

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/344297323>

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER: UNA VALORACIÓN

Article · September 2020

CITATIONS

0

1 author:



Joaquín Urías

Universidad de Sevilla

10 PUBLICATIONS 32 CITATIONS

SEE PROFILE



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 2

Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO

Giuliano SERGES

Cecilia SICCARDI

**«Autonomie territoriali
e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 2
Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO
Giuliano SERGES
Cecilia SICCARDI

**Autonomie territoriali e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto**

Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N.P. Alessi, L. Baamonde Gómez, L. Bartolucci, S. Benvenuti, D. Calabria, D. Camoni, C. Carnero Jiménez, M. D'Amico, L. Del Corona, L. Dell'Atti, M. De Nes, A. Di Chiara, A. Dirri, A. Dueñas Castrillo, N. Fiano, I. Forgione, A. Formisano, S. Gherardi, M.C. Girardi, M. Iacometti, A. Kehrer, A.G. Lanzafame, G. Lauri, A. Lauro, N. Lefkopoulou, G. Marra, C. Martinelli, A. McHarg, M. Monti, L. Pasqui, O. Pfersmann, G. Rivosecchi, R. Romboli, P. Rossi, C. Saloi, F. Severa, K.-P. Sommermann, S. Soriano Moreno, F. Spagnoli, R. Tarchi, J. Urías, A. Vernata, P. Villaschi, L. Violini, D. Zanoni.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2020/3 della Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale»

Atti del Seminario telematico del 12 giugno 2020 su “Autonomie e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto” – Università degli Studi di Milano

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista

Fascicolo non definitivo, in corso di composizione

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice ISSN: 2039-8026.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D’Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Giacomo D’Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Federica Grandi (*“Sapienza” Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*“Sapienza” Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*“Sapienza” Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli “Parthenope”*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Valentina Pupo (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Giuliano Serges (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAMENTO
ORDINAMENTI A CONFRONTO

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER: UNA VALORACIÓN

JOAQUÍN URÍAS*

SUMARIO: 1. Una Constitución que no resuelve el problema territorial – 2. Un sistema con posibilidades federalizantes. – 3. La cuestión abierta de las competencias autonómicas y el papel del Tribunal Constitucional. – 4. La falta de articulación institucional del estado autonómico. – 5. Una interpretación (cada vez más) centralista de la Constitución. – 6. La expansión de las competencias transversales del Estado. – 7. El impacto de la doctrina sobre el proceso soberanista catalán. – 8. Algunas conclusiones.

1. Una Constitución que no resuelve el problema territorial

Si algo caracteriza al sistema español de distribución territorial del poder es su falta de definición constitucional. En los debates y el texto de la Constitución de 1978 la cuestión territorial está muy presente; de hecho, la articulación de los distintos territorios en el seno del Estado ha sido uno de los problemas centrales en la construcción estatal de España desde su inicio. Sin embargo, la norma fundamental finalmente aprobada no regula de manera definitiva ningún modelo de articulación territorial; se limita a esbozar unos principios básicos; notablemente que debe haber ciertos espacios de autogobierno político para, al menos, algunos territorios. La concreción del sistema parece aplazarse.

Esta indefinición de la Constitución no se debió a ningún problema técnico. Es, tan sólo, el reflejo de la imposibilidad de llegar a un acuerdo -siquiera de principios- entre los constituyentes. El texto se discute en un contexto de auténtica explosión

* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla (España).

autonomista en los territorios periféricos, como respuesta a la experiencia franquista que impuso de manera autoritaria un modelo unitario basado en un fuerte nacionalismo español. Así, en la España de 1977 frente a las reivindicaciones centralistas de los herederos del régimen franquista, hay poderosas pulsiones identitarias en muchos de los territorios que integran el país. Son bien conocidos los casos de Cataluña, el País Vasco o Navarra donde existía una larga tradición nacionalista con amplio arraigo social y que se había desarrollado enormemente en el período anterior a la guerra civil y el advenimiento de la dictadura. Sin embargo las reivindicaciones identitarias se extendían también prácticamente por todos los territorios de la periferia española. A modo de ejemplo baste señalar las masivas manifestaciones en favor de la autonomía que tuvieron lugar por toda Andalucía el 4 de diciembre de 1977 o el auge de diversos movimientos nacionalistas en Galicia o en las Islas Canarias cuyo exponente más trágico llegó incluso a poner en práctica procedimientos de lucha armada¹.

En este contexto, no era realista imaginar un modelo en el que, al menos los territorios periféricos, fueran a renunciar a reclamar su autogobierno. En los estudios constitucionales españoles es un clásico referirse al principio dispositivo, considerado una de las más originales aportaciones del sistema de 1978²: en esencia se trata de que son los territorios los que deciden, tras la entrada en vigor de la Constitución, si se quieren convertir en comunidades autónomas y -de hacerlo- cuáles serán las competencias que asumen. Sin embargo, el valor efectivo del principio dispositivo no radicaba tanto en el acceso o no a la autonomía como en la posibilidad de que fueran diferentes las competencias asumidas por cada territorio.

En efecto, antes de la entrada en vigor de la Constitución hasta doce territorios contaban ya con un régimen preautonómico de autogobierno. La *Generalitat* de Cataluña fue restablecida mediante Decreto-Ley en septiembre de 1977³, abriendo de ese modo una puerta adecuada para canalizar las reivindicaciones de autogobierno de multitud de territorios. En marzo de 1978 se crean los regímenes preautonómicos de Galicia, Aragón, Canarias y Valencia. En abril el de Andalucía. En junio, Extremadura y Castilla-León. En septiembre Asturias y Murcia. En octubre, Castilla-La Mancha. Así, a pesar del tenor literal del art. 2 CE, lo cierto es que la extensión de la España autonómica era una realidad antes incluso de la entrada en vigor de la Constitución. La España descentralizada había nacido antes de su plasmación en la Carta Magna, por lo que era un proceso irreversible. Sin embargo, las reivindicaciones identitarias tenían muy distinta intensidad en los diferentes territorios. La idea dispositiva parecía entonces abrir la puerta a un modelo diferenciado en el que no todas las Comunidades

¹ En Galicia, en los años setenta organizaciones como la Unión do Povo Galego o Loita Armada Revolucionaria optaron por la lucha armada, cometiendo diversas acciones sin causar ninguna muerte. En Canarias entre 1976 y 1979 se produjeron diversos atentados con bomba, uno de los cuales causó la muerte a un agente de policía. Fueron reivindicados por las Fuerzas Armadas Guanches, integradas en el Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario.

