

# Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización autonómica después de cuarenta años de Constitución

JOSÉ CARLOS DE BARTOLOMÉ CENZANO

Prof. Dr. de Derecho Constitucional.

Universitat Politècnica de Valencia.

## Resumen

El presente trabajo pretende ofrecer un breve análisis sobre la evolución del Estado de las Autonomías en España durante los cuarenta años de vigencia de la Constitución Española. Se pretende, desde cuatro ópticas diferentes, mostrar cuál ha sido la relación dialéctica entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se estudia el problema del principio dispositivo y la progresiva transferencia de competencias hacia las CCAA. Se analiza la tendencia federalizante dentro de un sistema autonómico; las grandes fricciones que provoca el modelo financiero con el incremento de fondos especiales que terminan desequilibrando la fórmula de financiación autonómica. Por último, el estudio se centra en los cauces participativos, cooperativos y de coordinación entre el Estado y las CCAA, así como la confusión que se provoca por los criterios ideológicos o partidistas hasta llegar a dificultar la regularidad de las reuniones de las Conferencias de Presidentes u otros órganos de naturaleza interadministrativa.

**Palabras clave:** Estado de las autonomías, Comunidad Autónoma, Estatuto de Autonomía, Autonomía, financiación autonómica, valoración autonómica, evaluación autonómica, descentralización, desconcentración, transferencia de competencias, delegación de competencias, parlamento autonómico, situación autonómica, balance autonómico, distribución del poder, crisis autonómica, Título VIII de la CE.

## Resum

Aquest treball pretén oferir una breu anàlisi sobre l'evolució de l'Estat de les autonomies a Espanya durant els quaranta anys de vigència de la Constitució espanyola. Es pretén, des de quatre òptiques diferents, mostrar quina ha sigut la relació dialèctica entre l'Estat i les comunitats autònomes.

S'estudia el problema del principi dispositiu i la progressiva transferència de competències cap a les comunitats autònomes. S'analitza la tendència federalitzant dins un sistema autonòmic; les grans friccions que provoca el model financer amb l'increment de fons especials que acaben desequilibrant la fórmula de finançament autonòmic. Finalment, l'estudi se centra en les vies participatives, cooperatives i de coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes, com també la confusió que es provoca pels criteris ideològics o partidistes fins a arribar a dificultar la regularitat de les reunions de les conferències de presidents o altres òrgans de naturalesa interadministrativa.

**Paraules clau:** Estat de les autonomies, comunitat autònoma, estatut d'autonomia, autonomia, finançament autonòmic, valoració autonòmica, avaluació autonòmica, descentralització, desconcentració, transferència de competències, delegació de competències.

## Abstract

The present work intends to offer a brief analysis on the evolution of the State of Autonomies in Spain during the forty years of validity of the Spanish Constitution. It is intended, from four different points of view, to show what the dialectical relationship between the State and the Autonomous Communities has been.

The problem of the dispositive principle and the progressive transfer of competences towards the Autonomous Communities are studied. The federalizing tendency within an autonomous system is analyzed; the great frictions caused by the financial model with the increase of special funds that end up unbalancing the regional financing formula. Finally, the study focuses on the participatory, cooperative and coordination channels between the State and the Autonomous Communities, as well as the confusion caused by ideological or partisan criteria until it becomes difficult to regulate the meetings of Presidents' Conferences or other organs of an interadministrative.

**Key Words:** State of Autonomy, Autonomous Community, Statute of autonomy, Autonomy, autonomic financing, autonomic valuation, autonomous evaluation, decentralization, deconcentration, transfer of competencies, delegation of competencies, Autonomous Parliament, Court, autonomic situation, autonomous balance, distribution of power, autonomic crisis, title VIII of the Spanish Constitution.

## Sumario

- I. A modo de introducción: objeto y objetivos del presente trabajo.
- II. El crecimiento competencial y las especificidades de nuestro sistema autonómico de tendencia federalizante.
- III. El principio dispositivo. El riesgo de la apertura competencial.
- IV. La utilización del art. 150.2 CE y la hiperplasia competencial en las comunidades autónomas.
- V. El deficiente sistema de financiación autonómica: una pluralidad de fondos de excepción.
- VI. La difícil y necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; el interés general y la confusión ideológica.
  1. La cooperación al servicio del interés general.
  2. La Conferencia de Presidentes, su necesaria regularización funcional.
  3. Las Conferencias Sectoriales sobre materias concretas.
  4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.
  5. La Comisión Parlamentaria para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico.
- VII. Bibliografía.

## **I. A modo de introducción: objeto y objetivos del presente trabajo**

La construcción de la España de las Autonomías no ha sido un proceso breve ni sencillo. De hecho, el modelo territorial y competencial de Estado autonómico no es un estado (participio), no está terminado, es un proceso dinámico que trata de adaptarse a las nuevas necesidades y va fijando nuevos marcos de relaciones de cooperación y nuevos horizontes competenciales.<sup>1</sup> El bloque de constitucionalidad, por su parte, va adquiriendo nuevos contornos y se configura para el TC como una referencia dinámica.

La parte positiva es que el Estado se va adaptando a las nuevas necesidades sociales, y la descentralización es una realidad viva en la articulación interadministrativa. Lo negativo, la falta de linderos claros, poca claridad a la hora de determinar las materias propias de orden público. Parece que en el presente cualquier materia puede ser objeto de negociación política. La inseguridad jurídica se ha instalado definitivamente en el Título VIII de la Constitución y el descontento hoy es generalizado.

Ello, ya se resaltó en el informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española de 16 de febrero de 2006; rezaba así: «Asimismo, el Estado de las Autonomías, inacabado en su diseño constitucional, se ha articulado, desarrollado, consolidado y convertido en una realidad. Ha arraigado en la conciencia colectiva, que ha asumido con naturalidad la intensa transformación de un Estado centralizado en otro profundamente descentralizado, en un proceso llevado a cabo en un breve período de tiempo y con un grado de consenso realmente ejemplares. Los ciudadanos han avalado ese cambio, apreciando las ventajas de la cercanía de los poderes y de la Administración».<sup>2</sup>

---

1 Bartolomé Cenzano, José Carlos (de), «La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 21.

2 <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>

Sin embargo, desde un punto de vista institucional, el proceso de descentralización en España puede dividirse en tres etapas que coinciden con cambios sustanciales en el reparto de las competencias, y que han estado precedidas de una cierta conflictividad política.

Estas distintas fases en el proceso de descentralización han tenido un cierto impacto en las preferencias ciudadanas. Así, se ha dicho que la primera fase de implantación y desarrollo de las CCAA inició un proceso de paulatina aceptación sobre la nueva organización territorial y se produjo, a la vez, una pérdida de apoyo a la idea del bien conocido modelo de Estado centralizado.<sup>3</sup>

La segunda fase, que se ha denominado de consolidación, asienta y generaliza definitivamente las tendencias apuntadas en la etapa anterior, a la vez que coincide con un ligero aumento en todo el territorio nacional de las demandas de mayores cuotas de autogobierno para las comunidades autónomas, si bien sin poner en riesgo el sistema constitucional.

Sin embargo, desde el inicio del nuevo milenio se ha iniciado una tercera etapa en la que se ha enrarecido mucho las iniciales demandas de mayor autogobierno, hacia la exigencia de una autodeterminación que se plantea –desde posturas de partidos radicales– incluso al margen de la propia Constitución (Cataluña).<sup>4</sup>

Como bien indica Armet, desde el punto de vista político, reconocer jurídicamente el derecho de autodeterminación es abrir la puerta que fomenta continuamente la reivindicación independentista. Y desde el punto de vista institucional es abrir una doble vía que deja el Estado de las autonomías literalmente sin resolver<sup>5</sup>. Por supuesto, sin entrar en este momento en los peligros que podrían acechar al resto de instituciones constitucionales.

---

3 Bartolomé Cenzano, J. C. (de): «La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas», cit., p. 33.

4 Liñeira, R.: *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid, CIS, 2014, p. 27.

5 Armet, Ll.: *Federalismo y Estado de las Autonomías*. Barcelona, Planeta, 1988, p. 130.

Este hecho, entraña mucho peligro, puesto que los procesos autonómicos son extraordinariamente delicados, en tanto se desenvuelven dentro de un equilibrio sistémico (institucional, jurídico y de poder), por lo que deben ser descargados del contenido demagógico y populista que les acecha.<sup>6</sup>

Las autonomías expresaron al final el respeto a la personalidad y el derecho al autogobierno de los diferentes pueblos que componen España.<sup>7</sup>

La pretensión del presente trabajo es analizar los nuevos cauces de participación, coordinación y colaboración dentro de nuestro ámbito jurídico-político y constitucional.

Las fricciones «Estado vs. Autonomías» van en aumento y parece oportuno realizar un estudio sobre el fenómeno y las medidas para paliar sus efectos, y, en su caso, evitarlas.

Se trata de revisar los instrumentos jurídicos y exponer cuál es el funcionamiento real de los procesos y mecanismos que se contemplan en normas o se utilizan a través de las convenciones políticas.

Son puntos trascendentes de este análisis, las transformaciones competenciales y materiales, las negociaciones políticas sobre dicho ámbito, el problema de los parámetros justos para la financiación y la proliferación de fondos autonómicos, como ítems de corrección y, por último, los nacionalismos y la defensa del criterio dispositivo frente al principio de unidad y los límites consustanciales a la autonomía.

En definitiva, analizar la evolución de nuestro Estado autonómico en estos 40 años de régimen constitucional.

## **II. El crecimiento competencial y las especificidades de nuestro sistema autonómico de tendencia federalizante**

Desde un enfoque estructural constituyó un importante cimiento funcional al comienzo de la singladura autonómica, el

---

6 Martínez Sospedra, M.: «Cap. I, Aspectos generales», en VV. AA., *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 25-33.

7 *Ibidem*, p. 69

establecimiento de un doble listado de competencias, así como una auténtica puerta para poder afrontar en cualquier momento necesidades materiales, así como posibles disfunciones objetivas.

Se trataba además de dar vida a los principios de descentralización y desconcentración contenidos en el art. 103.1 CE.

El sistema competencial elegido por nuestra Constitución de 1978 se sitúa dentro del denominado sistema de «doble lista» o sistema germánico. En la vigente Constitución alemana se reserva el art. 70 a la distribución de las competencias legislativas entre la Federación y los Länder. A continuación, el art. 71 se destina al concepto de Legislación exclusiva de la Federación, el 72 a la Legislación concurrente de la Federación, el art. 73 a la Legislación exclusiva de la Federación y, por último, el art. 74, a la Legislación concurrente de la Federación.

«Mutatis mutandis», con menos profusión de conceptos, nuestra norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado, y por otro, aquéllas que podrán corresponder a los entes autonómicos (arts. 148 y 149 CE).

En un nivel territorial inferior, arts. 140 y 141 CE, se reconoce el principio de autonomía y la personalidad jurídica plena y propia de los municipios y provincias. Cierra el apartado tercero del art. 149 CE con una serie de principios de articulación competencial y del ordenamiento jurídico entre el Estado y las CCAA: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas». Se culmina así la distribución vertical del poder esbozada en el art. 137 CE.

Su embrión en las Actas de la ponencia constitucional se contenía con estas palabras: «Organización de la Administración Local sobre la

base del Municipio, cuya autonomía debe reconocer la Constitución y cuyo gobierno debe estar encomendado a Ayuntamientos integrados por concejales elegidos por sufragio universal. Describir la Provincia en términos análogos a los actuales, prever otras formas de organización territorial e incluso, por último, el principio de que las haciendas locales deben contar con medios suficientes».<sup>8</sup>

A diferencia de este esbozo básico, cabría hacer mención a otros sistemas donde, por un lado, se enumeran las competencias exclusivas del Estado, correspondiendo las demás a los otros entes territoriales (Estados Unidos, sistema federal clásico), y el sistema inverso que detalla las competencias de los entes atribuyéndose las residuales al Estado (Canadá).

Esto es, el acta fundacional del Estado canadiense, el Acta de América del Norte Británica de 1867 está repleta de disposiciones relativas a la gestión de la diversidad entre su población. Sin embargo, un rasgo particularmente interesante sobre la evolución de la Constitución canadiense es que contiene disposiciones constitucionales críticas que en ocasiones son asimétricas y otras veces son simétricas para permitir que prosperen las diferencias. He aquí algunos ejemplos: la garantía de 75 escaños para Quebec en el Parlamento canadiense (art. 37), una disposición asimétrica crítica; el afianzamiento de la jurisdicción simétrica de las provincias para la propiedad y los derechos civiles en el artículo 92, una disposición simétrica crítica que permite que prosperen diferencias entre las provincias; la protección de las escuelas confesionales en Ontario y Quebec (art. 93), y el uso oficial del inglés y el francés en las asambleas legislativas de Canadá y Quebec (art. 133), ambas disposiciones de carácter asimétrico muy importantes. Asimismo, el mantenimiento del régimen de Derecho Civil en Quebec es otro ejemplo de federalismo asimétrico arraigado en la historia constitucional del país.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Revista de las Cortes Generales, núm. 2, Madrid, 1984.

