

Universidad de Santiago de Compostela  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado



***LOS NUEVOS MODELOS FEDERALES.  
UNA PERSPECTIVA COMPETENCIAL.  
GALICIA Y ESCOCIA***

*María Begoña López Portas*

SANTIAGO DE COMPOSTELA, NOVIEMBRE 2006



Universidad de Santiago de Compostela  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado



***LOS NUEVOS MODELOS FEDERALES.  
UNA PERSPECTIVA COMPETENCIAL.  
GALICIA Y ESCOCIA***

Tesis que presenta la licenciada M. Begoña López Portas\* para la obtención del grado de Doctor, bajo la dirección del Profesor catedrático Roberto Blanco Valdés.

Santiago de Compostela, 27 de noviembre 2006.

Vº Bº

Prof. Catedrático Roberto Blanco Valdés

---

\* La elaboración de la misma se enmarca dentro de los proyectos de investigación concedidos por la *Xunta de Galicia* PGIDT01SCX20203PR, “Contribución dende unha perspectiva galega a un proxecto de Constitución Europea: un caso de *multilevel governance*” y PGIDT05PXIB20202PR PGIDT05PXIB20202PR, “Rexións e Estados no multiconstitucionalismo constitucional europeo”.



## ÍNDICE

Págs.

ÍNDICE ABREVIADO.....	4
ÍNDICE DE CUADROS.....	5
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	6

### CAPÍTULO I: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

<i>Introducción: Federalismo y descentralización.....</i>	9
1. EL FEDERALISMO EN SUS MÚLTIPLES ACEPCIONES.....	14
1.1. <i>El nuevo paradigma estatal y el multiconstitucionalismo.....</i>	14
1.2. <i>El Estado federal y el federalismo.....</i>	20
1.3. <i>El federalismo como proceso.....</i>	23
1.4. <i>Los elementos del federalismo.....</i>	35
2. MODALIDADES DEL FEDERALISMO CLÁSICO.....	42
2.1. <i>Modelo norteamericano.....</i>	43
2.2. <i>Modelo alemán.....</i>	53
3. EL NUEVO PARADIGMA FEDERAL: FEDERALISMO Y ESTADO SOCIAL.....	69
3.1. <i>Ulterior desarrollo de los federalismos clásicos y el Estado de bienestar.....</i>	69
3.2. <i>La nueva dimensión federal.....</i>	76
3.3. <i>La clasificación de los nuevos modelos federales.....</i>	78
3.4. <i>Breve referencia al federalismo asimétrico.....</i>	85

### CAPITULO II: ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL Y LA *DEVOLUTION* INGLESA: DOS EXPERIENCIAS DESCENTRALIZADORAS

<i>Introducción: Dos experiencias descentralizadoras de corte federal en la Unión Europea.....</i>	89
1. EL ESTADO AUTONÓMICO.....	91
1.1. La evolución de las autonomías.....	97
1.1.1 <i>Características del Estado Autonomico. Aproximación al concepto de Estado autonómico.....</i>	97
1.1.2 <i>Estado autonómico como proceso.....</i>	102
1.1.3 <i>El carácter federal y unitario del Estado autonómico.....</i>	106
1.2. Estructuras.....	113
1.2.1 <i>Factores jurídicos y extrajurídicos.....</i>	113
1.3. Sistema de funcionamiento.....	120
1ª <i>Fase: las preautonomías.....</i>	121
2ª <i>Fase: de desarrollo dual de la autonomía.....</i>	123
3ª <i>Fase: la convergencia competencial.....</i>	126