² Vid. E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, en *Revista de Derecho Político*, Nº 71-72, 2008, 151-173.

³ Vid., por todos, el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.

Autónomas tuvieran el mismo régimen ni la misma intensidad de descentralización, pero ni siquiera eso era evidente.

El modelo exacto de descentralización nunca estuvo claro; en España no hay un acuerdo constituyente sobre la distribución territorial del poder. La Constitución no define un sistema capaz de armonizar las aspiraciones territoriales y las unitarias. En vez de ello, a menudo se limita a recoger solapadamente ambas tendencias sin diseñar un sistema que las articule. La muestra más evidente de la falta total de consenso es el tenor del art. 2 CE, auténtico ejemplo de esquizofrenia normativa. El precepto insiste en su primer párrafo en la “indisoluble unidad” de la nación española como patria “indivisible”. En el segundo, sin embargo, reconoce que el país está integrado por regiones y “nacionalidades”, neologismo con el que se alude a los territorios que se perciben como una realidad nacional. Además se reconoce el derecho de todos estos territorios a la “autonomía”, que sólo puede ser entendida como capacidad de dictar sus normas propias.

La pretensión de diversificar la autonomía entre unos y otros territorios, insinuada en la distinción entre regiones y nacionalidades, intentó plasmarse en la Disposición Transitoria segunda que incluye una regla que permitía el acceso directo a un sistema pleno de asunción de competencias para las comunidades autónomas conocidas como históricas. Lo que formalmente se presentaba como dos vías de acceso a la autonomía plena, una directa y otra postergada cinco años, buscaba en realidad facilitar que hubiera territorios con un sistema de autogobierno auténticamente federal y otros con un régimen de mera descentralización administrativa. Esta posibilidad nunca se explicitó claramente, ni se previó la fuerza de los movimientos identitarios surgidos en otros territorios además de los históricos. Como resultado, en última instancia, la disposición transitoria no sirvió más que para atrasar lo inevitable: el acceso a un nivel homogéneo de competencias en todas las comunidades autónomas. Los acuerdos autonómicos alcanzados tras el referéndum andaluz y plasmados en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico⁴ y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial llevaban ya a la homogenización del sistema. A partir de los pactos autonómicos de 1992 parece claro que todas las comunidades autónomas han pasado a tener el mismo nivel competencial salvo pequeños matices⁵.

Posiblemente esta uniformidad esté en el origen de muchos de los problemas actuales del modelo territorial español. La sustancial igualdad jurídica del régimen autonómico de todos los territorios contrasta, sin duda, con la diversa intensidad de los sentimientos identitarios en ellos. El rasgo más definitorio de la construcción territorial de España es que conviven en un mismo Estado territorios con un fuerte sentimiento nacional propio y otros en los que ese tipo de identificación no se da entre la población. A esa diferencia evidente se le quiso dar respuesta con mecanismos que permitían una heterogeneidad de autogobiernos pero no funcionó. El problema de la actual homogeneidad va más allá de la frustración de quien quiere ser reconocido como diferente: implica sobre todo grados de satisfacción con el sistema territorial muy

⁴ Sobre ella, vid. la trascendental STC 76/1983, de 5 de agosto.

⁵ E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid 2014, 67.

diferentes, lo que en última instancia lleva al bloqueo de cualquier propuesta de reforma.

La valoración del estado autonómico no puede ser igual para quienes identifican la democracia con cierta capacidad propia de la población de un territorio para determinar jurídicamente su destino, que para quienes parten de la uniformidad del pueblo español como sujeto único de la soberanía legitimado para la toma de decisiones trascendentales. Sin embargo, en España se confronta la evaluación del sistema autonómico que se realiza desde territorios en los que la administración autonómica es y aspira a ser sólo una delegación administrativa con la que se genera en otros territorios en los que la posibilidad de autogobierno político se percibe como imprescindible para la idea democrática. Así, mientras que desde el centro peninsular se abre paso en la sociedad la idea de reducir el Estado autonómico -al que se considera progresivamente inútil- desde la periferia identitaria surgen ideas soberanistas a partir del análisis de la insuficiencia política de ese mismo Estado.

Si el sistema español está indeterminado constitucionalmente, su desarrollo posterior mediante estatutos de autonomía, leyes orgánicas y decisiones jurisprudenciales no es menos confuso. La falta de claridad no sólo plantea problemas doctrinales sino que está en el origen de un fracaso constitucional cada vez más evidente.

2. Un sistema con posibilidades federalizantes

Resulta imposible encasillar el sistema español de distribución territorial de competencias entre alguno de los sistemas clásicos y quizás tampoco sea necesario hacerlo. Lo cierto es que el término federal fue excluido de las deliberaciones por razones esencialmente emocionales, del mismo modo que los territorios con mayor peso identitario se negaron a la denominación de regiones⁶. Se recurre por tanto a hablar de 'sistema autonómico' lo que no deja de ser una locución tan obvia como vacía de contenido.

Más allá del nombre, lo único interesante de cualquier clasificación es la posibilidad de sintetizar la esencia del sistema. Desde ese punto de vista, simplificando en extremo, lo que caracteriza a los sistemas federales es que en ellos los territorios disponen de competencias políticas del máximo rango que se traducen en leyes territoriales que no están sometidas jerárquicamente a ninguna norma estatal que no sea la Constitución y las normas constitucionales. Esa supremacía de las decisiones territoriales se da, en razón del grado de descentralización, en algunos de los ámbitos asignados a su competencia. El conjunto de competencias en los que la normativa territorial es autónoma determina el espacio político en el que los legisladores territoriales concretan la voluntad de su ciudadanía sin ningún tipo de dependencia de los órganos comunes del Estado, dando lugar a distintos grados de federalismo. Así, la

⁶ Vid. F. FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, *Los problemas de la distribución territorial del poder en España. La reforma del Senado*, en *Revista de Derecho Político*, n° 34, 1964, 71-121.

libre decisión política de los territorios marca la diferencia con los sistemas unitarios descentralizados. En ellos la descentralización se realiza esencialmente por delegación y las normas territoriales están siempre sometida jerárquicamente a las Estatales. No conviven ordenamientos jurídicos paralelos sino que todas las decisiones territoriales pueden reconducirse a una norma estatal legitimadora y superior, de modo que en ocasiones puede hablarse con propiedad de auténtica descentralización administrativa.