<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

<sup>9</sup> Mendes, E. P.: *La Constitución y la Carta de Canadá: ¿un modelo global emergente para conciliar diversidad, identidad y derechos?* Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 5 y ss.

Ahora bien, por más que el sistema competencial nos indique el grado de poder que ha alcanzado tanto el Estado como las Comunidades autónomas, en absoluto resulta un indicador válido para «calificar» a un Estado como Federal, Autonómico o Regional, dependiendo del mayor o menor grado de transferencia competencial. Dicho de otro modo, el grado de autonomía o autogobierno de los entes descentralizados, el «quantum» competencial asumido por éstos, es irrelevante para calificar de Federal a un Estado. De hecho, es fácil constatar como nuestras Comunidades Autónomas gozan de mayores competencias que las regiones italianas de estatuto ordinario, pero también que los Estados federados venezolanos, los mexicanos, o los länder austríacos o alemanes. Por otro lado, también puede considerarse que sólo los entes descentralizados canadienses y australianos gozan de mayores competencias que las Comunidades Autónomas españolas.<sup>10</sup>

En un sentido diferente pero complementario se ha manifestado el prof. Martínez Sospedra, cuando señala que en aplicación de las disposiciones del Título VIII de la Constitución de 1978 el Estado español ha devenido un Estado Complejo; –y continúa– desde una perspectiva pragmática el Estado Español que hoy existe es materialmente un Estado Federal, y la forma de Estado ha dejado de ser el objeto de la «curiosidad del jurista persa». A su juicio, el nuestro es un federalismo imperfecto, que padece, en particular, un fuerte déficit de multilateralidad debido al defectuoso diseño de las instituciones comunes, pero a la postre es un federalismo. No obstante desde la perspectiva propia del jurista el Estado español realmente existente (que no responde a un diseño previo, y, en este sentido, no puede hablarse de un «modelo constitucional») no es un Estado Federal propiamente hablando. Ello no se debe a que las Comunidades Autónomas cuenten con una esfera de competencia y/o unos recursos inferiores a los comunes en un Estado de forma federal (en todo caso la afirmación

---

10 <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

más aproximada a los hechos sería más bien la contraria), sino a que la estructura jurídica del Estado español difiere, y difiere radicalmente, de la propia de un Estado Federal.

La clave de la diferencia, según Martínez Sospedra, se halla en un dato previo, curiosamente ese no es exactamente el de la preexistencia de los Estados Particulares o Federados, cosa que no se da en los casos de un Estado de forma federal nacido por descentralización o por procedimientos mixtos (México o Brasil, pongamos por caso), más bien aquel dato fundamental radica en que mientras que en un Estado de forma federal existe una pluralidad de entes públicos territoriales dotados de poder originario de mando, y, en consecuencia, existe una pluralidad de Estados, en el caso nuestro el Estado es único y las Comunidades Autónomas carecen de propia estatalidad. Esa ausencia de estatalidad tiene por consecuencia que la Comunidad Autónoma, al carecer de poder originario de mando, carezca de poder constituyente y, por ende, de Constitución. En nuestro sistema no caben Constituciones particulares porque no caben Estados particulares (...). No obstante, nuestro Estado se asemeja fuertemente a un Estado de forma federal en que en el nuestro, al igual que en aquel, existe una pluralidad de entes públicos territoriales dotados de autogobierno, que tales entes territoriales cuentan para ello con una Legislatura, un Gobierno y una Administración con fines generales, que los mismos generan un ordenamiento jurídico propio y que sus relaciones con el Estado/Poder Central se rigen por normas jurídicas que efectúan entre uno y otras una determinada distribución de competencias, usando para ello, por cierto, de las técnicas de uso general en los Estados de forma federal. Y es en este sentido en el que la doctrina ha usado y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha asumido, la descripción de nuestro Estado como un «Estado Complejo». Desde la perspectiva que aquí interesa esa complejidad tiene un importantísimo impacto en la configuración del ordenamiento jurídico español. Este deja de ser rigurosamente unitario, siquiera sea tendencialmente, para pasar a ordenarse en cada territorio

en dos bloques: un ordenamiento general, que rige en el conjunto del territorio nacional, y un subordenamiento autonómico que rige en el territorio de cada Comunidad Autónoma, relacionándose uno con otro mediante el principio de competencia.<sup>11</sup>

Nuestro modelo de Estado es autonómico por la definición constitucional que se contiene en el Título Preliminar: pueblo español titular de la soberanía nacional,<sup>12</sup> Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español y con el reconocimiento del derecho a la autonomía sin renunciar a los conceptos de indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.

Como sabemos, inicialmente existían las Comunidades Autónomas llamadas de primer grado o, vulgarmente, de vía privilegiada, es decir, las creadas por la vía del art. 151 CE o al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, pues sólo para ellas el art. 149 CE constituía un límite a la posibilidad de asumir competencias.

El resto de las Comunidades Autónomas, es decir, las constituidas por la vía del art. 143 CE, debían ceñirse materialmente a la lista de competencias contenida en el art. 148 CE, de manera que su ámbito competencial era más restringido inicialmente. En otras palabras, las Comunidades de «primera» podían tener cualquier competencia, salvo las del art. 149 CE, mientras que las demás solo podían tener

---

11 Martínez Sospedra, M.: *Fuentes del Derecho en el Derecho Español, una introducción*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 93 y ss.

12 Sobre la soberanía del pueblo español, decía Tierno Galván: «Quizá a alguno de los colegas, compañeros ilustrados en el tema, les sorprenda la aplicación de la fórmula clásica «en uso de su soberanía, la voluntad de...». Aparte de que es una expresión clásica entre nosotros los españoles, pues Martínez de la Rosa, que se preocupó enormemente de estas cosas –basta leer sus papeles para saber lo que trabajó con el Estatuto–, ya decía que la soberanía tenía que vincularse a la voluntad con objeto de aclarar bien dónde estaba, como en el artículo correspondiente de la Constitución se dice que la soberanía reside en el pueblo, y como realmente a lo que se va en las democracias es a decir que el pueblo tiene la soberanía y evita ciertas ambigüedades que hay en la expresión «reside», me pareció mejor y más correcto añadir a la expresión «soberanía» la palabra «voluntad», que ya define con más concreción que la soberanía la tiene el pueblo, puesto que es un, acto voluntario y es un acto de decisión que hace que la soberanía no esté con carácter de residencia, sino de posesión. De ahí que haya aceptado la fórmula tradicional de «en uso de su soberanía, la voluntad de...». En *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 93, 1978, p. 3482.

las descritas en el art. 148 CE. No obstante, una vez igualadas todas las CCAA tras el periodo transitorio establecido en el art. 148 CE y los procedimientos utilizados (algunos poco ortodoxos, como la aplicación del art. 150.2 CE para acelerar el proceso), para todas ellas su posible ámbito competencial es el delimitado en el art. 149 CE.<sup>13</sup>

Las Leyes Orgánicas de Transferencia se sumaban a la tutela sustantiva que desde el ámbito constitucional realizaba el Tribunal Constitucional mediante la resolución de los posibles conflictos positivos y negativos de competencias.<sup>14</sup>

A este esquema, sólo aparentemente sencillo de funcionamiento, se añadían dos cláusulas de salvaguardia de la igualdad territorial y las posibles necesidades de completar la regulación general que se hubiere realizado por parte del Estado –que constituiría un verdadero título habilitante– en aquellas Comunidades que tuviesen necesidades de regulación derivadas de sus propias características materiales. Nos referimos a las Leyes Marco del art. 150.1 CE y las Leyes de Armonización previstas en el art. 150.3 CE.

Como bien han indicado Bassols Coma y Serrano Alberca, esta tesis no resiste, sin embargo, un análisis algo más profundo.<sup>15</sup> En efecto, la Constitución española ha instaurado un sistema de

---

13 Muñoz Machado, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Iustel, 2007 (2ª ed.).

14 El 31 de enero de 1978 se presentó una enmienda por parte del Grupo Socialista Catalán al anteproyecto de Constitución en este sentido: «La regulación en la Constitución del sistema de tres listas para la atribución y reparto de competencias entre los órganos centrales del Estado y los propios de los territorios autónomos es la que mejor garantiza la seguridad jurídica». Boletín Oficial, núm. 82, de 17 de abril de 1978. Sobre el sistema de tres listas: Comsuixuela Montaner, L.: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*. Madrid, IEF, 1979, p. 33: «Sin embargo, la combinación del criterio horizontal con el vertical suele venir determinado con una mayor claridad del sistema denominado de tres listas. Según este sistema se establece la competencia exclusiva de cada uno de los entes, y una tercera lista señala las competencias que sobre una misma actividad han de ser consideradas como concurrentes. Este sistema es el seguido, por ejemplo, por el artículo 74 de la Constitución alemana, y tiene un gran predicamento en la doctrina».

15 Bassols Coma, M., Serrano Alberca, J. M.: «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril de 1982, p. 35.

reparto de competencias que se contiene en el artículo 149, artículo verdaderamente decisivo, el cual, siguiendo en cierta forma el precedente de la Constitución española de 1931, establece un sistema de reparto horizontal de competencias de una lista con tendencia federalizante (tal y como acabamos de ver en la tesis de Martínez Sospedra). El reparto de competencias establecido en este artículo viene completado además por lo establecido en el artículo 150 y matizado por el artículo 148, que puede ser considerado como una disposición transitoria (ya lo fue en algún momento del debate constitucional). En consecuencia, el artículo 149 más que una lista de materias de competencia exclusiva del Estado viene a establecer una lista de materias y de competencias. Constituye así, un techo o un marco constitucional en el cual se comprenden:

- Las competencias exclusivas del Estado cuando, por ejemplo, toda la materia y la actividad está atribuida al Estado, por ejemplo, artículos 149, 1, 2º, 3º, 4º, 5º, 20º, y 21º.
- Las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas por debajo del techo constitucional. Cuando, por ejemplo, una materia se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondiendo a cada ente una competencia de distinta naturaleza o alcance (también se denomina intensidad), dando lugar a las competencias concurrentes, por ejemplo: 149, 1, 9º, 17º y 25º.
- Como ya hemos recogido, de forma indirecta y según lo establecido en el artículo 149. 3, establece también una serie de competencias residuales, no atribuidas expresamente, que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, pero que de no atribuirse a éstas por el Estatuto serán competencias exclusivas del Estado.<sup>16</sup> Se trata de principios de subsidiariedad y orden para evitar el conflicto.

---

<sup>16</sup> Esta tesis es la mantenida también por Entrena, Rafael en «Comentarios a la Constitución», Madrid, Civitas, 1980, p. 1614, y Coscuixuela, Luis, en «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas» en la obra La Constitución... cit., p. 543. Véase: Bassols Coma, M., Serrano Alberca, J. M.: «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150, 2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril 1982, p. 35.

A partir de esta nutrida y algo confusa distribución competencial y de que parece no estar nunca del todo concluido el proceso constituyente en este ámbito, como ha indicado, por todos, Alfonso Guerra, ¿caminamos hacia un modelo federal? ¿Estamos en una etapa postautonómica y vamos hacia un Estado federal? La respuesta a esta ya clásica cuestión la ha sintetizado con brillantez Álvarez Junco: «Creo que la fórmula que corresponde con las necesidades y las características de la sociedad española es la del federalismo. El federalismo es una fórmula inventada, a finales del siglo XVIII, por los padres constituyentes norteamericanos, que se encontraron con un problema muy grave, y era que había trece colonias, cada una de las cuales se autogobernaba, y querían formar algo superior, pero no querían perder su autogobierno. Entonces decidieron que iba a haber dos niveles de poder, que habría ciertas competencias que se cederían a un Estado superior, pero con esos dos niveles, manteniendo los Estados federales su autogobierno para las principales cuestiones de la vida diaria. Esa fórmula, que no existía en el mundo de una manera formal, porque los imperios eran ya de tipo confederal, creo que es la adecuada para nuestra situación.