2. LA DEVOLUTION .....	134
2.1. Evolución de las regiones.....	135
2.1.1 Características de la Devolution. Una aproximación al concepto de Devolution .....	135
2.1.2 La Devolution como proceso.....	138
2.1.3 El carácter federal y unitario de la Devolution .....	144
2.2. Estructuras .....	149
2.2.1 Elementos jurídicos.....	150
2.2.2 Elementos extrajurídicos, los antecedentes históricos.....	155
2.3. Sistema de funcionamiento .....	163
2.3.1 La devolution galesa .....	166
2.3.2 La devolution escocesa .....	168
2.3.3 La devolution irlandesa.....	171
2.3.4 La devolution inglesas, asambleas regionales.....	173

**CAPÍTULO III:  
DESCENTRALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. DOS SISTEMAS  
DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: GALICIA Y ESCOCIA.**

<i>Introducción: La integración política y los fenómenos de descentralización política en la Unión Europea. Estado Autonómico y Devolution inglesa.....</i>	175
1. GALICIA .....	180
<i>Introducción: El Estado autonómico asimétrico .....</i>	180
1.1. Evolución .....	186
1.1.1 La singularidad galaica y la autonomía gallega.....	188
1.1.2 El desarrollo de la autonomía gallega. Evolución. Galicia preautonómica y autonómica.....	196
1.1.3 Necesidad de un análisis competencial a la hora de valorar el sistema de las autonomías .....	203
1.2. Estructura competencial.....	204
1.2.1. El punto de partida normativo: La Constitución y el Estatuto de Autonomía gallego.....	204
1.2.1.a) La delimitación competencial constitucional. Sistema de listas cerradas.....	208
1.2.1.b) El bloque de constitucionalidad como elemento de la delimitación competencial.....	221
1.2.1.c) Las competencias en el Estatuto de autonomía gallego.....	225
1.2.2. El desarrollo normativo.....	244
1.2.2.a) Cuestiones de alteración de la delimitación competencial. La problemática suscitada con el empleo de las Leyes de bases, transferencias y delegaciones normativas, y la cláusula residual.....	253
1.3. Funcionamiento práctico.....	264
1.3.1 La interpretación jurisprudencial.....	265
1.3.1.a) Líneas jurisprudenciales. El desarrollo del Estado de las autonomías y la interpretación de términos oscuros.....	268
1.3.1.b) Conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad referidos a Galicia.....	279
1.3.2. La Unión Europea.....	296
1.3.2.a) Interacción del proceso comunitario y el proceso autonómico.....	297
1.3.2.b) La configuración del Estado autonómico y la Unión Europea.....	298
1.3.2.c) Cuestiones europeas de repercusión en la Autonomía gallega: La integración europea desde el punto de vista de las comunidades autónomas, la falta de una delimitación competencial europea, las pérdidas competenciales y la participación en la política comunitaria.....	304
1.3.2.d) La necesidad de una clarificación competencial europea .....	321
1.3.3. Mecanismos de colaboración y participación. Su efectividad .....	329
1.3.3.a) El protagonismo estatal europeo y la descentralización política .....	329
1.3.3.b) Los instrumentos de cooperación en el Estado autonómico .....	331