La discusión acerca de si un sistema es unitario o federal cobra trascendencia en la medida en que de lo que se trata es de dilucidar si los territorios tienen capacidad política propia para determinar por sí mismas, y sólo por ellas, algunas de sus normas jurídicas sometidas exclusivamente a la Constitución. En definitiva, si los territorios tienen o no una voluntad propia que se manifiesta autónomamente y a la que no se le imponen decisiones estatales.

Desde ese punto de vista, no hay duda de que el sistema pergeñado por la Constitución española de 1978 apunta a un sistema federal, con las matizaciones que se quieran introducir. De hecho, ante la resistencia a usar el término federal, gran parte de la doctrina opta por la denominación de *Estado compuesto*, que no deja de remitirse a los principios clásicos del federalismo conviviendo varios sistemas jurídicos paralelos - territoriales y estatales- cuya relación no es jerárquica sino de competencia. Esta constatación formal ignora sin embargo la cuestión de la calidad de las competencias. Se ha acuñado la expresión “Estados federales unitarios” para referirse a los modelos en los que las decisiones de trascendencia se suelen adoptar a través de la legislación estatal en la que, sin embargo, participan los territorios⁷.

De una u otra forma, durante años ha habido consenso en que el modelo español de descentralización se acercaba más a un federalismo, aunque atenuado, que a un mero regionalismo. Así se ha visto tanto desde la doctrina extranjera como desde distintos puntos de vista de los estudios realizados aquí⁸, aunque se trata a menudo de una perspectiva basada antes en las normas jurídicas existentes que en su interpretación y adaptación por parte del juez constitucional.

Sin embargo la indeterminación constitucional ha tenido dos consecuencias esenciales. De una parte, la financiación autonómica ha quedado sometida a la constante negociación entre el estado central y las comunidades autónomas, introduciendo un factor de inestabilidad en todo el sistema. De otra parte, la falta de definición del modelo ha llevado a que la concreción de las competencias propias de las Comunidades Autónomas quede en manos del Tribunal Constitucional, que adquiere un papel protagonista y cotidiano en la configuración final del modelo.

⁷ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa*, 392, citando a K. Hesse.

⁸ Vid. A. LA PEGOLA, *Federalismo y regionalismo*, en G. Trujillo (coord.) *Federalismo y regionalismo*, Madrid 1979, 165-196.

3. La cuestión abierta sobre las competencias autonómicas y el papel del Tribunal Constitucional

El sistema que establece la Constitución española para determinar las competencias autonómicas se base, como es sabido, en el sistema de doble lista con la complicación añadida de que cada territorio, al constituirse en comunidad autónoma o mediante sucesivas reformas de su estatuto de autonomía

La concreción de las competencias autonómicas viene lastrada por los términos ambiguos utilizados en el artículo 149.1 CE, que deja en el aire grandes cuestiones. De una parte, la relación entre el Estado y los territorios se articula en diversas materias a partir de la distinción entre normas básicas y legislación de desarrollo. El concepto de lo básico ha resultado controvertido desde el principio. En una de sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional ya advertía de que “no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto”. Como solución, abogaba por su propia competencia señalando que “en caso necesario será este Tribunal el competente para decirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución”⁹. De esta forma, el Tribunal asumía la competencia de ir determinando en cada momento el grado de autonomía que podían disfrutar las comunidades autónomas.

El papel central del Tribunal Constitucional lo coloca en una posición de constituyente continuo aumentada por la ausencia de contrapesos. Si habitualmente su posición de supremacía casa mal con la idea de la separación de poderes y sólo se sostiene por una delicada aplicación del principio de *self-restraint*, en materia autonómica la ausencia de regulaciones constitucionales exagera definitivamente sus facultades. Todo esto ha venido exacerbado a partir de la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. El estatuto catalán de 2006 buscaba esencialmente introducir estabilidad en el sistema mediante una definición más clara de las competencias que redujera la situación de permanente conflictividad e indefinición. En palabras de un insigne profesor y magistrado apartado de la decisión, “la sentencia del Tribunal Constitucional que rechazó el Estatuto en muchos de sus extremos significaba lisa y llanamente negar el encaje constitucional de la fórmula ofrecida desde Cataluña”¹⁰. Para ello, el argumento central de la decisión es que corresponde al Tribunal Constitucional y no al legislador estatutario -en el que concurren las voluntades de un parlamento autonómico, del cuerpo electoral de la comunidad autónoma y de las Cortes Generales- determinar en ausencia de regulación constitucional el contenido efectivo de las competencias que corresponden al Estado central y a los territorios. Así, el estatuto de autonomía, en cuanto norma del poder constituido, no puede interpretar de forma general la Constitución ni incidir en la delimitación de las competencias interpretando el alcance del artículo 149.1 CE. Los

⁹ STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5

¹⁰ Cfr. P. PÉREZ TREMPES, *¿Qué reforma de la Constitución y quién la reforma?*, en *BEZ*, 10 de diciembre de 2015 (<https://www.bez.es/413870309/Que-reforma-de-la-Constitucion-y-quien-la-reforma.html>).

estatutos no pueden incluir la definición de categorías constitucionales. El Tribunal se reserva esta tarea para sí, sin ninguna vinculación externa ni siquiera a su propia jurisprudencia¹¹.

Así, cuando aborda la cuestión de la legislación básica, el tribunal rechaza que el nuevo estatuto catalán establezca que las bases son “principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley”. De una parte, porque no corresponde al estatuto fijar ni la definición material ni la formal de bases. De otra, porque aunque a veces la jurisprudencia las había definido de manera coincidente con el nuevo texto legal, en otras el tribunal había sido mucho más laxo esencialmente con los requisitos formales.