Me pregunta si la lealtad es básica. Claro que sí, la lealtad es fundamental. El acuerdo al que se llegue no puede condicionarse a que en el momento en que se acaba de firmar y se sale de la habitación haya alguien que diga: Bueno, hemos conseguido algo que nos interesa, pero no es suficiente, no estamos contentos y seguiremos presionando para tener algo más. No, los que salgan de la habitación después de firmar el acuerdo tienen que decir: Hemos llegado a un acuerdo sustancial que va a durar por lo menos una generación, es decir, treinta años. No volveremos a plantear las cuestiones por lo menos hasta la generación siguiente. En eso consiste la lealtad, en que voy a ser fiel a lo que acabo de firmar, voy a ceder aquello en lo que he dicho que cedía, pero a cambio voy a exigir aquello en lo cual han cedido los demás. Esta es la lealtad».<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los diputados Comisiones, Núm. 424, 31 de enero de 2018, Pág. 9.

### **III. El principio dispositivo. El riesgo de la apertura competencial**

A diferencia de lo que sucede en los Estados federales o regionales, en España son los propios Estatutos de Autonomía, y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, y por ello también contribuyen a delimitar el conjunto de competencias que, además de las que la Constitución le reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad.

Como se ha dicho, es esta, quizá, la peculiaridad más acusada de nuestro sistema de división territorial del poder. Este sistema otorga a nuestras Comunidades una potestad que les permite tanto impulsar el cambio a través de la reforma de sus Estatutos, como impedirlo, vetando aquello que no considere adecuado. Esto, obviamente, excede no solo de la potestad de auto organización de que disfrutaban muchos entes dotados de autonomía administrativa, va incluso más allá de la competencia que las Constituciones federales reconocen a los Estados miembros para la reforma de sus propias Constituciones.

El protagonismo que tienen las Comunidades Autónomas en cuanto a la fijación del marco competencial no es en absoluto desdeñable. Como se ha dicho, resulta cierto que esos Estados pueden acordar la reforma constitucional por sí mismos y que el único medio de que disponen las autoridades federales para oponerse a su decisión es el de impugnar la validez de la reforma por infracción de los límites establecidos en la Constitución federal, en tanto que nuestras Comunidades han de contar con el concurso de las Cortes Generales para la reforma de sus Estatutos (art.147.3 cohesionado con el art. 81 CE). No obstante, de esa diferencia no cabe deducir que la facultad de autodisposición de las Comunidades Autónomas sea menor que la de los miembros de una Federación, por la buena y sencilla razón de que los Estatutos de aquellas tienen un alcance mucho más amplio que el de las Constituciones de estos, e inciden sobre relaciones que en las Federaciones están disciplinadas solo por la Constitución federal.

Las razones por las que se instauró nuestro sistema competencial con fundamento autodespositivo obedecen a que no se optó por un mapa territorial ni material prediseñado. Se inclinó nuestro constituyente por el establecimiento de un verdadero derecho a la autonomía con todas sus dimensiones, un derecho vivo y dinámico a la propia construcción territorial y material de las diversas Comunidades Autónomas. Un derecho con cuerpo jurídico y alma política, cuya realización requería del debate y de amplios consensos políticos. Al final de este trabajo se recogen una serie de reflexiones realizadas en la Comisión de evaluación del Congreso, muy interesantes sobre este extremo, de los padres de la Constitución.

Dicha iniciativa no quiso dejar en el olvido la experiencia autonómica republicana, de ahí las diferentes denominaciones, procesos y sus garantías. Creo que resulta oportuno además reseñar el carácter participativo en dichos procesos de las más variadas instituciones como: los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, órganos autonómicos, el propio pueblo con una representatividad más que suficiente y las Cortes Generales (triple legitimidad: territorio, población e instituciones).

No obstante, la idoneidad del principio dispositivo para originar un sistema diferenciado de distribución territorial del poder, según las necesidades de cada Autonomía, tropezó desde el primer momento con un obstáculo condicionante: la evidente conveniencia de que la reorganización de la Administración propia del Estado unitario y el traspaso a las Comunidades de sus responsabilidades y recursos se hiciera de modo ordenado, moderado y homogéneo. Como sabemos, ello no fue posible del todo, y las instituciones legitimadas y los procesos propuestos para el acceso a la autonomía se pervirtieron de alguna manera por la financiación. Al final, los intereses políticos y algunos principios constitucionales cedieron ante el criterio de oportunidad.

En estas circunstancias, y una vez que los tres territorios, que habían plebiscitado en el pasado sus Estatutos de Autonomía, hicieron uso de su derecho y que sorprendentemente Andalucía pudo quedar constituida como una Comunidad del mismo nivel; la libre iniciativa

de las provincias para crear y definir nuevas Comunidades Autónomas quedó predeterminada por el acuerdo político que se plasmó en los Pactos Autonómicos de 1981.

Se respiraba entonces un ambiente de gran inestabilidad social y política. La dimisión de Adolfo Suárez y el intento de golpe de Estado del 23-F marcaron un punto de inflexión en la política autonómica que exigió actuar con gran agilidad y rigor para encauzar la situación. Fue entonces cuando se organizó una comisión de expertos dirigida por García de Enterría, con el firme propósito de analizar la situación y establecer los sucesivos pasos a seguir.

De este modo, el 31 de julio de 1981, Leopoldo Calvo-Sotelo, Presidente del Gobierno, y Felipe González, líder del PSOE, plasmaron las conclusiones de dicho informe en los denominados primeros pactos autonómicos; que proponían:

- El establecimiento de un nuevo mapa autonómico.
- Una estructura organizativa, para todos, semejante a la indicada en el artículo 151.
- Un plazo para fijar esta definición: 1 de febrero de 1983.
- La armonización de todo el proceso a través de una Ley Orgánica: la Ley del Proceso Autonómico.

Comenzó entonces una fase de traspaso de competencias y de financiación de los gastos asociados a su gestión marcada por continuos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El año más conflictivo en este sentido fue 1985: el Tribunal Constitucional tuvo que resolver hasta 131 conflictos de competencia; cuya doctrina fue auténtica y básica para dotar de consistencia jurídica al armazón diseñado por el constituyente. Conceptos como el de «legislación básica», «intereses respectivos» o «bloque de la constitucionalidad» tuvieron su origen en Sentencias del Tribunal Constitucional quien, para muchos autores, se convirtió en un verdadero «intérprete-creador y legislador negativo» del actual Estado autonómico.

Como sabemos, a esta técnica se volvió a acudir curiosamente de nuevo en 1992, para atender el problema que planteaba el deseo de

estas mismas Comunidades de aumentar sus competencias, transcurrido ya el plazo de cinco años desde su creación.

El conflicto se resolvió, entonces en 1992, con el segundo gran pacto autonómico, firmado entre el PSOE y PP, siendo Presidente del Gobierno Felipe González. Entonces se estableció el nuevo marco para transferir 32 nuevas competencias, incluida la de educación, en un intento de igualar a las comunidades de «vía ordinaria» con las denominadas «históricas». Las diez reformas estatutarias pendientes recibieron luz verde del Congreso en 1993.

Los principales contenidos de los pactos autonómicos del 28 de febrero de 1992 fueron:

- Ampliación de competencias de las CCAA de vía más lenta, equiparándolas al artículo 151.
- Se aborda el problema general del Estado.
- Necesidad de homogeneizar el modelo con respeto a la igualdad territorial y solidaridad.
- Desarrollo del principio de cooperación. Los Acuerdos concretaron las técnicas y mecanismos mediante los que habrían de canalizarse las relaciones de cooperación (Conferencias Sectoriales, programas y planes conjuntos, convenios, etc.). Sobre la eficacia de estas técnicas se realiza un balance al final del presente trabajo.
- Creación de la figura de las ciudades autónomas (Ceuta y Melilla).

En los dos casos se hizo uso de un instrumento que, como el previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, parecía ajeno al principio dispositivo. En el primero, para transferir a algunas Comunidades competencias que constitucionalmente no podían aún hacer suyas a través de los Estatutos; en el segundo, para poner a su disposición las competencias ofrecidas, antes de asumir su titularidad por la vía ordinaria de la reforma estatutaria.

No es, sin embargo, este poderoso obstáculo, que cabría llamar «objetivo», el que disminuyó hasta casi anularla la eficacia del principio dispositivo para ajustar la distribución territorial del poder a las

necesidades de cada autonomía, que se suponían diferentes en las distintas partes del territorio nacional.

Esas necesidades tuvieron un alto componente subjetivo y, si se nos permite la expresión, competitivo; y la creación de las Comunidades Autónomas avivó un cierto espíritu de emulación, que empujaba a unos a luchar por el mantenimiento de una singularidad que en la Constitución era solo temporal, y a los otros a oponerse a la concesión de mayores competencias o a reclamarlas también para sí mismos.

Se asentó en la conciencia colectiva de los ciudadanos las ventajas temporales que la Constitución atribuyó inicialmente a Cataluña, Galicia y el País Vasco<sup>18</sup> y se asociaron inmediatamente con la distinción entre nacionalidades y regiones que la propia Constitución había establecido, aunque sin derivar de ella consecuencia explícita alguna. En el inicio resultaba transcendente el reconocimiento de la relevancia del Derecho Foral y su impronta en las nuevas Comunidades Autónomas, así lo dejó sentado en su intervención el Señor Benegas Haddad en 1978.<sup>19</sup> Pero ese espíritu de emulación o después reivindicación del carácter único y diferente llevó a que otras Comunidades reclamasen para sí la condición de «nacionalidades», y algunas hayan logrado incluso llevar

---

18 Según el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 93, 1978: «Los Fueros de Guipúzcoa, Alava, Navarra y Vizcaya contienen una normativa, unos usos y unas costumbres referidas a los tipos de sociedad en que existieron, es decir, unas sociedades plurales, todavía no industrializadas y, por lo tanto, no sujetas esas sociedades en los Fueros que las regulaban a los propósitos de transformación de la sociedad que en todos los ámbitos de la misma se han producido desde el siglo pasado hasta la fecha.

Por consiguiente, para nosotros es preciso construir Euzkadi, el País Vasco, más que con una perspectiva de pasado con una perspectiva de futuro, adaptando lo que nuestro pueblo fue en el pasado a la realidad de nuestros días y a la realidad de una sociedad que no se puede comparar bajo ningún aspecto

a las sociedades del siglo XIX.

Desde este punto de vista, los Fueros para nosotros simbolizan la capacidad que en su día tuvo un pueblo para poseer poderes propios, para poseer instituciones propias y normas propias de regulación de su vida comunitaria. Para el pueblo vasco los derechos forales simbolizan la capacidad de autogobierno que las regiones vascas tuvieron en el pasado, pero para los socialistas los Fueros requieren una necesaria actualización, porque fueron pensados para unas sociedades rurales, incluso para unas sociedades que no podían prever el desarrollo posterior sociológico e industrial».

19 Diario de Sesiones del Congreso de 20 junio de 1978, núm. 93, p. 3498.

esa caracterización a sus propios Estatutos, al modificarlos, con la aprobación de las Cortes Generales.

Con el sólido apoyo del principio de igualdad y una cierta lógica de la dialéctica histórica, nuestras Comunidades Autónomas tienden por lo común a considerar que no deben existir entre los ámbitos competenciales respectivos más diferencias que aquellas que, como la lengua, los derechos forales o la insularidad, tienen reconocimiento explícito en la Constitución. Cualquier otra ampliación o mejora de competencias que una Comunidad pueda conseguir para sí, mediante la reforma de su Estatuto, se convierte de inmediato en objetivo obligado para todas las que aún no han llegado a ese nivel. Se trata de una simple lógica del sistema centrífugo.

Como consecuencia de todo ello, la eficacia del principio dispositivo para crear un sistema de distribución territorial del poder más diferenciado que el que cabría instaurar mediante la decisión directa del poder constituyente ha sido más bien escasa. Las diferencias organizativas entre las diversas Comunidades son pequeñas y fueron objeto de pacto autonómico, y las de los respectivos ámbitos competenciales, en razón de lo dicho, casi todas transitorias. Esta inoperancia del sistema abierto en relación con la que habría de ser su principal virtud hace más visibles los inconvenientes que su práctica ha puesto de relieve.<sup>20</sup>

La mimetización ha dado un paso más y desde las instituciones ha llegado también a las fuentes formales autonómicas. Resulta posible llegar a confundir la regulación de muy variadas materias que se sustancian temporal y materialmente de manera idéntica en las 17 CCAA.

---

20 Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit., p. 33: «Pero lo verdaderamente significativo de este apretado relato de nuestra historia más reciente es que pone inequívocamente de manifiesto cómo los poderes constituidos –especialmente, los Parlamentos territoriales, las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional–, asumiendo la tarea que el constituyente les había encomendado y haciendo suya su misma voluntad de consenso, han ido asentando, ordenando y racionalizando un modelo propio y específico de descentralización política que acostumbra a resumirse bajo la expresión «Estado de las Autonomías».