1.3.3.c) Mecanismos de cooperación y colaboración intraestatal.....	332
1.3.3.d) Mecanismos de colaboración y participación autonómica en el ámbito de la integración europea.....	340
1.3.4. El ‘protagonismo’ autonómico exterior y europeo de Galicia.....	347
1.3.5. Principales competencias. Garantías del sistema de listas cerradas al sistema de autonomía y equilibrio federal.....	357
1.4. Las propuestas de reforma.....	359
1.4.1. El proyecto de informe de reforma de la Constitución española.....	366
1.4.2. Las reformas estatutarias.....	370
2. ESCOCIA.....	383
Introducción: La asimetría en el Reino Unido.....	383
2.1. Evolución    392	
2.1.1. La singularidad escocesa y la Devolution.....	394
2.1.2. El desarrollo del autogobierno escocés. Evolución.....	400
2.1.2.a) El sistema establecido previo a la Devolution Act: Desde el Tratado de la Unión hasta la Devolution de 1979.....	401
2.1.2.b) La Devolution fracasada de 1978.....	403
2.1.2.c) Las Comisiones y sus propuestas de autogobierno.....	407
2.1.2.d) El actual proceso de Devolution.....	410
2.1.2.e) La relación entre el Tratado de la Unión y la Scottish Devolution Act.....	416
2.1.3. Necesidad de un análisis competencial a la hora de valorar el modelo de autogobierno establecido por la Devolution.....	418
2.2. Estructura competencial.....	420
2.2.1. El punto de partida normativo: La Scottish Devolution Act.....	420
2.2.1.a) La delimitación competencial constitucional. El Sistema de listas abiertas.....	420
2.2.1.b) La Scottish Act como reforma de la Constitución británica.....	426
2.2.1.c) Las competencias en la Scottish Devolution Act.....	431
2.2.2. El desarrollo normativo.....	448
2.2.2.a) Cuestiones de alteración de la delimitación competencial. La Order in Council.....	459
2.2.2.b) Referencia al supuesto escocés.....	461
2.3. Funcionamiento práctico.....	472
2.3.1 La interpretación jurisprudencial. El control de la constitucionalidad de la legislación escocesa.....	472
2.3.1.a) Controles jurídicos y políticos a priori.....	475
2.3.1.b) Controles jurídicos y políticos a posteriori.....	476
2.3.2. La Unión Europea.....	479
2.3.2.a) Interacción del proceso comunitario y el proceso Devolution.....	480
2.3.2.b) La configuración de la Devolution y la Unión Europea.....	482
2.3.2.c) Cuestiones europeas de repercusión en la devolution escocesa: la falta de una delimitación competencial europea, las pérdidas competenciales y la participación en la política comunitaria.....	493
2.3.2.d) La participación escocesa y la participación gallega.....	500
2.3.3. Mecanismos de colaboración y participación. Su efectividad.....	504
2.3.3. a) El protagonismo estatal europeo y la descentralización política.....	504
2.3.3. b) Los instrumentos de cooperación en el Reino Unido.....	508
2.3.4. El ‘protagonismo’ británico exterior y europeo de Escocia.....	514
2.3.5. Principales competencias. Garantías del sistema de listas cerradas al sistema de autonomía y equilibrio federal.....	523
2.4. Las propuestas de reforma.....	527
2.4.1. Devolution inglesa.....	529
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>537</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....</b>	<b>547</b>
<b>OTROS DOCUMENTOS DE CONSULTA.....</b>	<b>567</b>



## ÍNDICE ABREVIADO

	<u>Págs.</u>
<b>I CAPÍTULO: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN</b>	
<i>Introducción: Federalismo y descentralización</i> .....	9
1. El Federalismo en sus múltiples acepciones .....	
.....	14
2. Modalidades del federalismo clásico .....	42
3. El nuevo paradigma federal: Federalismo y Estado social.....	69
<b>II CAPÍTULO: ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL Y LA <i>DEVOLUTION</i> INGLESA: DOS EXPERIENCIAS DESCENTRALIZADORAS</b>	
<i>Introducción: Dos experiencias descentralizadoras de corte federal</i> .....	89
1. El Estado autonómico .....	91
2. La <i>Devolution</i> .....	134
<b>III CAPÍTULO: DESCENTRALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. DOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: GALICIA Y ESCOCIA</b>	
<i>Introducción: La integración política y los fenómenos de descentralización política en la Unión Europea. Estado Autonómico y Devolution inglesa</i> .....	175
1. Galicia .....	180
2. Escocia .....	383
<b>CONCLUSIONES</b> .....	537
<b>BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA</b> .....	547
<b>OTROS DOCUMENTOS DE CONSULTA</b> .....	567

## ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Págs.</u>
<i>Esquema de los modelos de Estado en función de su descentralización.....</i>	25
<i>Cuadro sobre la participación gallega en la Unión Europea.....</i>	356
<i>Galicia en el marco de la UE: especial referencia al impacto sobre las competencias.....</i>	357
<i>Cuadro sobre la participación escocesa en la Unión Europea.....</i>	523
<i>Escocia en el marco de la UE: especial referencia al impacto sobre las competencias .....</i>	523

