

Fernando Flores Giménez (España)*

La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales

I. Introducción

Uno de los elementos más importantes y controvertidos de la Constitución española de 1978 es su título VIII, relativo a la organización territorial del Estado.

España es, en la actualidad, un país descentralizado que ha establecido la ordenación territorial del poder en torno a lo que se ha denominado *Estado autonómico*. Esta denominación es original del constitucionalismo español, pues no se encuentra con anterioridad en otra sede (de construcción doctrinal o de aplicación práctica), y es la consecuencia de la falta de acuerdo de los constituyentes sobre los modelos de *Estado federal* y de *Estado regional*.¹

Habría que detenerse en la construcción histórica del Estado español y detallar algunos de sus hitos más relevantes para entender cabalmente la transición española, el momento constitucional de 1978 y los casi veinticinco años de proceso autonómico —no cerrado— que desde entonces han transcurrido.

Digamos que, dejando aparte la propia configuración medieval en reinos de lo que hoy es España, el problema de la concepción unitaria del Estado hunde sus raíces más cercanas y profundas en la primera mitad del siglo XVIII, cuando Felipe V acabó con los elementos más importantes de los regímenes particulares de los territorios de la monarquía española, y en la segunda mitad del siglo XIX, en lo que fueron las guerras carlistas y su derivación hacia los modernos nacionalismos y el llamado “hecho diferencial”, el catalán, vasco y gallego principalmente.²

* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia, España.

¹ Entre las numerosas obras dedicadas a la autonomía de nacionalidades y regiones, Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.

² Varios autores, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Barcelona, 1995.

Frente a estos nacionalismos surgió otro, del que se habla menos: el nacionalismo *españolista*, que tuvo en el régimen de Franco un reconocimiento simplista pero eficaz, y que provocó la represión del resto de sensibilidades nacionales, acallando un pluralismo que llegada la caída del régimen y la transición a la democracia mostró toda su fuerza.

A partir de aquí los constituyentes se plantearon como reto definir un Estado que diera cabida a las distintas nacionalidades y sus reivindicaciones. De ese reto surgió el artículo 2 de la Constitución española (en adelante CE), en virtud del cual “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”; y también de él surgió el título VIII de la CE, denominado “De la organización territorial del Estado”, al que haremos referencia enseguida.

En este artículo me propongo llevar a cabo una descripción del modelo de Estado que establece la CE, es decir, de cómo se organiza territorialmente el poder en el Estado español. Para ello dividiré el trabajo en cuatro puntos principales. Los tres primeros los dedicaré a delimitar —forzosamente de forma breve— la forma de Estado español: introduciendo algunas cuestiones generales y los principios inspiradores del Estado autonómico, describiendo la organización de las comunidades autónomas y delimitando el mecanismo de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En el cuarto y último apartado introduciré algunas notas sobre el estado de la cuestión en la actualidad, fundamentalmente la valoración del proceso autonómico veinticinco años después de su origen y la discusión sobre la idea del modelo de Estado para el futuro, si ha de sostenerse a los principios de la asimetría y la apertura o, por el contrario, debería concebirse como algo destinado a ser cerrado.

II. Cuestiones generales sobre la organización territorial del Estado

El punto de partida del acercamiento a esta materia es el artículo 137 de la CE, en virtud del cual:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El Tribunal Constitucional español dijo desde un principio (STC 4/1981) que estábamos en presencia de una “distribución vertical del poder político” entre entidades de distinto nivel, en cuya cúspide tenemos al Estado, titular de la soberanía, a continuación a las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y finalmente los denominados *entes locales*, las provincias y los municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito.

En cuanto a estos últimos, quede dicho al menos que, aunque se ha afirmado que la autonomía local se reduce al carácter administrativo de sus funciones, por

contraposición a la autonomía política que, como hemos visto, caracterizaría a las regiones o comunidades autónomas, no puede negarse un cierto carácter político a los entes locales como los municipios, cuyos dirigentes son elegidos por los ciudadanos.³ Junto con ello debe tenerse en cuenta la cuestión de la participación ciudadana, un fenómeno cada vez más saludable directamente relacionado con la autonomía política y los entes locales, medio en el que aquella se manifiesta.

Entrando ya en materia, debemos comenzar con la mención de los principios generales establecidos en la CE que inspiran la organización territorial del poder:⁴

1. En primer lugar, el principio de la unidad del Estado

Este principio viene a decirnos que el Estado español constituye una unidad jurídica, política, económica y social, incompatible con la división del Estado en compartimentos estancos (STC 44/1984). Podríamos decir que, por definición, un Estado es unitario y que, en caso contrario, no es Estado. Cuestión diferente es que sea un estado centralizado o descentralizado.⁵

En la Constitución española este principio de unidad se combina y compatibiliza con el principio de autonomía reconocido a las comunidades autónomas para la gestión de sus propios intereses.