La reforma estatutaria es una posibilidad siempre abierta, y es frecuente que los distintos partidos la incluyan en sus programas electorales. Por lo común, con el fin de robustecer el poder de la respectiva Comunidad mediante la ampliación de sus competencias, pues, como es lógico, el proyecto de reforma se plantea desde la óptica de cada Comunidad, y solo desde ella pueden valorar sus autores, sea cual sea su altura de miras, el interés general del Estado. En este sistema, que no ha parado, parece a veces carecer de relevancia, para algunos, el hecho de que crecer hacia la autonomía, debilita la estructura estatal.

Cuando la reforma en cuestión sirve de hecho para formalizar acuerdos generales ya logrados, como en el caso de las operadas en virtud de los Pactos Autonómicos citados, ese enfoque localista no puede dar lugar a propuestas que no vayan a ser acogidas por las Cortes Generales. Cuando, por el contrario, la propuesta de reforma surge al margen de un acuerdo previo, el contraste entre la perspectiva particular y la general, que es la propia de las Cortes Generales, ha de dilucidarse en el curso de la tramitación parlamentaria, dando lugar a una relación dialéctica entre aquellas y los Parlamentos de las Comunidades,<sup>21</sup> de la que pueden surgir tensiones perjudiciales para la vida del Estado y a veces, incluso, para la estabilidad de los partidos políticos.

En estos casos se suele truncar la teoría aceptada del interés general, dando lugar al desencuentro y falta de entendimiento, incluso de los partidos políticos de doble dimensión territorial, que suelen tener quiebras por la lógica de las fuerzas centrífugas de los intereses locales frente al carácter central del interés del Estado.

Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. En esta situación, muy cerca de la que nos encontramos

---

<sup>21</sup> Bartolomé Cenzano, J. C. (de): «Las Cortes Generales (II)», en VV. AA., *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 101-116.

ya desde hace tiempo, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretenden forzar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales. Con ello, una cuestión estrictamente jurídica se lleva al debate político, con daño tanto para el Derecho como para la política.

Si a todo lo expuesto se añade el hecho innegable de que el uso que las Autonomías hacen de las facultades que el principio dispositivo les otorga está determinado por los partidos políticos que las gobiernan, como es lógico en una democracia moderna, parece razonable concluir que no carecen de fundamento las dudas que desde hace algún tiempo se manifiestan acerca de la conveniencia de mantener en vigor un principio organizativo que no produce efectos que no pudieran lograrse, de manera jurídicamente más simple y políticamente menos traumática, por el simple procedimiento de llevar a la Constitución todo el sistema de delimitación de competencias. Este procedimiento es el común en el Derecho comparado y, como bien muestra el ejemplo de nuestra propia Constitución, no implica la necesidad de una homogeneidad absoluta entre las distintas Comunidades, mientras que, de otra parte, tampoco cierra a estas la posibilidad de impulsar el cambio a través de la reforma constitucional, que todas tienen la facultad de proponer.

No obstante, el abandono del principio dispositivo, poniendo término a la apertura del sistema, es, sin embargo, una tarea compleja que no puede resolverse con fórmulas simplistas. No bastaría, como a veces se ha propuesto, reducir el contenido competencial de todos los Estatutos a una simple norma que atribuyese a la Comunidad correspondiente todas las competencias que la Constitución no reserva en exclusiva al Estado, o modificar, para lograr lo mismo, el apartado 3 del artículo 149 de la Constitución.<sup>22</sup>

Debemos comprender que lo que sirvió para el ejercicio de un derecho hacia el autogobierno no puede suplir los cauces jurídicos

---

22 Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, cit., p. 144.

que la propia Constitución establece. Ello supondría aceptar la concurrencia constitucional de procedimientos e iniciativas para la propia reforma constitucional. Lo más grave, sin embargo, sería que los grupos parlamentarios nacionales y autonómicos pudiesen negociar creando «porciones de soberanía» sobre la base de intereses partidistas, financieros o, incluso, territoriales.

Un asunto de naturaleza jurídica, constitucional y sustantiva requiere procedimientos escrupulosamente jurídicos, alejados de la política y de cualquier otro interés que no sea el interés general.

#### **IV. La utilización del art. 150.2 CE y la hiperplasia competencial en las comunidades autónomas**

Disposiciones con una finalidad muy parecida al artículo 150.2, de la Constitución Española, encontramos en el artículo 118 de la Constitución italiana y en los artículos 84.5 y 85 de la Ley Fundamental de Bonn.

Comenzando por la Constitución italiana, el artículo 118 establece: «El Estado, mediante Ley, podrá delegar en las regiones el ejercicio de otras funciones administrativas».

El artículo 84.5 de la Ley Fundamental de Bonn, por su parte, señala que:

«Mediante una ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, podrá conferirse al Gobierno Federal, a fin de asegurar la ejecución de leyes federales, la facultad de impartir instrucciones individuales (Einselweisungen) para casos especiales. Estas instrucciones deberán ser dirigidas a las autoridades supremas del Land, salvo que el Gobierno Federal considere que el caso es urgente».

Por su parte, el artículo 18 de la Constitución española de 1931 establecía:

«Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma se reputarán propias

de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley».

Este breve análisis ratifica la existencia de estas formas de delegación de competencias ejecutivas, e incluso legislativas, que pueden ser consideradas como auténticas válvulas de escape de un sistema bastante rígido de competencias.

Puede decirse, además, que el texto de la Constitución italiana contenido en el artículo 118 es, y así se reconoce en los propios debates constitucionales, un precedente claro del artículo 150.2 CE., de forma que puede utilizarse como un criterio de interpretación del contenido de este último.

Nuestro anteproyecto de Constitución establecía en el art. 139.1 que: «Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del territorio autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que corresponden al Estado de acuerdo con la precedente relación».

Por su parte, el informe de la ponencia señalaba ya con más precisión en el art. 143 que «El Estado podrá delegar en las Comunidades autónomas mediante Ley Orgánica y previa solicitud de las mismas la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado».

En el texto aprobado por el pleno del Congreso se da la redacción definitiva; el art. 144 dispone: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado».

En el debate constitucional se trataron los temas más importantes del precepto como la naturaleza y efectos del acto de delegación y las facultades y competencias transferibles o delegables.

En la Comisión Constitucional del Congreso, el señor De la Fuente defendió una enmienda que proponía la supresión del artículo o, en todo caso, la precisión de la naturaleza de las funciones delegables, decía:

«Lo cierto es que lo que dice esta Constitución es que la ejecución de cualquiera de las funciones (y la ejecución unas veces puede ser legislar y otras veces puede ser administrar) puede ser delegada en las entidades autónomas. Y si esta expresión se mantiene en estos términos, es evidente que resulta de alguna manera relativamente inútil todo lo que se ha dicho y se ha debatido acerca del artículo 141. Yo pienso más bien que tal vez lo que los redactores del precepto hayan querido manifestar –y no es que esté de acuerdo con ello– es que cabe la delegación de algunos actos ejecutivos o administrativos de esta materia de titularidad estatal (...), yo al menos querría llevar a la reflexión en un sentido totalmente constructivo de las funciones que más o menos han influido en la redacción de este precepto para que traten de perfeccionar esta redacción de tal forma que no tenga la amplitud que ahora tiene. Creo que más que referirse a la ejecución de funciones han querido decir funciones ejecutivas, pero no lo han dicho; tal vez simplemente el cambio terminológico sería suficiente para hablar de que lo que se trata es más bien de temas administrativos y ejecutivos que de la ordenación o de legislación».<sup>23</sup>

Terminó su intervención el señor diputado aludiendo al artículo 118 de la Constitución italiana, que sólo permite la delegación de funciones administrativas «no de la ejecución de las funciones de titularidad estatal, sino de funciones administrativas de la materia cuya competencia corresponde al Estado».<sup>24</sup>

El propio señor Arzallus Antia intervino en su turno en contra para precisar que en todo caso las funciones que podrían delegarse

---

23 Diario de Sesiones del Congreso, núm. 91, de 16 de junio de 1978.

24 Bassols Coma, M., Serrano Alberca, J. M.: «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150, 2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril 1982, p. 45.

serían funciones ejecutivas, con estas palabras: «en cuanto al tema de la delegación, francamente mis concepciones jurídicas no entran en que una delegación de funciones ejecutivas pueda ser legislativa». En el mismo sentido que el señor Arzallus se pronunció el señor Don Gregorio Peces-Barba Martínez, que completó: «Pero en todo caso la ejecución de funciones de titularidad estatal (y es muy importante que quede constancia de ello en el diario de sesiones) la entendemos como facultades reglamentarias (...). Para el grupo socialista el término funciones administrativas es sinónimo de ejecución de funciones». De cualquier forma, y con independencia de la interpretación dada a la primera redacción del precepto es preciso analizar cuál fue el origen de la modificación introducida por el pleno del Congreso y si esta modificación afecta a la naturaleza de la Delegación y de las materias que pueden delegarse. En efecto, si el primitivo texto que figuraba hasta el dictamen de la Comisión era un instrumento técnico para ofrecer una delegación de funciones administrativas, al estilo de ese artículo 118 de la Constitución italiana que hemos visto, las modificaciones introducidas en el Congreso complican el contenido del precepto, y es preciso desentrañar su origen para saber hasta qué punto afectará a su sentido originario.<sup>25</sup>

En realidad el origen de la modificación fue fruto de una difícil negociación en la que el Partido Nacionalista Vasco aceptó presentar una enmienda «in voce» al artículo 144.2 (150.2) en la cual se recogieron algunos planteamientos de otra enmienda «in voce» a la Disposición adicional primera que se refiere al reconocimiento de los llamados derechos históricos de las provincias vascas.<sup>26</sup>

Parece ser que el origen de la modificación se encuentra en una enmienda a la disposición adicional primera, pues ambos artículos, según manifestó el Señor Arzallus, estaban íntimamente ligados, ya que

---

<sup>25</sup> Diario de Sesiones del Congreso, núm. 91, de 16 de junio de 1978.

<sup>26</sup> Bassols Coma, M., Serrano Alberca, J. M.: «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150, 2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril 1982, p. 46.

se presentaba esta enmienda como una parte del pacto que debería completarse con el cumplimiento del compromiso de aceptación de la disposición adicional primera propuesta por su grupo.

Según se deduce del propio Diario de Sesiones, la enmienda «in voce» a la disposición adicional proponía el reconocimiento y garantía de los derechos históricos y añadía: «A estos efectos el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia».

Por otra parte, en otro párrafo se establecía una limitación a la transferencia de materias, con el fin de evitar la sospecha de que esta transferencia pudiese dejar totalmente abierta la transferencia de competencias del Estado a los entes autónomos. Se añadía por ello: «En ningún caso serán transferibles las señaladas en los apartados 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, etc., con lo que, según el grupo Vasco, se pretendía reflejar lo que realmente es esencial al Estado y lo que en ningún caso es objeto de transferencia»; un núcleo duro de Derecho necesario.

Esta limitación o frontera material pretendía recoger la enmienda presentada con el número 657 al anteproyecto, que establecía como competencias exclusivas del Estado tan sólo las siguientes: Relaciones internacionales y regulación de las interregionales, Defensa, Fuerzas Armadas y protección de la población, nacionalidad, ciudadanía, inmigración, emigración, extradición, derecho de asilo y extranjería, régimen aduanero, arancelario y comercio exterior, sistema cambiario y monetario, régimen de pesas y medidas y fijación de la hora oficial, ferrocarriles y transportes terrestres del Estado, navegación aérea, correos y telecomunicaciones, cables submarinos, abanderamiento de buques y aeronaves e iluminación de costa y señales marítimas, bases del régimen jurídico de la Administración pública y del régimen estatutario de sus funcionarios, legislación sobre propiedad intelectual e industrial, Hacienda general y Deuda del Estado, estadística para fines del Estado, cooperación del Estado y de los territorios autónomos en materia de policía criminal y de reforma de la Constitución.

Como puede deducirse del contenido de la enmienda su finalidad era clara: establecer un régimen singular para el País Vasco

de forma que, salvo las escasas competencias exclusivas, todas las demás materias les pudiesen ser transferidas. Pero del contenido de esta enmienda «in voce» pasó al artículo 144, junto al concepto de delegación, la idea de transferencia de facultades y la limitación de las materias intransferibles, mas no por el sistema de lista, sino de forma genérica, porque «otros grupos políticos entendieron que esta formulación, esta concreción, esta tercera lista suponía un obstáculo, por las razones que fueren, y que además debía de valer para todos los demás, para todos los territorios autónomos, por ello se decidió trasladar este último párrafo de las facultades intransferibles al cuerpo del artículo 144 (150.2), en su apartado 2, y al no parecerles conveniente esta nominación taxativa, que podría ser discutible, pero que era enormemente aclaratoria desde nuestro punto de vista, se recurrió a una fórmula más ambigua, menos clara («que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación»). Un cheque en blanco y al portador, una cláusula jurídica indeterminada susceptible de ser utilizada de manera política y sin contornos jurídicos claros. La semilla del desencuentro estaba sembrada para el futuro.