En definitiva, el juez constitucional español cierra la puerta a cualquier concreción de la indefinición constitucional que pueda recortar su propio papel central en esta tarea. Definitivamente, la articulación entre el principio de unidad del Estado y el principio de autogobierno de los territorios se deja permanentemente en manos del juez constitucional, que es el responsable no ya de construir el Estado autonómico, sino de ir adaptando continuamente su contenido en un proceso interminable. El grado de federalismo del sistema español de distribución territorial del poder es variable en cada momento y depende esencialmente de la visión que tenga en cada momento el Tribunal Constitucional. Por más que se insista en que este Tribunal no puede ocupar el papel del poder constituyente, lo cierto es que ante una constitución abierta y en ausencia de reformas constitucionales, las sentencias interpretativas de nuestro juez constitucional van continuamente mudando el sistema constitucional de organización territorial¹².

4. La falta de articulación institucional del Estado autonómico

La cuestión competencial permanece abierta. Eso significa que gran parte del sistema es variable y está en manos de la interpretación que en cada momento histórico haga el juez constitucional. Aún así el sistema hubiera necesitado de reformas institucionales adicionales para configurarse definitivamente con un sistema de inspiración federal viable y con cierta estabilidad en el tiempo. Esa construcción institucional, que habría facilitado la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal al tiempo que reforzaba la solidaridad entre territorios, sería la única manera de articular con vocación de permanencia la integración en un único Estado plural de territorios con aspiración y capacidad de autogobierno político. El fracaso en la construcción de mecanismos institucionales está seguramente muy relacionado con la actual sensación de incapacidad del sistema para articular un Estado plural .

¹¹ Cfr. J. TORNOS MAS, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, Nº. 1, 2011, 37 ss.

¹² Cfr. J. GARCÍA ROCA, *El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos, o la insostenible levedad del poder de reforma constitucional*, en *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 43, 2011, 105 ss.

Estas insuficiencias venían ya anunciadas en la configuración constitucional del Senado. La absoluta inadecuación de esta Cámara, tanto por sus funciones como por su composición, para servir como mecanismo de participación autonómica en la legislación estatal ha sido puesta de manifiesto por la doctrina desde los primeros tiempos de la Constitución¹³. Adicionalmente, se ha insistido luego mucho en la falta de mecanismos estables para facilitar las relaciones intergubernamentales tanto de manera bilateral como conjunta¹⁴.

En este plano institucional resulta aún más disfuncional la cuestión de la financiación autonómica. La Constitución no diseña ningún mecanismo de financiación autonómica más allá de sentar el principio de que debe ser suficiente. Esto ha dejado la financiación de las comunidades autónomas al albor de la discusión y la negociación política, introduciendo un elemento distorsionador en cuanto a la valoración de la capacidad de autogobierno de los territorios. Las comunidades autónomas dependen casi en exclusiva de la financiación estatal. De hecho, el Tribunal Constitucional también ha recortado ampliamente la capacidad de las comunidades de crear tributos propios, cerrando así la puerta a vías adicionales y sostenibles de financiación propia¹⁵ y haciéndolas depender de la “generosidad” del ejecutivo central. Por otro lado, es cierto que el porcentaje de presupuesto del Estado español que se ejecuta por las comunidades autónomas es significativamente alto. Sin embargo, la mayor parte de estos fondos cedidos por el Estado corresponde a transferencias para la ejecución de materias y cuestiones reguladas en el nivel estatal y sobre las que los territorios no tienen una capacidad política propia.

La financiación, en definitiva, coloca al poder central en una posición jerárquica y orbital que le permite determinar la capacidad de autogobierno de las comunidades autónomas, cuya posición política no está financieramente asegurada.

5. Una interpretación (cada vez más) centralista de la Constitución

En los últimos años del siglo XX pareció asentarse la idea -no exenta de críticas- de que el sistema territorial español se había asentado ya como un modelo netamente federal, aunque con claro predominio del poder central. Sin embargo, los análisis sobre el sistema autonómico realizados en el primer cuarto de siglo de vigencia de la Constitución española han dejado de servir para explicar la situación actual. En los primeros años del nuevo siglo se han producido modificaciones trascendentes que han llevado a una actual crisis del sistema. El factor político ha sido, sin duda, determinante. Los cambios en las alianzas políticas y la propia situación personal de algunos líderes

¹³ Por todos, vid. los estudios incluidos en el libro colectivo, J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid 2008. También, por ejemplo, E. ALBERTÍ ROVIRA, *Senado y representación territorial*, en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*, Valencia 2005, 841 y ss

¹⁴ Por todos, vid. M.J. GARCÍA MORALES, J.A. MONTILLA y X. ARBÓS, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid 2006.

¹⁵ Cfr. F. CAAMAÑO, *¿Del Estado autonómico al Estado federal? La ilusión de volar con las alas cortadas*, en *Teoría y derecho*, Nº 19, 2016, 62-76, 70 ss.

tradicionales envueltos en casos judiciales contribuyeron evidentemente a aumentar la sensación de insatisfacción con el sistema autonómico.

Sin embargo, ha sido la respuesta estatal a esas pulsiones periféricas la que ha venido a descompensar definitivamente el mecanismo. La fragilidad de un reparto competencial que depende de la visión política que tenga en cada momento la mayoría de magistrados del Tribunal Constitucional se ha puesto de evidencia cuando desde un posicionamiento claramente centralizador se ha recortado casi hasta su desaparición la facultad de las Comunidades Autónomas para decidir legislativamente la dirección política de sus territorios. La laminación de las competencias autonómicas se ha visto acompañada de decisiones que reducen el papel político de las asambleas legislativas territoriales hasta llegar a lo que puede verse como una auténtica mutación del sistema de distribución territorial del poder.