2. El principio de autonomía

La autonomía supone el reconocimiento de un determinado nivel de autogobierno para las comunidades autónomas; evidentemente, el problema radica en determinar cuál es su alcance. Como primer e incompleto acercamiento puede decirse que es el que se enmarca en los límites de la Constitución.

Dos notas fundamentales pueden señalarse respecto de la autonomía: en primer lugar, la autonomía hace referencia a un poder limitado, es decir, no es lo mismo que la soberanía, teóricamente ilimitada; en segundo lugar, la autonomía, en el marco de la Constitución, no puede oponerse al principio de unidad del Estado, sino que alcanza en él su verdadero sentido (STC 4/1981).

3. El principio de solidaridad

La solidaridad, recogida en los artículos 2 y 138 de la CE, no se entiende como un principio retórico, sino como un bien jurídico exigible en el marco del modelo de Estado que establece el texto fundamental.

Esta solidaridad se ha de manifestar en el establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, así como en la prohibición de

³ Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1998.

⁴ Para esta materia, Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.

⁵ Puede verse José Juan González Encinar, *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985, p. 59.

que las diferencias entre las distintas comunidades autónomas impliquen privilegios económicos y sociales para los ciudadanos que viven en ellas.

4. *El principio de igualdad*

Respecto de las comunidades autónomas, el principio de igualdad actúa de la siguiente forma: de una parte, estableciendo su igual subordinación a la Constitución; de otra, a través de su representación en el Senado, bajo los mismos criterios; además, por la igual posibilidad de todas de actuar como parte legitimada activa a la hora de interponer recursos ante el Tribunal Constitucional; finalmente, a través del principio de solidaridad (los estatutos de autonomía no pueden suponer privilegios económicos ni sociales).

A todo ello debe sumarse el reconocimiento constitucional explícito de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos, recogido en el artículo 139.1 de la CE.

5. *La unicidad del orden económico y del mercado*

Este principio se corresponde con el dictado del artículo 139.2 de la CE, en virtud del cual “ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

En este sentido, el Estado ostenta la competencia de coordinación económica en todo el territorio, pero ha de compatibilizarla con otras competencias autonómicas a través de distintas técnicas, como la autorización, el control (previo o a posteriori) o medidas homogeneizadoras de las políticas regionales.

III. La organización de las comunidades autónomas

En este punto voy a hablar, muy brevemente, de los elementos fundamentales que definen la autonomía política de las comunidades autónomas: los llamados estatutos de autonomía, el poder legislativo autonómico, los órganos ejecutivos y la administración de justicia de las comunidades autónomas y su autonomía financiera.

1. *Los estatutos de autonomía*

Los estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Las comunidades autónomas se crearon, es decir, alcanzaron su existencia jurídico-política, mediante la aprobación de sus estatutos de autonomía.⁶

⁶ Ignacio Torres Muro, *Los estatutos de autonomía*, Madrid, 2000.

Antes de dicha aprobación existían entidades históricas (Cataluña, País Vasco, por ejemplo), entidades culturales (Andalucía), entidades organizativas (Madrid), que fueron la base de las comunidades autónomas; pero éstas, como tales, surgen con la aprobación de sus estatutos.

Los estatutos contienen:

- la denominación de la Comunidad Autónoma y la delimitación de su territorio;
- las líneas maestras de su organización institucional;
- las competencias asumidas en el marco de la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios que les corresponden.

La naturaleza de los estatutos es ambivalente: son normas autonómicas, pero también son normas estatales, pues se aprueban y reforman por las Cortes Generales mediante ley orgánica. De ahí que los estatutos estén jerárquicamente subordinados a la Constitución (se someten al ordinario control de constitucionalidad), que sean el referente para las normas autonómicas, que no puedan contradecirlas y que gocen de un procedimiento específico de reforma que supone necesariamente la convergencia de las voluntades autonómica y estatal para poder llevar a cabo su modificación.

2. *El poder legislativo autonómico*

De entrada hay que decir que ni la Constitución previó que todo el Estado se organizase en comunidades autónomas, ni que todas ellas forzosamente hubiesen de contemplar asambleas legislativas, pero finalmente así sucedió.