La enmienda aceptada no se refiere, como lo hacía la enmienda «in voce» de la disposición adicional, a materias de competencia del Estado; la fórmula ahora empleada es más restringida, se refiere a «facultades correspondientes a materias». El señor Pérez-Llorca precisó, en primer lugar, que la sustitución de la expresión ejecución de funciones por la de facultades correspondientes a materias pretende tan sólo que la prestación de determinados servicios administrativos, de carácter menos englobados en competencias exclusivas estatales, sean hechos en colaboración con las entidades autónomas, y esto es mucho menos importante que la expresión «ejecución de funciones», que por su propia terminología es omnicomprensiva.

Por otra parte, se elimina la expresa solicitud de los entes autonómicos, para evitar que las Comunidades Autónomas se encuentren legitimadas por la vía de este artículo para solicitar determinadas

atribuciones. Es el Estado, por medio de Ley Orgánica y en acto voluntario y libre, el que pueda utilizar esta nueva técnica descentralizadora.

Además, en tercer lugar, dice Pérez-Llorca, se trató de introducir la cautela fundamental que no existía en el previo artículo 144, de que sólo serán delegables o transferibles las funciones que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Y es evidente que en su totalidad las funciones exclusivas del Estado no son susceptibles de transferencia o delegación. Nosotros añadimos que se trataría de una «*contradictio in terminis*». De cualquier forma, la apertura de criterios era absolutamente desbordada y tendente a producir un buen número de interpretaciones diversas, bajo nuestra forma de entender lo que es un marco jurídico. Si no se contiene jurídicamente lo que por naturaleza tiende a la expansión, se deja a la vía de los hechos lo que podría haberse regulado con rigor y el máximo rango normativo.

Se dijo que parecía evidente que así las cosas, la introducción de la palabra transferir con todas estas cautelas no suponía una agravación del precepto, sino que permitía la utilización de técnicas descentralizadoras yuxtapuestas, puesto que en cualquier caso se trataría de un acto de soberanía del Estado revocable mediante Ley Orgánica y al margen del problema de los estatutos que nada tenían que ver con esta cuestión. Se trataba, añadió una vez más, de un artículo de técnica de descentralización administrativa.

Sin embargo, ello no se ajusta del todo al sistema contemplado en los ordenamientos nacional y autonómico, toda vez que las reformas estatutarias terminan recogiendo las transferencias competenciales, al margen de cuál haya sido «*ab origine*» el procedimiento utilizado. Al realizarse posteriormente una absorción competencial autonómica por la vía de la reforma estatutaria, intervienen ya instituciones y procedimientos de naturaleza autonómica; por ello no rige en toda su extensión el principio de los «*contrarius actus*». Simplemente, las competencias inicialmente derivadas por la aplicación del art. 150.2 CE, requieren de un Ley Orgánica, pero en el momento en que dichas

competencias se actualizan estatutariamente se contagian de una naturaleza mixta (con los componentes autonómicos propios de la iniciativa o el procedimiento de reforma estatutario) que hace imposible revertir el procedimiento sin el concurso de las instituciones que intervinieron en la reforma estatutaria.

En síntesis, la interpretación que se deduce, a pesar de las modificaciones: el artículo no va más allá de la redacción dada por la comisión del Congreso, porque la palabra transferencia no tiene un sentido distinto del de delegación. Las facultades que pueden delegarse son meras funciones ejecutivas, y, por su propia naturaleza, toda la competencia exclusiva sobre una materia no es nunca delegable; sólo lo son facultades ejecutivas de algunas de las competencias estatales exclusivas (aquellas que previamente ya poseen una dimensión autonómica en su concepción constitucional).

No obstante, si la palabra transferencia equivalía a delegación, ¿por qué emplear las dos?, ¿qué quería decir facultades correspondientes a materias y cuáles eran las facultades no transferibles o delegables por naturaleza? Estos interrogantes dieron lugar a una reproducción del debate en el Senado. El voto particular del señor Sánchez Agesta ponía de manifiesto la preocupación por determinar qué competencias eran transferibles por naturaleza por medio de un sistema de lista: el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que no estén comprendidas en los apartados 1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 14, 20, 21, 26, 28, 29 y 30 del artículo 148 (hoy 149). La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado.

En un sentido parecido se pronunciaba el voto particular del señor Ollero Gómez. A estas objeciones respondió el señor González Seara<sup>27</sup> con una interpretación que se aparta en cierta medida de

---

<sup>27</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, J.: «Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 16, 1993.

la interpretación del señor Pérez-Llorca.<sup>28</sup> En efecto, para el citado Senador había que distinguir entre transferencia y delegación por razón de su contenido. La transferencia era más limitada, y así habían de considerarse como transferibles las facultades que no hubiesen sido atribuidas por los Estatutos pudiendo serlo; de aquí que el contenido de las competencias exclusivas del Estado era intransferible por naturaleza.

La delegación, en cambio, podía entrar en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado, siendo solamente indelegables algunas facultades inherentes a la soberanía. Esta interpretación, conceptualmente aceptable, olvida, no obstante, que lo esencial para distinguir entre transferencia y delegación no está tanto en las facultades que pueden ser transferidas o delegadas, sino en los efectos de tal acto, es decir, en si la transferencia supone atribución irrevocable o no. El intérprete en este caso quería dar a entender, sin manifestarlo, que la transferencia debía equipararse a atribución, olvidando, no obstante, que tal atribución sólo es posible, según la propia Constitución, en los Estatutos, y que a estos efectos lo mismo da que se trate de competencias no asumidas pero asumibles, que de competencias exclusivas del Estado.

Por otra parte, la interpretación dada por el señor González Seara podría hacernos pensar en que por medio de este artículo 150.2, se pueden transferir facultades estatales hasta el límite del artículo 149, con el posible efecto de violar el límite temporal del artículo 148.3 de la Constitución. Se debe señalar que el empleo de la expresión facultades

---

[http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjr6\\_L2JPZAhVGvxQKHUKzDH4QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.navarra.es%2Fappsex%2FDescargarFichero%2Fdefault.aspx%3Ffichero%3DRJ\\_16\\_1\\_3.pdf%26codigoAcceso%3DPdfRevistaJuridica&usg=AOvVaw3vbkVRdGzOOVeyOijw4DjP](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjr6_L2JPZAhVGvxQKHUKzDH4QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.navarra.es%2Fappsex%2FDescargarFichero%2Fdefault.aspx%3Ffichero%3DRJ_16_1_3.pdf%26codigoAcceso%3DPdfRevistaJuridica&usg=AOvVaw3vbkVRdGzOOVeyOijw4DjP)

<sup>28</sup> Véase: Diario de Sesiones del Congreso, núm. 116, de 21 de julio de 1978.

Meilán Gil, J. L.: «La Ordenación jurídica de las autonomías», Madrid, 1988, p. 100. El Profesor Meilán Gil, por su parte, formuló una precisión técnica subrayando que las facultades son una parte del título y que titularidad y ejercicio son disociables como es frecuente en el mundo del Derecho de modo que se puede afirmar la «exclusividad de una titularidad y también el ejercicio de una parte de ese todo que compone la titularidad».

correspondientes a materias restringe el ámbito de las posibles competencias a transferir, y que, aun cuando así no fuera, el artículo 148.3 es un límite absoluto a estos efectos.

Hoy, alejados ya del debate constituyente sobre los aspectos competenciales entre el Estado y las CCAA y con la perspectiva que da la historia de una democracia adulta y desarrollada, nos manifestamos partidarios de la modificación de este «precepto-válvula», objeto de negociación al margen de los cauces consensuales con rigidez constitucional.

El ex vicepresidente del Gobierno en 2008 ya se mostró, en una interesante entrevista, partidario de derogar el artículo que permite a las comunidades autónomas asumir nuevas competencias estatales, porque, en su criterio, mantiene permanentemente abierto el proceso constituyente.

Como sabemos, Alfonso Guerra estuvo unos cuantos años al frente de la Comisión Constitucional del Congreso. Desde ese puesto pretendió conciliar intereses de todos para que los Estatutos de Autonomía no se desviaran del camino marcado por la Ley Fundamental. Es cierto que se trabajó intensamente en la elaboración de ese texto de amplísimo consenso y ahora se debe exigir con razón un acuerdo similar para cualquier reforma.

Según Guerra, la Constitución es reformable. Sacralizar la Constitución, decir que no se puede tocar, es un absurdo. La Constitución se puede reformar y, de hecho, quizás debería reformarse. La cuestión según el ex vicepresidente es que la Constitución «significó la renuncia de una parte de las aspiraciones de todas las organizaciones políticas para lograr un texto que sirviera a la convivencia general de todos. No se trató de un proceso de adversarios, sí transaccional.

Si modificar algunos artículos ha de ser a costa de perder ese acuerdo general alrededor de un texto que sirve para todos, si es pagando ese precio, prefiere no hacerlo».<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> [https://elpais.com/diario/2008/12/06/espana/1228518017\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/12/06/espana/1228518017_850215.html)

Como sabemos, la Constitución establece un reparto del poder en el Título VIII. Ese reparto, obviamente, se puede modificar, reformando la Constitución. El problema, según Alfonso Guerra, es que algunos pretendían modificarlo sin reformar la Constitución, a través del texto de los Estatutos. La labor que hizo la Comisión Constitucional fue muy importante. En algunos estatutos se llegaron a modificar muchísimos artículos, lo cual a nadie escapa que es un cambio fundamental. Por otra parte, como acabamos de señalar de difícil reversión.

Sin duda, con Alfonso Guerra, pensamos que debería al menos modificarse el art. 150 CE (él habla de derogación). Su tesis es que puede convertirse en un instrumento para modificar la Constitución sin el procedimiento previsto en la propia «prima lex». Argumenta: «Me preocupó desde el primer instante este apartado, al que me opuse cuando lo acordaron en una reunión en Moncloa con el PNV. «Una Constitución no puede permitir que el proceso constituyente esté permanentemente abierto y, con ese párrafo segundo del artículo 150, el proceso constituyente no se ha cerrado. No hay ninguna constitución en el mundo que deje abierto el proceso constituyente; soy firme partidario de derogarlo pero ¿hay consenso? Los nacionalistas van a decir que no».<sup>30</sup>

A nuestro juicio se trata además de una peligrosa puerta dispuesta en la propia Constitución y abierta a la negociación política. Pensamos que lo que en un momento dado pudo resultar coyuntural y necesario para flexibilizar los criterios de distribución de competencias entre el Estado y los entes autonómicos, no debe hoy servir para confirmar la posibilidad de negociación política (podría ser incluso partidista) de materias de orden público de rango constitucional, algunas de ellas de reforma especialmente agravada por su naturaleza sistémica.

Al igual que el art. 150.2 CE se utilizó durante la construcción del sistema autonómico para preservar la igualdad territorial, e incluso la

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

solidaridad, que son dos valores ligados en esencia; se corre el riesgo de que este mismo precepto pueda servir para constituir moneda de cambio político y conculcar dichos valores.

Los procesos jurídicos, y más los constitucionales, deben servir para establecer marcos garantistas. Resulta absolutamente claro que la política no puede sustraerse al debate y al progreso del modelo autonómico, pero supeditándose a dichos procedimientos que garantizan amplios consensos y participación social reglada mediante la norma; cualquier otro medio sería un fraude.

Por otra parte, tampoco debe olvidarse la dimensión financiera del reparto de competencias y facultades. Ello ha llevado, a nuestro juicio, a olvidar en muchas ocasiones el verdadero sentido teleológico de la disposición original de competencias y facultades. Algunas interpretaciones absolutamente abiertas han rebasado sistémicas limitaciones jurídicas y constitucionales definitorias del propio modelo. Las incoherencias han amenazado el sistema por la vía de los hechos de intentos de mutación constitucional. Esta amenaza suele provenir de sistemas absolutamente abiertos en los que termina confundándose el objeto de negociación política con las materias propias de orden público.

Una Constitución con altas dosis de ambigüedad por su naturaleza consensuada, ya estamos observando que constituye un terreno abonado para la más absoluta apertura de criterios interpretativos. La seguridad jurídica está en peligro y parece que una reforma estructural y pactada del Título VIII de la vigente CE es la única solución duradera para las nuevas generaciones. Resulta lógico que una nueva generación reivindique una nueva organización territorial. Si se desea renovar el sistema deberá consensuarse. Ahora bien, siempre desde la Constitución y con la Constitución. Cualquier otro camino tendría consecuencias nefastas para la sociedad y la duración de cualquier reforma.