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AATC	Autos del Tribunal Constitucional
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
Art.	Artículo
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BOE	Boletín oficial del Estado
BNG	Bloque Nacionalista Galego
BverfGE,	<i>Bundesverfassungsgerichts</i> , Colección oficial de resoluciones del Tribunal Constitucional Federal Alemán
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CARICOM	<i>Caribbean Community</i> , Comunidad del Caribe
CC.AA	Comunidades Autónomas
CdR	Comité de las Regiones
CE	Constitución española
CODESUL	Consejo de Desarrollo del Extremo Sur de Brasil
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia
FEDER	Fondos Europeos de Desarrollo Económico Regional
Fj	Fundamento Jurídico
GOs	<i>Government Offices for Regions</i> , las Oficinas Gubernamentales para las Regiones
JMC	<i>Joint Ministerial Committee</i> , Comité de Participación Ministerial
LFB	Ley Fundamental de Bonn
LOFCA	Ley Orgánica Financiación de las Comunidades Autónomas
LOFAGE	Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOTRAVA	Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad valenciana
LOTRACA	Ley Orgánica de Transferencia a Canarias
LPA	Ley del Proceso Autonómico
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> , Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano
NASC	Oficina de las Regiones Irlandesas y el Enlace Europeo del Oeste de Irlanda
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAC	Política Agraria Común
PCP	Política Común de Pesca
PG	Partido Galeguista
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
REPCs	<i>Regional Economic Planning Councils</i> , Consejos de Planificación Económica Regional
RCs	<i>Regional Chambers</i> , Cámaras Regionales
RDAs,	<i>Regional Development Agencies</i> , Agencias Regionales de Desarrollo
SNP	<i>Scottish National Party</i> , Partido Nacionalista Escocés
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UKRep	<i>United Kingdom Representation</i> , Representación Permanente del Reino Unido en Bruselas
URRS	Unión de Repúblicas Soviéticas



**CAPÍTULO I:**  
**FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN**

---



*Introducción: Federalismo y descentralización*

El Estado, que nace como un poder de carácter absoluto con el monopolio de la coacción, sufre profundas transformaciones históricas acontecidas en los siglos XV-XVI que lo configurarían como forma de organización de la comunidad política ligada a la necesidad, al territorio y a la competencia. Así, el Estado es un tipo de comunidad política que presenta unos rasgos que lo identifican: su base territorial, la coacción y el poder absoluto e ilimitado —la soberanía<sup>1</sup>—. El Estado sería la máxima concentración de poder en un territorio determinado<sup>2</sup>. Como sabemos, los elementos que definirían a esta comunidad política serían<sup>3</sup>: el territorio, la población y el poder<sup>4</sup> ejercido de un modo absoluto y perpetuo por el soberano. Así, HELLER destaca: “Desde Bodino la esencia de la soberanía es el supremo poder para expedir y derogar leyes”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> BODINO los define como “el poder absoluto y perpetuo de una república si bien la república es el recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano. (Cfr., BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial Tecnos, Madrid, 1992, libro I Capítulo I, p. 10 y libro I, capítulo VIII, p.47). De esta manera, la soberanía puede ser contemplada desde diversos ángulos. Desde un punto de vista interno, la soberanía supone que el pueblo otorga su propio ordenamiento jurídico, algunos hombres libres deciden su forma de gobierno y nombran a los que dirigirán los órganos de su estructura política conforme a las leyes y a la voluntad popular. Desde un punto de vista externo, un pueblo independiente y soberano se presenta ante el resto de los estados en un plano de igualdad; de manera que, las relaciones internacionales existentes entre los distintos estados se mantienen entre semejantes. Respecto al Estado moderno, PÉREZ ROYO, siguiendo a HEGEL sostiene que la soberanía consiste en que los distintos poderes estatales encuentren su fundamento en un único centro de poder —el Estado— y que esos poderes estatales no sean de propiedad privada. (Cfr., PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980, p.29).