Una primera línea de expansión de las competencias estatales se ha producido a partir de la idea tradicional de que en numerosas materias (algunas tan relevantes como sanidad o enseñanza) hay una concurrencia de funciones entre el Estado y las comunidades autónomas que se manifiesta en la mencionada competencia estatal para dictar normas básicas comunes para toda España. La determinación concreta de qué es lo básico en cada una de estas materias ha suscitado numerosas controversias nunca resueltas del todo. En principio la jurisprudencia estableció un requisito formal para las bases: que vinieran determinadas en una norma con rango de ley parlamentaria. Sin embargo, se trata de una garantía que se ha ido debilitando progresivamente y en la actualidad parece aceptarse sin más problema la posibilidad de bases estatales establecidas en reglamentos gubernamentales, incluso sin una previa habilitación legal para ello. En ocasiones se llega a aceptar hasta la posibilidad de bases que vinculan a las comunidades autónomas determinadas en meros actos de aplicación y ya sólo puede hablarse de una preferencia -que no obligación- de que las bases vengan determinadas en una ley.

Sin garantía formal para evitar excesos estatales, el Tribunal Constitucional se reserva la potestad de decidir caso por caso qué es lo básico y, en consecuencia, hasta donde puede llegar la competencia estatal. Desde su perspectiva unitaria, era de prever que esta determinación se hiciera de manera generosa con el Estado central, y así ha sucedido. Progresivamente, se va reduciendo la capacidad normativa de las comunidades autónomas desde una visión expansiva en la que incluso los detalles de la regulación de esas materias supuestamente concurrentes pueden considerarse básicos si el poder central así lo quiere.

Un ejemplo reciente de ello está en la decisión dictada cuando Castilla La Mancha aprueba una norma con rango de ley que estable una jornada ordinaria de trabajo para los funcionarios públicos dependientes de la comunidad autónoma de 35 horas semanales, que fue impugnada por el Estado¹⁶. Conforme al art. 149.1.18ª CE, el Estado sólo es competente para establecer la regulación básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Pues bien, el Tribunal Constitucional no tiene ningún problema en determinar que en esa materia lo básico incluye los deberes y derechos de los

¹⁶ STC 158/2016, de 22 de septiembre, FJ 3.

funcionarios y que la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo forma parte de esos derechos. En realidad, todo el régimen funcional afecta a sus derechos, de ese modo, se extiende la idea de lo básico de tal manera que las comunidades autónomas pierden casi toda posibilidad de dictar normas en materia de funcionarios¹⁷. Lo que era una competencia compartida se convierte en una competencia estatal en la que los territorios apenas tienen ningún espacio de decisión. Si la Comunidad Autónoma no puede diferenciarse políticamente del Estado ni siquiera para regular las horas semanales de trabajo de sus propios funcionarios, lo cierto es que su capacidad legislativa se reduce a la mera aplicación de las decisiones centrales.

La tendencia es similar en otras materias. La razón está en que conceptos tan abiertos como “lo básico” sólo pueden resolverse desde una precomprensión del modelo territorial de distribución del poder. En ausencia de previsiones constitucionales claras incluso sobre los principios esenciales del modelo español, la idea que se tiene sobre el modelo es necesariamente ideológica. Es a partir de esa imagen ideológica de cuál debe ser el papel del Estado central desde donde se construye la argumentación del Tribunal Constitucional sobre qué debe ser básico y, por consiguiente, idéntico para toda España. La jurisprudencia demuestra así que la visión de nuestro máximo órgano jurisdiccional asume que casi la totalidad de las decisiones de calado político han de residenciarse en el poder central, marginando el autonómico.

6. La expansión de las competencias transversales del Estado

Otro de los instrumentos tradicionalmente utilizados por el Tribunal Constitucional en su tarea de recentralización es la ampliación del contenido asignado a determinadas competencias estatales que, por su carácter abierto, pueden servir como título que legitime una intervención sobre cualquier competencia autonómica.

Históricamente, el ejemplo más evidente era el de la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1ª CE). Recientemente se utiliza, por ejemplo, para legitimar la norma del Gobierno central que regula para toda España las condiciones en que puede obtenerse la tarjeta que permite a las personas con discapacidad aparcar sus vehículos en lugares reservados. Cuando el gobierno vasco la impugna invocando su competencia exclusiva en materia de asistencia social, el Tribunal Constitucional entiende que la decisión acerca de quiénes pueden acceder a una tarjeta para aparcar en los espacios reservados a personas con discapacidad, el mínimo de plazas de aparcamiento que se les debe reservar o los trámites para conseguir dicha tarjeta constituyen regulación de las “condiciones básicas de igualdad” que corresponde al Estado¹⁸. Con dicha interpretación, viene a desaparecer la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social, pues la práctica totalidad de

¹⁷ La anulación de jornadas laborales inferiores a la prevista por el Estado se ha extendido también a normas andaluzas en las SSTC 142/2017, de 12 de diciembre y 78/2018, de 5 de julio.

¹⁸ STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 5.

situaciones susceptibles de ser reguladas en su aplicación afectarán de un modo u otro al derecho a la igualdad. El resultado es que, también en esta materia, las competencias autonómicas pasan a ser meras competencias de desarrollo y aplicación de normas estatales.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional está estirando otros títulos competenciales estatales para socavar las competencias autonómicas. El ejemplo más claro es el de la competencia para la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE). Así, una reciente jurisprudencia ha venido a anular las normas autonómicas andaluzas que establecía la posibilidad de expropiar temporalmente viviendas vacías, propiedad de entidades bancarias, para atender situaciones de emergencia de personas sin vivienda con motivo de la crisis económica. En la STC 93/2015 y otras siguientes, el Tribunal Constitucional reconoce que la ordenación de la vivienda es una materia exclusiva de las comunidades autónomas (art. 148.1.3º CE) pero cree que la medida de expropiación temporal de viviendas debe ser encuadrada en la competencia estatal de planificación general de la economía. De esa manera, establece que la regulación del mercado hipotecario para atender las necesidades de vivienda derivadas de la crisis es una competencia estatal. Y una vez que el Estado ha establecido una serie de medidas (una prórroga en los desahucios) las Comunidades Autónomas no pueden por sí solas establecer medidas diferentes. El resultado es lo que algún magistrado del propio Tribunal Constitucional ha denominado “expropiación” de las competencias autonómicas sobre vivienda. Es sólo un ejemplo, quizás el más significativo, de la utilización de este tipo de competencias transversales para bloquear cualquier tipo de competencia, incluso sectorial, de los territorios en materias que les habían sido asignadas por la Constitución.