## **V. El deficiente sistema de financiación autonómica: una pluralidad de fondos de excepción**

Nuestro sistema de financiación debe relacionar de forma coherente tres de los principios constitucionales basilares del sistema autonómico: el derecho a la autonomía (art.2 CE), la igualdad territorial (art. 139 CE) y la solidaridad interterritorial (arts. 2, 138 y 158 CE).

Nuestra Constitución fijó un sistema de financiación de las Administraciones públicas basado fundamentalmente en los tributos, como se desprende, a nuestro modo de ver, de forma inequívoca, de preceptos tales como los artículos 31.1<sup>31</sup> o 142<sup>32</sup> CE.

La Constitución pretende optimizar además las relaciones entre el autogobierno y la descentralización (art. 103.1 CE), con las directrices de la igualdad y solidaridad territorial, tan presentes en nuestra Carta Magna.

Es realmente necesario que se opte por un sistema transparente en el que puedan visualizar los ciudadanos los criterios que relacionan los impuestos y los concretos servicios públicos. Ello no es solo una exigencia para la más elemental comprensión, sino un presupuesto para la rendición de cuentas a la comunidad civil y el posible control de la ejecución presupuestaria. Una exigencia de la democracia.

Como ha estudiado de La Fuente, existen básicamente dos subsistemas muy distintos (de hecho, dos y medio porque, como señala este autor, Canarias tiene peculiaridades importantes).

Hay un sistema foral, que se aplica en el País Vasco y en Navarra, y un sistema común, que se aplica en el resto de las Comunidades Autónomas. Son dos sistemas muy diferentes.<sup>33</sup>

---

31 Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

32 La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

33 De la Fuente, Á.: «El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma. The Spanish system of regional financing: shortcomings and proposals for reform», *Revista de Estudios Regionales*, vol. ext. VIII, 2009, pp. 19-31.

En el sistema foral, los territorios forales (que son de hecho las provincias y no otro tipo de regiones) recaudan prácticamente todos los impuestos, a excepción de las cuotas contributivas a la Seguridad Social, y luego pagan al Estado una cuota por los servicios que éste les presta en áreas no transferidas.<sup>34</sup>

Con una excepción muy poco significativa (el Fondo de Compensación Interterritorial), el sistema exige a los territorios forales de participar en la redistribución territorial. Como se trata de territorios de renta alta, esto les permite quedarse con niveles de financiación muy superiores a los del resto de comunidades, en torno a un 60 o 70% (según Ángel de La Fuente) por encima de la media de las comunidades de régimen común a igualdad de competencias.

Para el funcionamiento del sistema común se plantea una fórmula de necesidades de gasto que asigna a cada comunidad una cantidad de recursos en función de sus características demográficas y territoriales (la población y su grado de envejecimiento, la superficie, la dispersión y la insularidad).<sup>35</sup>

La pretendida razón que hay detrás de esta fórmula es una tendencia hacia la nivelación total. La idea es que, con independencia del nivel de renta de cada región, todos los Gobiernos regionales

---

34 En el régimen foral (aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra) el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres Territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos queda en poder de dichos territorios y, por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas a través de una cantidad denominada «cupos» o «aportación». En: [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio\\_es\\_ES/\\_Menu/\\_Fiscalidad\\_Autonomica/Regimen\\_Foral/Regimen\\_Foral.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio_es_ES/_Menu/_Fiscalidad_Autonomica/Regimen_Foral/Regimen_Foral.shtml)

35 El cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, by admin on 4 octubre, 2015. <http://www.fedea.net/el-calculo-de-las-necesidades-de-gasto-de-las-comunidades-autonomas/>

De la Fuente, Á.: «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», FEDEA, *Policy Papers*, núm. 2015-07, Madrid, octubre de 2015.

deben disponer de los recursos necesarios para poder prestar servicios parecidos a sus ciudadanos.

No obstante, esta regla general se encuentra saturada de excepciones y matizaciones que condicionan el modelo: las modulaciones, las garantías de mínimos, los nutridos fondos especiales, las peculiaridades y la recaudación normativa por los impuestos cedidos son algunos de los condicionantes introducidos para relativizar el pretendido marco general.

Es cierto que el sistema nos recuerda lamentablemente a un buen número de situaciones jurídicas en las que las excepciones superan a la regla general contenida en la norma. Se trata a veces de aporías difíciles de explicar. De nada sirve establecer un patrón si se relativiza mediante variados ítems y se multiplican por tanto los subsistemas de carácter excepcional hasta hacer desaparecer la abstracción de la regla, garante de la igualdad.

Por lo que respecta a la financiación, el Estado procede a ceder a las comunidades ciertos tributos. La cesión es a veces total y a veces parcial, a veces con capacidad normativa (capacidad para subir o bajar tipos y fijar deducciones) y a veces sin ella, a veces con capacidad de gestión y a veces sin ella. Esta diferencia en el ámbito normativo y de gestión, curiosamente pretende garantizar la igualdad y la solidaridad.

El proceso se completa con financiación transferida por el Estado dado el rendimiento del paquete de tributos cedidos. El Estado suele completar lo que falta hasta llegar a la cantidad que corresponde a cada comunidad a través de una transferencia de nivelación, esto es, el denominado «Fondo de Suficiencia». Aunque esta cantidad podría ser negativa si la recaudación por tributos cedidos excediese de lo establecido para la Comunidad. En este caso se devolvería el excedente por la Comunidad Autónoma.<sup>36</sup>

Como bien indica De la Fuente, Estos cálculos se realizan una sola vez en el momento en el que el sistema se pone en marcha para

---

<sup>36</sup> De la Fuente, Á.: «El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma», cit., p. 21.

un año ya pasado (el «año base») para el que se dispone de toda la información necesaria. A continuación, se aplican las normas de evolución del sistema, año a año. Los tributos cedidos se incrementan y las transferencias de nivelación del Fondo de Suficiencia crecen a una tasa común para todas las comunidades (o al menos para todas aquellas en las que es positivo). Esta tasa está vinculada al incremento de los ingresos tributarios del Estado y no tiene en cuenta la evolución de los rendimientos de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas ni el crecimiento de la población o de otros factores de coste.

A partir del modelo, sucintamente descrito, resulta que se pueden derivar tres problemas cuya solución es ciertamente acuciante.

En primer lugar, se plantea un problema de transparencia elemental. No es ajeno a ningún poder público el hecho de que resulta difícil de comprender y de asimilar por el ciudadano un sistema cuya fórmula general se condiciona y relativiza por múltiples factores que no responden a criterios de equidad, solidaridad o igualdad.

En segundo lugar, el Estado ha favorecido ciertamente un clima de irresponsabilidad fiscal para las CCAA, toda vez que ha controlado los elementos esenciales del modelo. Este no tiende en absoluto a la verdadera satisfacción de los servicios públicos, y a una relación armónica con el resto de territorios.

Recientemente hay una tendencia a corresponsabilizar a las CCAA con el Estado, incrementando su nivel de implicación en la gestión y administración de los medios para los servicios públicos. Ello puede resultar muy positivo si funcionan correctamente los medios de cooperación y coordinación interadministrativos; pero puede suponer un gran riesgo en caso contrario, por un mero problema de control del gasto.

El tercer problema ya se ha apuntado. Lamentablemente, no existe un criterio claro y primario que tienda a fomentar la solidaridad y la igualdad territorial. Con el actual sistema de financiación autonómica no resulta posible conseguir una equiparación en derechos o servicios públicos.

Da la impresión, aunque el cuadro económico y de los diversos fondos es muy complejo, de que el ajuste del modelo mediante la

creación de nuevos fondos, puede desajustar los elementos de cualquier otro subsistema financiero.

De hecho, todo el modelo se tuvo que modificar con la llegada de la gran crisis económica. El retocado sistema entró en vigor el 1 de enero de 2009, en plena recesión, pero con una dotación bastante generosa –que obviamente se financió por la vía del endeudamiento–.

El modelo (con año base en aquel año) se aplicó en todo el territorio del régimen común, incluidas Ceuta y Melilla, excepto en el País Vasco y Navarra, que, como hemos visto, tienen sus propios sistemas forales al amparo de la Constitución.<sup>37</sup>

Este nuevo modelo pretendía (como acabamos de ver) una mayor corresponsabilidad fiscal, para lo cual se «aumentaron» los porcentajes de cesión de los tributos ya parcialmente cedidos a las comunidades autónomas, al tiempo que se incrementaron sus competencias normativas para reforzar su autonomía financiera mediante una mayor capacidad para decidir la composición y el volumen de ingresos de que disponen. Igualmente se refuerza la colaboración recíproca entre las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como se prevé de manera novedosa la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias. Este aumento de la corresponsabilidad se compatibiliza con el respeto a la unidad de mercado.

De este modo, si con el modelo anterior el 70% de todos los recursos de las regiones procedía de los impuestos cedidos parcial o totalmente por el Estado, con el nuevo sistema, este porcentaje pasó a rondar el 90%. Se trata sin duda de un importante cambio del modelo de gestión.

Como sabemos, las CCAA gestionan en su totalidad los tributos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones e impuestos sobre el juego y las tasas afectas a los

---

<sup>37</sup> Nació con 11.000 millones para asegurar la suficiencia del sistema. Algo que, solo en parte, se ha conseguido.

servicios transferidos. Pero, además, como ya dijimos, participan en la recaudación del resto de tributos. En concreto, recaudación del impuesto sobre hidrocarburos y del impuesto especial sobre determinados medios de transporte; además del 50% de la tarifa autonómica del IRPF; el 50% de la recaudación líquida del IVA (sin capacidad normativa) y el 58% de la recaudación líquida por los impuestos especiales que gravan la cerveza, el vino, las bebidas fermentadas, el alcohol, los hidrocarburos y las labores del tabaco. También el 100% de la recaudación líquida por el impuesto sobre la electricidad.

Esas cantidades, sin embargo, no se reparten de forma homogénea. Bien al contrario, se utilizan diversos criterios que vienen a ser «el pilar fundamental del sistema». De esta manera, las CCAA pueden atender sus necesidades de gasto en sanidad, educación o servicios sociales.<sup>38</sup>

Los criterios adoptados son los siguientes: Población protegida equivalente: 38%; población: 30%; población en edad escolar (entre cero y 16 años): 20,5%; población mayor de 65 años: 8,5%; superficie: 1,8%; dispersión de la población: 0,6%, e insularidad: 0,6%.<sup>39</sup>

Dividiendo la financiación de cada región por su población ajustada, se obtiene un indicador de financiación por unidad de necesidad o per cápita ajustada que suele utilizarse para valorar la equidad de la distribución de recursos entre regiones.

Como ha sostenido De la Fuente el sistema (que debía haber sido evaluado quinquenalmente) no intenta cuantificar el coste en términos absolutos de prestar los servicios públicos gestionados por las comunidades autónomas a algún nivel de calidad considerado deseable, pero sí intenta fijar un criterio de reparto para asegurar que las necesidades de todas las regiones se ven satisfechas de

---

38 [https://www.elconfidencial.com/economia/2017-01-16/irpf-hidrocarburos-iva-financiacion-autonomica-regiones-ccaa-pais-vasco-sistemas-forales\\_1316668/](https://www.elconfidencial.com/economia/2017-01-16/irpf-hidrocarburos-iva-financiacion-autonomica-regiones-ccaa-pais-vasco-sistemas-forales_1316668/)

39 Así funciona la financiación autonómica. Ocho años después de la aprobación del actual modelo de financiación, la Conferencia de Presidentes comienza a revisarlo. Se trata de un sistema complejo y hasta opaco. En: El Confidencial, [https://www.elconfidencial.com/economia/2017-01-16/irpf-hidrocarburos-iva-financiacion-autonomica-regiones-ccaa-pais-vasco-sistemas-forales\\_1316668/](https://www.elconfidencial.com/economia/2017-01-16/irpf-hidrocarburos-iva-financiacion-autonomica-regiones-ccaa-pais-vasco-sistemas-forales_1316668/)

manera proporcional.<sup>40</sup> No obstante el dinero no se reparte de forma homogénea.

El instrumento de nivelación por el que se ha optado es el llamado Fondo de Garantía (FG), que no existía en modelos anteriores. Este Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales pretendía que todas las CCAA recibieran los mismos recursos por habitante en términos de población ajustada, no solo durante el primer año de aplicación sino también en el futuro. Este fondo pretende canalizar el grueso de los recursos del sistema, y funciona como una especie de caja única que se distribuye entre las regiones en proporción a sus necesidades estimadas de gasto.

Por otra parte, el FG se nutre con un 75% de los ingresos tributarios estandarizados de las CCAA y con una aportación adicional del Estado. En 2014, los recursos totales del fondo ascendieron a 76.000 millones de euros (incluyendo una contribución del Gobierno central), lo que representaba el 80% de los recursos ordinarios del sistema.

