambiar el modelo territorial en forma contraria al espíritu que lo inspiraba, sino más bien son proclives a la diferenciación que ese modelo permitía y, probablemente, pretendía: profundizando en él para adaptarlo al devenir de su desarrollo a lo largo de treinta y cinco años.

La tercera se refiere a que debe notarse que la modificación del modelo no puede tocar el principio de solidaridad ni permite establecer diferencias fiscales entre territorios, pero sí permite asegurar que la indispensable solidaridad se ha de hacer conforme a las reglas y principios que inspiran los modelos más acreditados de federalismo.

Finalmente, no está de más alguna reflexión sobre la reforma misma de la Constitución, cualquiera que pueda ser su contenido.

Para empezar, sería necesario el acuerdo no solo con los partidos nacionalistas que propugnan un ajuste del marco territorial, sino también entre los partidos con implantación estatal y, muy especialmente, entre los dos grandes partidos. Por otra parte, debe resolverse una cuestión compleja: hasta qué punto puede iniciarse un proceso de reforma constitucional si los partidos nacionalistas solo se dan por satisfechos con la independencia o con un reconocimiento del derecho a la autodeterminación.

La cuestión no es menor, pues parecería inconveniente iniciar una reforma que no sirviera para lo que pretende. Para resolver el dilema debería tenerse en cuenta, por una parte, si la negativa a abrir el proceso de reforma –por razón de su inutilidad por quedarse pequeña para las aspiraciones nacionalistas– puede de alguna forma contribuir a rebajar las tensiones existentes en el momento actual o más bien lo contrario. Por otra, y del mismo modo, habrá que valorar hasta qué punto abrir el debate sobre la reforma sí supondría abrir un escenario nuevo –una atmósfera nueva– en el que tal vez fuera posible llegar a acuerdos que hoy parecen imposibles.

En todo caso, hay, al menos, algunas reformas –el Senado por ejemplo– que, por sí mismas, serían beneficiosas para todos al abrir cauces para un Estado más perfecto desde el punto de vista territorial, por más que aparentemente no contribuyeran de modo inmediato a solucionar las tensiones que hoy tenemos.

# Bibliografía

AA VV (2006), Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma. *Teoría y realidad constitucional*, n.º 17.

Albertí Rovira, E. (2005), “La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad”, en Aja, E., Albertí, E., y Ruiz Ruiz, J. J. (eds.), *La reforma constitucional del Senado*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Albertí Rovira, E. (1995), *Autonomía política y unidad económica*. Madrid, Cívitas.

Arroyo Gil, A. (2006), *El federalismo alemán en la encrucijada*. Madrid, CEPC.

Baño León, J.M. (1988), *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. Madrid, INAP.

Blanco Valdés, R. L. (2005), *La reforma del Senado*, *Claves de Razón Práctica*, núm. 151.

Carrasco Durán, M. (2005), *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la actividad económica*. Valencia, Tirant lo Blanch.

De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2004), “La filosofía del Estado de las Autonomías” en *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*. Madrid, Marcial Pons.

De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2008), *Mercado nacional único y Constitución*. Madrid CEPC.

De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2009), *Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el estado autonómico*, *REJUAM* n.º 20.

Fernández Farreres, G. (1991), “Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. I, Madrid, Cívitas.

Lasagabaster Herrarte, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*. Madrid, Cívitas.

Muñoz Machado, S. (2012), *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona, Crítica.

Otto y Pardo, I. (1981), *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 2, CEPC.

Solozábal Echavarría, J. J. (1998), *Bases constitucionales del Estado autonómico*. Madrid, McGraw Hill.

Tejedor Bielsa, J. C. (2000), La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado Autonómico. Competencia, prevalencia y supletoriedad. Madrid, Cívitas.

Viver i Pi-Sunyer, C. (1998), Materias competenciales y Tribunal Constitucional. Barcelona, Ariel.

## Últimos Documentos de Trabajo publicados

- 186/2014. **El derecho al olvido digital.** Luis Javier Mieres Mieres.
- 185/2014. **Los parados de larga duración en España en la crisis actual.** Sara de la Rica y Brindusa Anghel.
- 184/2014. **Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España.** María Goenaga Ruiz de Zuazu.
- 183/2014. **El copago sanitario: resultados para el sistema sanitario y los pacientes.** Manuel Martín García.
- 182/2014. **La privatización de la asistencia sanitaria en España.** Marciano Sánchez Bayle.
- 181/2013. **Gestión pública del hecho religioso en España.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío.
- 180/2013. **Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado.** Ana Fernández-Coronado y Gustavo Suárez Pertierra.
- 179/2013. **El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español.** Fernando Amérigo y Daniel Pelayo.
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido.
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo.
- 176/2012. **La integración de las energías renovables en el sistema eléctrico.** Alberto Carbajo Josa.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta.
- 174/2011. **Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Una breve aproximación a su análisis.** Agustín Cañizares Ruiz y Álvaro Santos Gómez.
- 173/2011. **Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud.** Javier Rey del Castillo.
- 172/2011. **Reflexiones sobre la atención primaria de salud.** Antoni Dedeu, Carolina Lapena, Tino Martí, Josep M.<sup>a</sup> Monguet y Josep M. Picas.
- 171/2011. **La evaluación de tecnologías sanitarias en España.** Oriol de Solà-Morales.
- 170/2011. **Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas.** Emilio Guichot Reina.
- 169/2011. **Los excluidos también pueden votar: abstención y exclusión social en España.** Braulio Gómez Fortes y Manuel Trujillo Sánchez.
- 168/2011. **El significado y el contenido del centro ideológico en España.** Mariano Torcal Oriente.