Las competencias del Estado central tienden a interpretarse con una fuerza expansiva tal que impiden a las comunidades autónomas legislar de manera autónoma en, prácticamente, todas las materias. Con frecuencia, no es ya sólo que las normas autonómicas deban someterse a reglas estatales genéricas que pueden desarrollar libremente, sino que incluso se limita esta capacidad de desarrollo estableciendo que los territorios no pueden crear normas paralelas con una orientación diferente a la adoptada por el Estado. En definitiva, la legislación autonómica no es sólo legislación de desarrollo sino con frecuencia tiene limitado su alcance a la mera aplicación de decisiones estatales.

Frente a ello, las Comunidades Autónomas han encontrado un espacio de cierta capacidad política en la elaboración de leyes administrativas que, aún solapándose con las estatales, establecen un marco propio en materias como la transparencia, la memoria histórica, la violencia contra la mujer o la transexualidad. Se trata de crear, entre otras cosas, procedimientos y sanciones administrativas propios para la vigilancia y gestión pública en cuestiones sensibles políticamente. Ello permite pronunciamientos políticos de cierta entidad en cuestiones sociales y de buena gobernanza. Sin embargo, más allá de eso, la elaboración de normas jurídicas propias para la ordenación de la vida en su territorio encuentra poco espacio para realizarse de manera autónoma, sin una dependencia de las decisiones político-legislativas del parlamento estatal.

7. El impacto de la doctrina sobre el proceso secesionista catalán

En los años que siguieron a la decisión de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en este territorio creció extraordinariamente el apoyo social a las ideas nacionalistas y, sobre todo, secesionistas. A partir de 2014 las instituciones catalanas empiezan a adoptar decisiones, inicialmente de carácter meramente declarativo, destinadas a impulsar lo que denominan el “derecho a decidir” sobre la relación entre Cataluña y España. Frente a ello, el Gobierno de la Nación opta por impugnar estas decisiones ante el Tribunal Constitucional. Se trata de una elección jurídicamente arriesgada en la medida en que los actos controvertidos eran decisiones sin valor de ley del Parlamento de Cataluña. Por más que resulte evidente que un territorio integrado en el Estado español no puede unilateralmente alterar el orden constitucional vigente ni, en consecuencia, aprobar normas tendentes a regular una nueva entidad política desvinculada de la Constitución española, la opción de utilizar los recursos jurisdiccionales previstos para asegurar la regularidad constitucional de las normas jurídicas a pronunciamientos políticos sin valor jurídico vinculante implica riesgos notables para la supervivencia de todo el sistema.

Las decisiones del Tribunal Constitucional tendentes a anular, como si fueran auténticas normas jurídicas, tomas de posición políticas han ido más allá del papel asignado a un juez constitucional. Al anular declaraciones políticas sin valor jurídico el Tribunal se sitúa a sí mismo como juez del pensamiento político y defensor de determinados valores constitucionales, notablemente el de la unidad de España. Cuando la nulidad de estas declaraciones se quiere convertir en prohibición de que se vuelvan a manifestar se da un paso que sólo es comprensible desde una visión que desprecia el valor de los parlamentos autonómicos.

El primer asunto de este tipo fue el resuelto mediante la Sentencia 42/2014. Es en ella donde se abre la puerta a la impugnación de declaraciones políticas de carácter general, disociando lo jurídico de lo vinculante¹⁹, con todas las implicaciones que ello supone sobre el control jurisdiccional de la política. En cuanto al fondo, la resolución construye el rechazo de las pretensiones soberanistas en torno al concepto de soberanía, desechando otras construcciones posibles de rechazo que habrían dado más relevancia al modelo autonómico o incluso al federalismo. Así, acepta la posibilidad de un “derecho a decidir” de la ciudadanía catalana pero sólo en la medida en que no se entienda como un ejercicio de la soberanía; sería, esencialmente, un derecho a presentar iniciativas de reforma constitucional en el marco de los procedimientos previstos en la Constitución. Este reconocimiento, que pese a sus limitaciones abría una cierta puerta a las pretensiones soberanistas catalanas, desaparecerá muy pronto. Poco tiempo después,

¹⁹ Esta idea, sintetizada en la afirmación de la Sentencia de que “lo jurídico no se agota en lo vinculante”, ha sido ampliamente criticada por la doctrina. Por todos, vid. E. FOSSAS ESPADALER, *Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, 282 ss.

la STC 138/2015 aborda no ya la legitimidad de plantear una consulta popular sino la de formular en ella determinadas preguntas. A ese respecto recuerda que hay cuestiones resueltas con el proceso constituyente que están sustraídas de las decisiones del poder constituido. Sobre ellas no se puede plantear un referéndum o consulta, en la medida en que siempre versará sobre una materia que no es competencia del órgano que propone el referéndum. El parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse exclusivamente a través de los procedimientos de reforma previstos en la Constitución. Estos solo prevén un pronunciamiento popular en la fase final del procedimiento: para ratificar o no la propuesta de reforma constitucional elaborada por el parlamento. Así, parece que se cierra la puerta a someter consultivamente al cuerpo electoral cuestiones relativas a la reforma de la Constitución. Es posible abrir un debate social, deliberativo, sobre posibles reformas de la Constitución pero parece que no es posible consultar la opinión de todo o una fracción del cuerpo electoral sobre ello.

En este contexto se llega a la STC 259/2015, en la que nuevamente se juzga una declaración política aprobada en el Parlamento de Cataluña. En este caso instaba al Gobierno y la sociedad catalanas a iniciar un proceso constituyente para convertirse en el futuro en una república independiente. En ella, tras recordar que la Constitución es el fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el Tribunal impone a los cargos públicos un deber de comprometerse a acatar la Constitución. Como no podía ser de otra manera, declara que la resolución vulnera la Constitución por infringir los artículos que estipulan cómo debe procederse a su reforma. Una vez aceptada la práctica de juzgar meras declaraciones, se trata de una decisión coherente frente al desafío secesionista. Y sin embargo, esta sentencia se ha convertido en la práctica en una auténtica prohibición de que el parlamento aborde de ninguna manera la discusión sobre una hipotética secesión de su territorio.