Como ya hemos reflejado, cuenta, además, con otros fondos diseñados a la carta para satisfacer las necesidades singulares de cada región. Como el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Convergencia,<sup>41</sup> el Fondo de Competitividad, el Fondo de Cooperación o el viejo conocido Fondo de Compensación Interterritorial,<sup>42</sup> que, como sabemos, es el

---

40 <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/series-largas-de-algunos-agregados-economicos-y-regionales-actualizacion-hasta-2016/>

41 El *refuerzo de la equidad* se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la LOFCA, todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia, creados mediante fondos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación per cápita y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos.

42 En cumplimiento del mandato constitucional, en los Presupuestos Generales del Estado se dotan todos los años los denominados Fondos de Compensación Interterritorial, que tienen las siguientes características:

Su importe no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y Ciudades beneficiarias. Tampoco el importe puede ser inferior al Fondo del año 1992.

único que tiene garantía constitucional, pero que ha ido perdiendo peso a lo largo del tiempo por los continuos ajustes del sistema.

Por otra parte se ha pretendido dinamizar el sistema con el objetivo de favorecer su estabilidad. Para ello, se ha introducido mecanismos efectivos y explícitos de ajuste de los recursos a las necesidades de los ciudadanos mediante la actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación a efectos de calcular la participación en el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

Como puede observarse, se aprecia una yuxtaposición de mecanismos económicos que pretenden corregir los defectos de una pretendida norma general. Ello, al final, pensamos que genera una pluralidad de criterios que consiguen alejar la situación de la pretendida convergencia en la igualdad territorial de cobertura de servicios públicos.

La experiencia indica que cuanto más complejo es un sistema, más complicado resulta su ajuste mediante medidas aisladas. Si se permite la expresión, un sistema complejo como el presente no debe admitir parches. Las medidas yuxtapuestas, que es lo que se ha venido haciendo hasta el momento, muchas veces mediante la negociación política, generan al final importantes desigualdades que afectan a los servicios públicos más importantes de los ciudadanos, tales como la educación o la sanidad.

Debemos tener muy presente que la autonomía financiera es una parte esencial de la autonomía política, y hay comunidades con mayor autonomía financiera que otras. A este respecto, el modelo de distribución del poder impositivo en España no fue precisado de un modo rígido, de tal manera que se puede decir que sus normas son lo suficientemente ambiguas como para que en su seno puedan

---

Se distribuyen entre las Comunidades Autónomas con menor renta y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Los Fondos deben destinarse a financiar gastos de inversión. No obstante, hasta un máximo del 25% de los Fondos de cada año pueden destinarse a gastos de puesta en marcha de las inversiones financiadas con cargo a los mismos.

caber numerosas posibilidades de actuación, como por otra parte ha destacado la abundante doctrina del Tribunal Constitucional. Se puede decir entonces que, en cuestión; el legislador ordinario ha gozado, y goza todavía, de una gran discrecionalidad. Ello ha permitido que el modelo de financiación de las CCAA haya sufrido modificaciones importantes a lo largo de los años, sin que tales modificaciones hayan suscitado graves problemas de constitucionalidad (bien es cierto que si hay algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional).<sup>43</sup>

Debemos señalar además que tal y como se ha insinuado alguna vez por algunos defensores de la uniformidad del sistema, tampoco parece razonable la generalización de un régimen de concierto o convenio, similar al que gozan las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra; no se encontraría de manera sencilla una motivación constitucional.

Este sistema algo peculiar, por diferente, de financiación territorial, ha recogido desde hace mucho tiempo pasiones de signo contrario. Ello, según Tejerizo López ha impedido hasta el momento su estudio y análisis desapasionados desde una perspectiva estrictamente jurídica. De momento, resulta posible afirmar que su existencia responde a razones de carácter histórico, más que de otra índole, por lo que no parece que sea posible concebirlo desgajado del momento en que nació y se desarrolló.<sup>44</sup>

A todo esto debemos añadir con este autor que no resultaría constitucionalmente aceptable un sistema general de concierto o convenio, toda vez que ello conllevaría reservar al Estado un papel residual en la financiación pública. Ello no es acorde con el espíritu constitucional de esta materia.<sup>45</sup>

Pensamos, si se permite la expresión, que resulta imprescindible devolver el camino jurídico a la financiación autonómica. Sustraerlo de

---

43 VVAA, «25 años de financiación autonómica», Tejerizo López, J.M., «La financiación de las Comunidades Autónomas». Notas para un balance, Universidad-Parlamento de Cantabria, 2005, pág. 25.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*, p. 35.

cualquier clase de negociación política; se debe pensar que el sentido final de la financiación autonómica afecta directamente a los servicios públicos y por ende al modelo de Estado social establecido en nuestra Constitución; que ya está suficientemente huérfano de garantías por su sede constitucional. No debe convertirse en un objeto de transacción que pueda constituir una manera indirecta de retribución por apoyos parlamentarios concretos en otros ámbitos.

Como hemos visto, se ha producido un fuerte y continuado crecimiento de las necesidades de gasto en el tipo de competencias que tienen asumidas las comunidades autónomas. Según los análisis que pueden constatar en variados informes<sup>46</sup> esta tendencia no parece responder a que las comunidades gastan más, sino a la evolución a largo plazo de funciones de gasto público que han asumido las comunidades, como la sanidad, la educación o las inversiones en infraestructuras. Ello ha obedecido más a necesidades de corresponsabilidad que a cualquier otra causa.

## **VI. La difícil y necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; el interés general y la confusión ideológica**

### ***1. La cooperación al servicio del interés general***

La cooperación interadministrativa es absolutamente fundamental para la consecución de los intereses generales, que muchas veces van más allá de las propias competencias asignadas a cada Administración. La suma de esfuerzos suele ser de carácter geométrico en la consecución de finalidades públicas y cobra todo su sentido el principio de coordinación del art. 103.1 CE.

---

<sup>46</sup> Gill de Albornoz, B., Pérez, F., Cucarella, V.: «Informe sobre la problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», julio de 2008, Instituto valenciano de investigaciones Autonómicas.

En la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; dentro del capítulo III se regula las relaciones de cooperación.

En el art. 143 se establece la cooperación como medio al servicio del interés general. Además, se puede acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.

Eso sí, La cooperación requiere la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios.

Además, se puede dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas, como pueden ser: la participación en órganos de cooperación, la participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas, en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente, las prestaciones diversas a otras Administraciones Públicas, la cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de normativa, la emisión de informes expresivos de un criterio y otras actuaciones de cooperación en materia patrimonial.

En estos convenios se deben describir convenientemente las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Por otro lado, en el art. 145 de la Ley 40/2015, se prevé que los órganos de cooperación sean órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene.

## ***2. La Conferencia de Presidentes, su necesaria regularización funcional***

A pesar que las relaciones intergubernamentales en España no han constituido un objeto de interés científico en este siglo más que

de forma limitada para los estudios de Derecho Administrativo,<sup>47</sup> pensamos que hoy goza del máximo interés constitucional, toda vez que muchas competencias nacionales y territoriales solo pueden ser ejercitadas si las situamos en el marco de la negociación y cooperación de los gobiernos nacionales y autonómicos. Sin una fluida comunicación difícilmente podrá acometerse las nuevas necesidades sociales, cada vez más complejas y heterogéneas.

La Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Deberíamos incluso decir que es un órgano necesario para el establecimiento del diálogo con la UE. Las necesidades territoriales solo pueden fijarse con rigor desde este órgano de coordinación y cooperativo. Cualquier intento de acercamiento desde el individualismo territorial, nos guiará hacia el fracaso.<sup>48</sup>

El art. 146 de la Ley 40/2015 regula la Conferencia de Presidentes como un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Fue el 28 de octubre de 2004 cuando se constituyó en España la Conferencia de Presidentes como el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los gobiernos de las

---

47 Agranoff, R., Bañón Martínez, R.: «El Estado de las Autonomías ¿hacia un nuevo federalismo?», Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 9

48 La integración europea de la que habla Ortega no supone remoción de las fronteras para la creación de un Estado superior común. Ortega distingue, y a ello dedica especial empeño, entre conciencia cultural europea y unidad de Europa; y específica que ha existido siempre una conciencia cultural europea y sin embargo no ha existido nunca una unidad de Europa. Europa como cultura no es lo mismo que Europa como Estado. Nosotros añadimos que Europa es un proceso y que requiere de un continuo diálogo con el país miembro en cuestión, que deberá a su vez mantener canales de comunicación fluida con los entes territoriales que lo componen. Sólo de esta forma podrá hacerse políticas públicas reales y duraderas. Véase sobre este extremo: Bastida Freixedo, X.: «Miseria de la autonomía: una filosofía del Estado autonómico», Oviedo, Universidad de Oviedo, 1999, pp. 19 y ss.

Comunidades Autónomas. A pesar que esta Conferencia nació con vocación de continuidad mediante reuniones periódicas una vez al año; desde su constitución únicamente ha sido convocada en cinco ocasiones: el 10 de septiembre de 2005, el 11 de enero de 2007 y el 14 de diciembre de 2009 durante los Gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero; y el 2 de octubre de 2012 y el 17 de enero de 2017 con los Gobiernos presididos por Mariano Rajoy.

Este órgano es el foro adecuado para debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afectan a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.

Se trata de un mecanismo imprescindible en el entramado institucional de un Estado descentralizado como el nuestro que precisa, de forma urgente, de impulsos significativos para incrementar los mecanismos de coordinación de cada una de las partes que configuran nuestro Estado de las Autonomías.<sup>49</sup>

Nadie puede esperar que las reuniones de la Conferencia de Presidentes resuelvan todos los problemas que aquejan a los ciudadanos, aunque en ellas se aborden cuestiones importantes como la financiación sanitaria (Conferencia de Presidentes de 2005), la investigación, desarrollo tecnológico e innovación (2007), la violencia de género (2009), las cuestiones de estabilidad fiscal, situación económica y laboral de España (2012) o las políticas de empleo, la protección civil, la estrategia nacional frente al reto demográfico, el pacto social y político por la educación, el desarrollo y aplicación de la ley de garantía de la unidad de mercado, administración digital y empleo público, la tarjeta social, los mecanismos de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, la sostenibilidad del Estado del bienestar y la reforma de la financiación autonómica; entre otros temas sobre los que se ha pronunciado la última Conferencia de Presidentes.

---

<sup>49</sup> [http://www.eldiario.es/zonacritica/conferencia-presidentes-expresion-cultura-federal\\_6\\_603049731.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/conferencia-presidentes-expresion-cultura-federal_6_603049731.html)

No se trata, ni mucho menos, de hacer de la Conferencia de Presidentes un órgano ejecutivo. Simplemente creemos que habría merecido la pena su creación, si su convocatoria periódica permitiera incrementar progresivamente las dosis de confianza, buena fe, lealtad y respeto institucional con las que necesariamente las distintas administraciones propias de un Estado descentralizado deben articular su relación para el mejor desempeño de sus competencias.

Para que ello ocurra es imprescindible, sin embargo, que los dos componentes de nuestro Estado autonómico: Gobierno y Comunidades Autónomas asuman un comportamiento caracterizado por una exquisita cooperación leal y recíproca. De tal manera que, en lo que afecta a la Conferencia de Presidentes, quien tiene la responsabilidad de convocar las reuniones (Gobierno) debe sentirse obligado a hacerlo con carácter anual y, además, debe dotar a dicha convocatoria de un contenido adecuado al nivel de representación política que el órgano tiene.

No se puede ni debe comprender la Conferencia de Presidentes como una reunión de carácter ideológico. Este órgano trasciende este extremo y se debe situar en una zona neutral, tanto en cuanto nace para coordinar esfuerzos en competencias concurrentes o exclusivas que requieren cooperación y coordinación institucional.

Por su parte, quien está llamado a asistir a dicha reunión (Comunidades Autónomas) debe considerar su presencia una cita ineludible en la medida en que su representación en la Conferencia de Presidentes constituye una manifestación respetuosa del autogobierno que la Constitución reconoce a los distintos territorios. Como poder derivado debe un respeto a la norma marco y debe optimizar cualquier recurso para la consecución de ese interés general, que es la última razón de la política.

Nada de esto, sin embargo, se ha podido lograr durante la breve historia que acumula la Conferencia de Presidentes o, al menos, no en las dosis imaginadas en origen. Así lo acredita la imposibilidad de sostener la Conferencia de Presidentes en su configuración de reunión anual, la ausencia destacada de representantes de algunas Comunidades Autónomas en algunas de las reuniones, como ha sido el caso del País

Vasco y Cataluña en la última o el bajo perfil de alguno de los temas que han sido incluidos en el orden del día de estas convocatorias.