La causa primera de dicho resultado fue el hecho de que las clase política de todas las comunidades autónomas deseó disponer de tales instituciones y de poder dictar leyes propias, lo que es reflejo indiscutible de autonomía política (*autonomía* = ‘capacidad de autonormación’).

Por lo tanto, en la actualidad, las comunidades autónomas comparten con el Estado la potestad de dictar normas con fuerza de ley; no obstante, es preciso apuntar algunas singularidades de las leyes autonómicas. En primer lugar, que dichas normas traen causa directa de los estatutos, no de la Constitución; en segundo lugar, que están limitadas materialmente; y por último, que pueden traer causa de las llamadas *leyes competenciales* del artículo 150 de la CE, es decir, de las leyes marco, de las leyes de transferencia y de las leyes de armonización.

En la actualidad, las diecisiete asambleas legislativas de las comunidades autónomas han perdido su fuerza inicial, por haber agotado en gran medida las materias sobre las que podían legislar. De nuevo, como en el caso de las Cortes Generales, su principal función se centra en la de fiscalización o control del ejecutivo (en este caso, del autonómico).

3. *Los órganos ejecutivos y la administración de justicia de las comunidades autónomas*

En cuanto a los primeros, con algunas singularidades en cuanto a su elección y competencias, son un reflejo del poder ejecutivo a nivel estatal.

Sobre la administración de justicia, hay que decir que en España la organización de los tribunales se basa en el principio de unidad jurisdiccional, lo que excluye la posibilidad (que sí existe en algunos estados federales) de dualidad de órdenes jurisdiccionales. Esta realidad supone la reserva en exclusiva para el Estado de la administración de justicia, es decir, la determinación de la constitución, el funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto de jueces y magistrados.

Las competencias de las comunidades autónomas en este ámbito se encuentran en tres materias: el personal al servicio de la administración de justicia, la delimitación de las demarcaciones judiciales y lo relativo a los denominados *tribunales superiores de justicia*.

4. *La autonomía financiera*

La autonomía financiera supone un poder de autodisposición sobre los recursos necesarios para hacer efectivas las competencias previstas en los estatutos (artículo 156 de la CE). Dicha autonomía implica dos vertientes: la autonomía tributaria, relativa a la disposición de los ingresos, y la autonomía presupuestaria, que se refiere a la disposición en relación con el gasto.

Esta autonomía financiera está sometida al principio de coordinación con la Hacienda estatal, y al de solidaridad entre todos los españoles, que no deben verse sometidos a graves diferencias ni en lo relativo a la presión fiscal ni en lo referente a la cantidad y calidad de los servicios públicos.

Si bien se trata de un tema complejo, que merece un tratamiento singular, cabe decir de forma resumida que la incorporación de las comunidades autónomas en el sistema tributario estatal se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de estas tres vías:

1. la cesión de tributos estatales (30% del IRPF y otros impuestos, como el de Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales...);
2. las transferencias presupuestarias (desde los presupuestos generales del Estado); constituye la partida más importante en los ingresos de las comunidades autónomas y probablemente la más discutida y difícil de fijar (dependiendo de las competencias transferidas, la población, necesidades, etcétera);
3. el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a corregir desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

IV. La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas

La delimitación del reparto competencial —es decir, las funciones que van a ejercer las comunidades autónomas— es uno de los elementos esenciales para comprender el Estado autonómico español. Se trata también de un tema complejo, delimitado por las normas constitucionales, por los estatutos de autonomía, por las leyes estatales de fijación de bases, delegación y transferencia de competencias, por las sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven los conflictos de competencias, y por los decretos de transferencias de funciones y servicios.

En un resumen acelerado puede decirse que la división competencial obedece al criterio de competencias exclusivas y competencias compartidas:

1. Materias reservadas íntegramente a la competencia estatal (como las relaciones internacionales, la administración de justicia o las fuerzas armadas). A ellas deben añadirse aquellas materias que las comunidades autónomas no hayan asumido (la denominada cláusula residual), aparte de que el derecho estatal quedará, en todo caso, como supletorio del derecho de las comunidades autónomas.
2. Materias reservadas exclusivamente a la competencia de las comunidades autónomas, las cuales “podrán asumirlas” a través de sus estatutos de autonomía si así lo desean (como la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, la agricultura y la ganadería, o la cultura y el patrimonio).
3. En tercer lugar existe un amplio elenco de materias “compartidas”, en las que tanto el Estado como las comunidades autónomas intervienen, si bien en distintos niveles. En este elenco se incluyen materias tan importantes como la sanidad o la educación.