<sup>2</sup> Máximo poder tanto *ad intra*, imponiéndose a la nobleza feudal y sentando las bases de un Derecho y Administración unificada —poder supremo en el interior—; como *ad extra*, respecto del poder espiritual encarnado por el Papa como del temporal representado por el Emperador, al que no se reconocería como superior —poder independiente frente al exterior—. Así, HELLER señala que la conexión entre la positividad y la soberanía se conseguiría sólo cuando se origina un poder soberano distinto al poder espiritual del Papa, al del emperador y al de los señores feudales. (Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965, p.134).

<sup>3</sup> Esta sería la acepción de Estado emanada de los *Seis Libros de la República* de BODINO adoptado posteriormente por otros autores como ROSSEAU, KANT, HELLER, etc que vinculan soberanía y positividad jurídica —cuando la definen como la capacidad para dictar y derogar leyes—. Sin embargo, en la actualidad la idea de soberanía se emplea no sólo en ámbito el legislativo si no que también se refiere, fundamentalmente, a la titularidad originaria del poder —por ejemplo en el caso de España la soberanía nacional reside en el pueblo español, art. 1.2 CE—, a la plena competencia para hacer algo, o a la competencia de determinar quién es el titular de las potestades.

<sup>4</sup> Si falta uno de estos elementos ya no hay Estado, aunque no todos ellos tienen la misma importancia. Así, para JELLINEK el más importante de todos los elementos en el Estado “perfecto” es el poder del gobierno. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Fragmentos de Estado*, Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, Madrid, 1978, p. 59).

<sup>5</sup> Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965, p.127.

A lo largo de los siglos esta forma de organización política evoluciona. La realidad política avanza más rápido que cualquier clasificación teórica<sup>6</sup>, y las formas de Estado claramente identificadas se quedan atrás cuando alzamos la vista y observamos formas políticas de uniones de Estados<sup>7</sup> como la de la Unión Europea, o procesos de descentralización política como los acontecidos en las últimas décadas en el Reino Unido o España. Por ello, debemos profundizar en el estudio de estas realidades para comprender cual es la verdadera situación del Estado en nuestros días<sup>8</sup>.

El actual contexto de globalización se caracteriza porque las comunidades políticas supraestatales y postestatales —como UE, OMC, NAFTA, ALCA, etc.— incrementan su relevancia. Así, actualmente el Estado sufre una pérdida de poder. Desde

---

<sup>6</sup> La clasificación más sencilla de las formas de Estado es la que distingue entre el Estado unitario, confederado y federal, atendiendo a diversos criterios. Estado unitario con centralización política y administrativa —el clásico ejemplo es Francia—; Estado unitario con centralización política y descentralización administrativa —modelo francés tras las últimas reformas—; Estado unitario con descentralización política y administrativa —el modelo regional italiano o español—; Estado federal descentralizado, con su variante dual —es el caso de Estados Unidos— y cooperativa —que corresponde a Alemania—; y Estado federal centralizado, que vendría a ser una especie de “federalismo semántico” —antigua Unión Soviética y Yugoslavia—. Así, Autores como KELSEN y WHEARE atienden al grado de centralización política a la hora de clasificar las formas de Estado. Así, WHEARE, respecto a las constituciones, indica que en caso de constituciones unitarias las partes aparecen subordinadas al poder central, mientras que en las constituciones federales no existe una subordinación y en las confederadas es el gobierno federado el que está subordinado al gobierno de las partes (Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las constituciones modernas*. Nueva colección Labor, ediciones Labor S.A, Barcelona, 1974, p.19 y ss.; ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*, Rowman & littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.26; ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*, Barcelona, 1990, editorial hacer, Barcelona, 1987, p.300). DAVIS señala que el tipo de estado unitario es trivial ya que todos los estados deben suponerse que en algún sentido son unitarios. Preston KING indica que la federación incorpora alguna división de trabajo y reparto entre centro y perímetro, si bien esto sería sólo una de las variedades de reglas de reparto democrático pero no la única. (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crownmhen, London, 1982, p. 138 y ss).