Con todo, nada de todo lo expuesto nos impiden renegar de nuestra obligación de reclamar la trascendencia de normalizar, consolidar y profundizar en el funcionamiento de mecanismos de coordinación territorial para garantizar un mejor funcionamiento del Estado, máxime cuando apreciamos pruebas evidentes –en el plano central y también en el autonómico– de cómo en España todavía no se han asumido plenamente las lógicas de funcionamiento de un Estado con pretendida vocación federal.

Este órgano tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de analizar los asuntos macro-políticos para la proposición de soluciones coordinadas.

Como ya hemos dicho, no se debe olvidar la necesidad del ejercicio correcto y efectivo de multitud de competencias concurrentes y la necesidad de atajarlas mediante soluciones estratégicas de manera cooperativa.

La preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma debe ser pieza fundamental para componer una agenda con altura de miras y horizontes metapolíticos. Las competencias asumidas tienen que administrarse con rigor, por encima de cualquier ideología.

Este no es lugar para el debate o el reproche político, para ello ya están los parlamentos autonómicos. Se trata de un foro cooperativo para trazar y acometer las grandes líneas de las políticas públicas de año en año. Resulta evidente que se debe compartir los principales problemas derivados de la descentralización y financiación de los servicios más importantes de los ciudadanos.

Se debe advertir con la Constitución Española que el debate sobre los nacionalismos, la independencia territorial y las ideas federalizantes trasciende el ámbito material de la Conferencia de Presidentes. Por

afectar al Título Preliminar (art. 2 CE), debe encauzarse hacia un debate de reforma agravada de nuestra Constitución, si fuera el caso.

La aceptación de las reglas del juego, que son iguales para todos, debe primar por un elemental sentido de servicio público hacia los ciudadanos (art. 103.1 CE).

No acudir a una Conferencia de Presidentes por discrepancias ideológicas es un grave error que sólo puede provenir de la confusión en cuanto a órganos y a procedimientos.

### ***3. Las Conferencias Sectoriales sobre materias concretas***

Por su parte, en el art. 147 de la Ley 40/2015 se han recogido las Conferencias Sectoriales como órganos de cooperación, de «composición multilateral y ámbito sectorial determinado», que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

Deberán ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas; establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico.

Corresponde al Ministro que presida la Conferencia Sectorial acordar la convocatoria de las reuniones por iniciativa propia, al menos una vez al año, o cuando lo soliciten, al menos, la tercera parte de sus miembros.

El sistema de Conferencias Sectoriales como garantía institucional de la cooperación debería haber culminado con la eficacia de la Conferencia de Presidentes. Resulta cierto que tenemos los instrumentos, las instituciones y los procedimientos adecuados para evitar solapamientos funcionales en el ámbito de la cooperación interadministrativa, sólo falta que la comprensión del sistema se aleje de cualquier pasión política ajena a la finalidad de estos órganos. Se trata a la postre de un instrumento ampliamente desarrollado y que ha probado su eficacia en otros países de estructura política compuesta.<sup>50</sup>

#### ***4. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas***

Por otra parte, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se creó en 1980 por la LOFCA, en su artículo 3, con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera está constituido por el Ministro de Hacienda y Función Pública y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, corresponde a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local el desempeño de la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, tiene

---

<sup>50</sup> El vigente Reglamento interno de funcionamiento fue adoptado en la IV reunión celebrada el 14 de diciembre de 2009, modificado en la VI reunión celebrada el 17 de enero de 2017. [http://www.eldiario.es/zonacritica/conferencia-presidentes-expresion-cultura-federal\\_6\\_603049731.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/conferencia-presidentes-expresion-cultura-federal_6_603049731.html).

encomendadas las siguientes materias: la coordinación de la política presupuestaria de CCAA y Estado, la emisión de informes y la adopción de los acuerdos, el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación, el estudio y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, la apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación, la coordinación de la política de endeudamiento, la coordinación de la política de inversiones públicas; en general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada<sup>51</sup>.

### ***5. La Comisión Parlamentaria para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico***

Por último, en sede parlamentaria, se ha creado la Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico del Congreso de los Diputados.

Este órgano ha diseñado ya los primeros trabajos que realizará en el futuro inmediato. Ha acordado realizar una primera fase de evaluación global de los 40 años de desarrollo constitucional en materia del Estado autonómico.

A continuación, habrá otra fase de análisis protagonizado por los Presidentes de las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Gobierno de España. Se prevé también la valiosa participación de los expresidentes del Gobierno: Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero, que había sido propuesta por el PP, el PSOE y Ciudadanos.

---

<sup>51</sup> <http://www.minhafp.gob.es/esES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>

El desarrollo de estas intervenciones por fases podrá permitir a la comisión finalmente «abordar una serie de puntos concretos en relación con lo que ha ocurrido hasta ahora con el Estado autonómico como respecto de su corrección y desarrollo futuro».

Otro acuerdo alcanzado por la comisión, también por unanimidad, ha sido comenzar con unas 20 comparecencias de diversos especialistas para la evaluación global.

La primera sesión de esta comisión que evalúa el modelo territorial de España ya contó con tres ponentes de excepción: los padres «vivos» que redactaron la Constitución: Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca y Miquel Roca. Estos tres miembros de la primera Constituyente coincidieron en su análisis en que todos, hace cuarenta años, renunciaron a parte de sus anhelos para que ganaran los españoles. Por ello, han pedido a los actuales parlamentarios que sean capaces de llegar, como hicieron ellos, a un pacto previo para actualizar cualquier palabra de la Carta Magna. España atraviesa un problema político que, según su punto de vista, debe ser solucionado con más política.

Los tres ponentes han reconocido que la Constitución ha podido quedar en algún punto obsoleta tantos años después de su redacción. Sin embargo, coincidieron en que no se dan las circunstancias para reformarla y apuntaron hacia modificaciones puntuales para resolver necesidades actuales. Los juristas, además, creen que el modelo federal que propone el PSOE no es mejor que el modelo autonómico actual y fueron tajantes ante el desafío secesionista: fuera de la legalidad no se puede negociar nada.

En su exposición, también apuntaron que la escritura de la Constitución fue ambigua, en cierto modo, para que pudiera ser interpretable a lo largo de los años. Como muestra de su éxito recordaron que durante este período los sucesivos gobiernos han podido gobernar sin necesidad de moldear la Ley fundamental a su antojo. Es evidente que una dosis de ambigüedad otorga elasticidad a la norma, y, con ello, se abre más posibilidades.

Herrero de Miñón, diputado de la UCD, Alianza Popular y el PP, reconoció que es «deseable» reformar la Constitución pero nunca de forma «extralegal». Además, pidió a los grupos políticos que fueran capaces de llegar a acuerdos concretos antes de abordar una reforma constitucional.

El segundo ponente, Pérez-Llorca, pronosticó que es «difícil» conseguir un nuevo «proyecto común» como el que alcanzaron ellos porque, a su juicio, «no es el momento» de embarcarse en un asunto tan complejo como cambiar algún punto de la Constitución. El compareciente trajo a la sesión una canción de la Transición que decía «libertad, sin ira» para reflexionar que en España «ahora hay mucha ira».

Para este ponente, habría que incorporar a la Carta Magna elementos de «lealtad federal» porque, a su juicio, ellos mismos fueron unos «ingenuos» al menospreciar las aspiraciones de los nacionalismos, como el catalán, al que calificó de «desleal». Por ello, cree que es imposible abordar ahora una reforma de esta envergadura. «Habría que procurar que la atmósfera se limpiara un poco», añadió.

Por su parte, Miquel Roca admitió que los constituyentes no estuvieron brillantes a la hora de redactar las Cortes en el texto constitucional. A su juicio, las funciones del Senado «no reflejan la distribución territorial» de España y confiesa que el texto final se cerró con «mucha rapidez» porque las negociaciones fueron «muy duras». Llevaban muchos días y muchas noches trabajando y, seguramente, había «cierta prisa por terminar».

El ponente de los nacionalistas catalanes presumió del consenso alcanzado en el referéndum que se celebró para respaldar la Constitución, un 88,5% en España, más del 90% en Cataluña. Y añadió: «Tienen un reto, igualar este porcentaje». Además, aprovechó la oportunidad que le brindó el Congreso para advertir que la norma fundamental del Estado debe respetarse en su totalidad. «No hay vías al margen de la Constitución».<sup>52</sup>

<sup>52</sup> [https://www.elespanol.com/espana/politica/20180111/padres-constitucion-oponen-reforma-piden-actualice-vias/276223431\\_0.html](https://www.elespanol.com/espana/politica/20180111/padres-constitucion-oponen-reforma-piden-actualice-vias/276223431_0.html)

## VII. Bibliografía

### *Libros, capítulos y revistas científicas*

- Agranoff, R., Bañón Martínez, R.: *El Estado de las Autonomías, ¿hacia un nuevo federalismo?* Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- Armet, Ll.: *Federalismo y Estado de las Autonomías*. Planeta, 1988.
- Bartolomé Cenzano, J. C. (de): «Las Cortes Generales (II)», en VV.AA., *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- Bartolomé Cenzano, J. C. (de): *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- Bassols Coma, M., Serrano Alberca, J. M.: «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril de 1982.
- Coscuixuela Montaner, I.: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*. Madrid, IEF, 1979.
- De la Fuente, Á.: «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», *FEDEA, Policy Papers*, núm. 7, Madrid, octubre de 2015.
- De la Fuente, Á.: «El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma. The Spanish system of regional financing: shortcomings and proposals for reform», *Revista de Estudios Regionales*, vol. ext. VIII, 2009.
- Entrena, R.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Civitas, 1980.
- Gill de Albornoz, B., Pérez, F., Cucarella, V.: *Informe sobre la problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*. Instituto Valenciano de Investigaciones Autonómicas, julio de 2008.
- Liñeira, R.: *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid, CIS, 2014.

- Martínez Sospedra, M.: «Cap. I, Aspectos generales», en VV. AA., *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- Martínez Sospedra, M.: *Fuentes del Derecho en el Derecho Español, una introducción*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010.
- Meilán Gil, J. L.: *La Ordenación jurídica de las autonomías*. Madrid, 1988.
- Mendes, E. P.: *La Constitución y la Carta de Canadá: ¿un modelo global emergente para conciliar diversidad, identidad y derechos?* Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Muñoz Machado, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Iustel, 2007 (2º ed.).
- Rodríguez-Arana Muñoz, J.: «Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución», *Revista Jurídica de Navarra*, núm 16, Navarra, 1993.
- Tejerizo López, J. M.: «La financiación de las Comunidades Autónomas», en VV. AA., *25 años de financiación autonómica. Notas para un balance*. Universidad-Parlamento de Cantabria, 2005.

### **Fuentes parlamentarias**

- Diario de Sesiones del Congreso, núm. 91, de 16 de junio de 1978.
- Diario de Sesiones del Congreso, núm. 116, de 21 de julio de 1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 93, 1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los diputados Comisiones, núm. 424, 31 de enero de 2018.
- Revista de las Cortes Generales, núm. 2, Madrid, 1984.

### **Webgrafía**

- [https://www.elespanol.com/espana/politica/20180111/padres-constitucion-oponen-reforma-piden-actualice-vias/276223431\\_0.html](https://www.elespanol.com/espana/politica/20180111/padres-constitucion-oponen-reforma-piden-actualice-vias/276223431_0.html)

<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>

[http://www.eldiario.es/zonacritica/conferencia-presidentes-expresion-cultura-federal\\_6\\_603049731.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/conferencia-presidentes-expresion-cultura-federal_6_603049731.html)

<https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/series-largas-de-algunos-agregados-economicos-y-regionales-actualizacion-hasta-2016/>

[https://www.elconfidencial.com/economia/2017-01-16/irpf-hidrocarburos-iva-financiacion-autonomica-regiones-ccaa-pais-vasco-sistemas-forales\\_1316668/](https://www.elconfidencial.com/economia/2017-01-16/irpf-hidrocarburos-iva-financiacion-autonomica-regiones-ccaa-pais-vasco-sistemas-forales_1316668/)

<http://www.fedea.net/el-calculo-de-las-necesidades-de-gasto-de-las-comunidades-autonomas/>

[http://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio\\_es\\_ES/\\_Menu\\_/Fiscalidad\\_Autonomica/Regimen\\_Foral/Regimen\\_Foral.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio_es_ES/_Menu_/Fiscalidad_Autonomica/Regimen_Foral/Regimen_Foral.shtml)

[https://elpais.com/diario/2008/12/06/espana/1228518017\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/12/06/espana/1228518017_850215.html)

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

<http://www.consejoestado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>