En este caso corresponde al Estado establecer la legislación o la normativa básica a partir de la cual las comunidades autónomas pueden ejercer sus funciones, normativas y de ejecución. La complicación ha estado en definir el alcance de conceptos como *legislación* o de esa normativa básica, una labor que ha recaído en manos del Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia.⁷

6. Conclusiones: el estado de la cuestión

Con carácter general, la mayor parte de los autores y actores políticos realiza un balance positivo del proceso autonómico español. Suele subrayarse que, en más de veinte años de implementación de la estructura descentralizada, ni siquiera en los

⁷ Véase, por ejemplo, G. Fernández Farreres, “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, 1999.

momentos más complicados el Gobierno central o las instituciones nacionales han pensado en emplear el mecanismo excepcional previsto en el artículo 155 de la Constitución, que es el que permitiría suspender los estatutos de autonomía y con ellos la autonomía política de los entes territoriales.

Precisamente, el haber arbitrado un proceso gradual hacia la descentralización, tarea no fácil desde la realidad de un Estado como el que dejó el régimen franquista, fuertemente centralizado a la vez que sometido a poderosas tendencias centrífugas, es una de las decisiones constitucionales más aplaudidas por sus aceptables resultados. Como se ha dicho, en el defecto del título VIII de la Norma fundamental —su flexibilidad y apertura, la “inseguridad jurídica”, la no determinación de un modelo cerrado— radica su mayor virtud.

De otra parte, entre los reproches al modelo encontramos lo que se plantea como su mismo acierto, a saber, la ausencia de una “cláusula de cierre”, de una claridad sobre el fin del proceso.⁸ También se atribuye al *pasivo* del modelo, por ejemplo, la repetición de diecisiete administraciones distintas (el número de comunidades autónomas), con sus defectos, sus reiteraciones y sus gastos presupuestarios.

Un poco más allá, entramos en el contexto más inmediato del proceso autonómico, que se ubica en la exigencia por parte de los gobiernos nacionalistas autonómicos de mayores cuotas de decisión política⁹ y en la “tensión” que tales reivindicaciones producen en el gobierno central.

Esta realidad llama la atención sobre algunas ideas que están en la arena política en el momento de escribir estas líneas. Por ejemplo, la reciente propuesta del *lehen-dakari* vasco (a mediados de 2002) de llevar a cabo una transformación del Estatuto político del País ha producido no pocas reacciones críticas y disolventes. Junto con ellas, encontramos algunas aportaciones más serenas y dignas de tener en cuenta en una materia que, mírese por donde se mire, presenta muchas aristas.

Así, parece lógico asumir que sea aceptable la proposición de reformar cualquier estatuto de autonomía, pues ni éstos ni la misma Constitución contienen cláusulas que impidan acometer dicha reforma (por radical que sea), sino todo lo contrario.¹⁰

Parece lógico, además, aceptar el fenómeno y la ideología nacionalista (sea ésta españolista o no) como una realidad dinámica, pues forma parte de todo el proceso

⁸ Por ejemplo Oscar Alzaga Villaamil, *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*, vol. I, Madrid, 1997, p. 517.

⁹ El Gobierno vasco reclama las 35 competencias que, según el *Informe sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes*, aprobado por el Parlamento vasco el 20 de octubre de 1995, quedan pendientes para cumplir íntegramente el Estatuto de Gernika.

¹⁰ El artículo 150.2 de la CE establece que “el Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. Y así, temas como la justicia, la seguridad social e, incluso, las relaciones internacionales admiten tendencias descentralizadoras mediante la negociación de su alcance.

histórico del Estado español, lo que aconseja aceptar la idea de que la coexistencia entre pueblos con sentimientos nacionalistas divergentes sólo es posible sobre la base de acuerdos y fórmulas de entendimiento que van, poco a poco, fortaleciendo una convivencia asentada en fundamentos democráticos.¹¹

Es cierto, de otra parte, que todo ello debe darse en el marco de unos presupuestos indispensables, entre los cuales destaca por fundamental la necesidad de un clima social no violento o represor que afecte a aquella parte de la sociedad que no compartía la voluntad nacionalista de unos u otros.

En fin, lo que puede afirmarse sin temor a incurrir en error es que el proceso de descentralización del Estado español es un modelo todavía abierto, de tendencias asimétricas, necesitado de una buena dosis de voluntad constitucional de entendimiento por parte de los distintos actores políticos.

¹¹ Luis López Guerra, “Autonomía y pacto en el País Vasco”, en *Temas*, 97 (diciembre de 2002). La misma línea seguida por Miguel Herrero de Miñón, “Sobre el Plan de Ibarretxe”, en *El País*, miércoles 2 de octubre de 2002.