En efecto, a partir de esta Sentencia la Abogacía del Estado y el Tribunal Constitucional deciden enfrentar los sucesivos desafíos del parlamento catalán por la vía de la ejecución de sentencias. De hecho, la estrategia se verá reforzada por una reforma legislativa de las potestades de ejecución del Tribunal Constitucional que aumentará sus facultades desorbitadamente²⁰. No obstante, su principal plasmación es doble: de una parte, la tramitación de sucesivas impugnaciones como un incidente en el que se reclama la correcta ejecución de la STC 259/2015; de otra, la imputación por un delito de desobediencia contra actores políticos que participan en la tramitación parlamentaria de iniciativas políticas o jurídicas relacionadas con el deseo de independencia.

Así, cuando este parlamento crea una ‘comisión de estudios sobre el proceso constituyente’, el Tribunal Constitucional entiende que, con independencia de los resultados de esta comisión y del trámite que se les dé, el mero hecho de crearla supone

²⁰ La reforma se operó mediante la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, “para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho”. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa emitió opinión muy crítica en su sesión plenaria de 10 y 11 de marzo de 2017. Sin embargo, fue ratificada por el propio Tribunal Constitucional mediante las SSTC 185/2016 de 3 de noviembre y 215/2016, de 15 de diciembre. Sobre este tema, vid. I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 38, 2016, 643-682.

una desobediencia a la sentencia²¹. Cuando se le someten después las conclusiones de la comisión, no sólo las anula sino que insta directamente al parlamento a no realizar ese tipo de pronunciamientos e incluso informa a la fiscalía de que se ha producido un incumplimiento, dando lugar a la persecución penal de los parlamentarios. De ese modo el Tribunal Constitucional asume una facultad restrictiva del debate político²² desconocida hasta el momento.

El resultado práctico es que se prohíbe con carácter general cualquier iniciativa parlamentaria tendente a provocar un pronunciamiento político sobre la cuestión de la posible independencia de Cataluña. Así lo afirma el ATC 24/2017, que considera que prohibición se extiende a cualquier actividad parlamentaria que se dirija a dar soporte al objetivo de “la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del Estado catalán independiente en forma de república” (FJ 8). No se trata de una prohibición genérica, bajo amenaza de declaración de inconstitucionalidad sino de un mandato directo que convierte en delito de desobediencia el mero hecho de formular, admitir a trámite o votar favorablemente cualquier acto parlamentario que pueda terminar con un pronunciamiento político favorable a iniciar un proceso para que Cataluña pueda llegar a ser independiente. Es decir, una auténtica restricción del debate político formulada, además, con efectos preventivos.

La restricción al debate por la vía de ejecución continúa indefinidamente en el tiempo. Cinco años después de la Sentencia de referencia, el Tribunal anula la admisión a trámite para su discusión de una declaración política que reitera “la defensa del derecho a la autodeterminación y la reivindicación de la soberanía del pueblo de Cataluña para decidir su futuro político”²³ y de otra declaración en la que el parlamento -si se aprobase- declararía su “voluntad de ejercer de forma concreta el derecho a la autodeterminación y de respetar la voluntad del pueblo catalán”²⁴. No permite que se sometan a votación porque entiende que desobedecen su prohibición de cualquier discusión meramente política sobre la autodeterminación.

Más allá de los efectos que este tipo de decisiones tenga sobre la propia posición del Tribunal Constitucional, lo cierto es que vienen a recortar el espacio de autonomía política de los parlamentos autonómicos y denota cierta perspectiva desvalorizadora de los mismos.

Es una tendencia que se ratifica en decisiones posteriores entre las que se puede destacar la prohibición al parlamento catalán de censurar políticamente el discurso que dirigió el Jefe de Estado a la nación para hablar precisamente de Cataluña. Se trata de una resolución política por la que el parlamento catalán “rechaza y condena el posicionamiento del rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia”. El Tribunal Constitucional²⁵ analiza el contenido de la

²¹ AATC 141/2016 y 170/2016.

²² Cfr. E. ROIG I MOLÉS, *Procés sobiranista i Tribunal Constitucional. Anàlisi d'un impacte recíproc*, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 54, 2017, 42.

²³ ATC 9/2020, de 28 de enero.

²⁴ ATC 16/2020, de 11 de febrero.

²⁵ STC 98/2019, de 17 de julio.

resolución y concluye que le atribuye al monarca “una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional”. La declara inconstitucional, al igual que la consecuente declaración contra el sistema monárquico. De ese modo, se priva al parlamento autonómico de reaccionar frente a una intervención televisiva del monarca en la que, precisamente, criticaba posicionamientos políticos de algunos diputados catalanes. Al mismo tiempo, el Tribunal se abriga definitivamente la facultad de examinar y valorar el contenido de declaraciones políticas, anulándolas si le parecen incongruentes. Todo ello contribuye al deterioro de la capacidad de debate político en esa sede.

En enero de 2020 el Tribunal Constitucional anuló la tramitación de otra declaración política en la que el Parlamento de Cataluña se limitaba a indicar su “reprobación de la monarquía”. Entendió que el mero hecho de admitir una resolución así suponía una desobediencia a la Sentencia 98/2019. Así, no sólo deduce testimonio para que los miembros de la Mesa del Parlamento pueda ser juzgada por desobediencia, sino que viene a ratificar que la prohibición de discusión no sólo abarca posibles condenas al Rey actual, sino incluso las dirigidas al sistema monárquico mismo²⁶.

En todas estas decisiones que -bajo la excusa de frenar el independentismo político- degradan la capacidad política de las comunidades autónomas, puede identificarse una concepción centralista del Estado español que empieza a casar mal con cualquier tipo de federalismo. Cristaliza posteriormente en una redefinición de los mecanismos excepcionales de intervención estatal sobre las comunidades autónomas.

El artículo 155 de la Constitución española, permite que en caso de desobediencia constitucional grave o de peligro para el interés general el ejecutivo central, con la autorización del Senado, asuma temporalmente competencias de las Comunidades Autónomas. Eso fue lo que hizo a raíz de la confusa aprobación por algunos diputados catalanes de una declaración que parecía proclamar la independencia de Cataluña pero que jamás se aplicó de ningún modo. Cuando el asunto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, éste entendió que se daban las circunstancias exigidas por la Constitución “en cuanto se discutió la preservación misma del Estado español, intentando cuestionar su unidad e integridad territorial y constitucional”. A su modo de ver se trata de una manifestación del principio de unidad de país. En su sentencia el Tribunal extiende de manera amplia las facultades que este artículo otorga al Gobierno central. En primer lugar atribuye al Gobierno central un amplio margen de apreciación acerca de si se dan las circunstancias de atentado contra el interés general y de si la Comunidad Autónoma acepta o no solucionarlo por sí misma. Adicionalmente autoriza al Gobierno central para sustituir a todas las autoridades autonómicas, alterar la estructura institucional de la comunidad autónoma y en general adoptar todas las medidas que considere necesarias sin sometimiento al principio de proporcionalidad. Entre las medidas adecuadas, el Tribunal destaca la de que el presidente del Gobierno central asuma la facultad de disolver en el momento que considere políticamente oportuno el parlamento autonómico. De ese modo autoriza para decidir por razones de mera oportunidad política el momento en que se celebrarán nuevas elecciones,

²⁶ ATC 11/2020, de 28 de enero.

rompiendo con ello la legitimidad propia de la comunidad autónoma. Una cosa sería que el Senado disolviera automáticamente un parlamento desobediente y otra es dar esa facultad al ejecutivo central. Esta última solución desvaloriza la legitimidad democrática de los ejecutivos autonómicos. De esta manera, el Tribunal Constitucional contribuye decisivamente a la desvalorización política de los parlamentos autonómicos.

Es cierto que la mayoría de los sistemas federales introducen algún elemento de coerción estatal sobre los territorios, destinados precisamente a evitar intentos secesionistas o de rebeldía a la aplicación de las normas estatales. Lo que destaca de la decisión española es la amplitud con la que se diseñan estas medidas, hasta el modo de configurar un sistema en el que la relación entre el Estado central y los entes territoriales es cada vez menos de competencia y puede llegar a ser de jerarquía. La posibilidad de que el Gobierno central utilice su amplia capacidad coercitiva se convierte en una amenaza que se suma a las amplias prohibiciones de que los parlamentos autonómicos aborden siquiera en sus discusiones determinados posicionamientos políticos.

En definitiva, al recorte de las competencias se suma un trascendente recorte del peso político de las asambleas legislativas autonómicas.

8. Alguna conclusiones

A la vista de la evolución de los últimos años, cada vez se hace más difícil mantener que el sistema español sea una modalidad limitada de federalismo en la que, de algún modo, conviven ordenamientos paralelos en los territorios y el conjunto del Estado. Por el contra, los rasgos que definen el modelo de distribución territorial del poder en España se parecen cada vez más a de un Estado unitario con mera descentralización administrativa.

La pérdida de la capacidad normativa y política de las comunidades autónomas aproxima su naturaleza a la de entes regionales descentralizados, no muy diferentes de los municipios. Su capacidad normativa va quedando reducida al desarrollo de normas estatales y la ejecución de decisiones adoptadas en el nivel estatal. En la práctica en España las leyes autonómicas están casi siempre jerárquicamente sometidas a las estatales. El reparto constitucional de competencias sólo se aplica contra el Estado central en ocasiones, exclusivamente para vetar que entre en un detalle excesivo en la regulación de determinadas materias. Sin embargo, no hay prácticamente materias en las que las decisiones de los territorios sean realmente autónomas. A ello se suma la devaluación del papel de los parlamentos autonómicos como espacios de decisión política, con la creciente imposición de temas y áreas en las que tienen vetada incluso la mera discusión deliberativa.

Esta construcción institucional en la que las decisiones se toman en el ámbito estatal y se desarrollan en el autonómico rompe, sin duda, las expectativas creadas por el texto de 1978. Que el sistema autonómico quedase abierto, no implica que la Constitución no hiciera ningún pronunciamiento sobre ello. Del texto constitucional se

desprende una visión casi federal que ha desaparecido en la práctica en un proceso al que algunos llaman de “mutación constitucional” porque se ha realizado a golpe de sentencia del Tribunal Constitucional, pero que desde el punto de vista político y social puede calificarse de auténtico fraude de Constitución.

Las tensiones y los desafíos surgidos especialmente en Cataluña, mucho más virulentos que los que se dieron anteriormente en el País Vasco pueden haber jugado un papel relevante en este fracaso del sistema autonómico. Han contribuido a tensionar un sistema que, en ausencia de reglas jurídicas claras, permanecía siempre en el limbo de la voluntad política y jurisdiccional de descentralización. Sin embargo, más allá del esfuerzo causado por las reivindicaciones nacionalistas catalanas la responsabilidad del movimiento recentralizador está en un Tribunal Constitucional que, con el innegable apoyo de parte de la clase política nunca ha sabido aceptar la realidad compleja e indudablemente plurinacional del Estado español.

La idea de que sólo las Cortes Generales ejercen la soberanía y sólo él tiene legitimidad para actuar como representación de cualquier fracción del pueblo español aparece en muchos detrás de muchas de las argumentaciones del juez constitucional que parece convencido que, por definición, el legislador y el ejecutivo estatal defienden el interés general mejor de lo que lo hacen sus homólogos autonómicos. Entiende el autogobierno que prometía la Constitución más como una capacidad de gestión que de decisión política autónoma.

La frustración del ideal territorial constitucional corre el riesgo de ahondar en los problemas territoriales que no se supieron resolver entonces. La brecha entre quienes perciben las comunidades autónomas como un mero ente administrativo que incluso provoca la duplicidad de servicios y los que las ven como el recuerdo de una promesa incumplida de autogobierno crece cada día. Posiblemente cualquier solución lógica exigiría una reforma constitucional que diera capacidad de autogobierno político especialmente a los territorios en los que existe una reivindicación identitaria de ello. La satanización de las aspiraciones de tales territorios por parte de un Tribunal Constitucional cada vez menos ecuaníme no parece que ayude a encontrar la necesaria solución de consenso.