<sup>7</sup> Las uniones de Estados entendidas en sentido amplio serían “toda relación permanente entre dos o varios de ellos con un fundamento jurídico”, y, sentido estricto sólo comprenderían a “las uniones permanentes jurídicas de los mismos, con un carácter político” (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp. 638 y 641). Las primeras pueden ser clasificadas en: 1. Uniones aparentes de Estados, en los casos en los que los que una región análoga a un Estado queda sometida a una relación permanente con respecto a otra, desde un punto de vista histórico político tienen una estrecha semejanza con las uniones de Estados, es el caso de Australia o Canadá con el Reino Unido; 2. En uniones de Estados en sentido jurídico dentro de las que se distinguen las relaciones de dependencia fundadas en el derecho internacional, los estados superiores con estados inferiores, las uniones monárquicas, personales y reales, la confederación de estados y el Estado federal. Frente a las primeras, las uniones políticas de Estados “abrazan algunos Estados en su completa existencia, o a una parte de los Estados agrupados, o conceden a un miembro de la asociación el derecho y poder para dirigir la vida del otro y utilizarlo para sus fines”. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp. 641 y ss).

<sup>8</sup> Siguiendo las líneas de investigación que señala TILLY, mediante de un estudio sistemático de grandes estructuras y procesos amplios a partir de análisis de bloques sustanciales de espacio y tiempo “para poder apreciar hasta dónde hemos llegado, a dónde nos dirigimos y cuáles son las alternativas reales que existen en nuestra condición actual”. Así, el estudio comparativo nos va ayudar a contemplar con perspectiva nuestra situación e identificar las causas y efectos. (Cfr. TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 26)

un punto de vista externo, esa pérdida de poder se produce al configurarse una sociedad interdependiente y globalizada en la que las distintas entidades internacionales creadas, asumen competencias y facultades que tenían un carácter estatal. Desde un punto de vista interno, también se produce una pérdida de poder porque las entidades territoriales que formaban parte de estos Estados no sólo ejercen más facultades si no que cada vez adquieren una mayor autonomía respecto al ente central.

Es decir, se produce una pérdida de competencias estatales hacia arriba, en relación con entidades supraestatales, y hacia abajo respecto a entes infraestatales<sup>9</sup>. El fenómeno de descentralización de competencias es un elemento que identifica actualmente a las formas de organización política. Fruto de ello es la transformación de los modelos políticos existentes. El Estado vive momentos de profundos cambios, hasta el punto que algunos autores hablan de su desaparición o de la actual configuración de un nuevo paradigma estatal<sup>10</sup> a partir del anterior estatismo<sup>11</sup>. En este sentido, cabe indicar que no es que los Estados están desapareciendo, sino que el sistema estatal adquiere una nueva dimensión<sup>12</sup> la llamada “revolución federalista mundial”<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Algunos autores, como James PETRAS, comienzan a hablar de la pérdida adicional de poder de un modo lateral por la incidencia de organizaciones intergubernamentales dada su labor internacional fuera de la acción estatal y asumiendo actividades que desarrollarían los gobiernos.

<sup>10</sup> “Uno que empezó como un suplemento está llamado ahora a una superposición sobre el sistema que prevaleció sobre la época moderna”. Esta superposición prevalece a través de los acuerdos militares políticos llegando a ser, como indica ELAZAR, *de iure*. Esa superposición parte de la restricción de la soberanía estatal. (Vid. ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*, Rowman & Littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.19).

<sup>11</sup> Al respecto, KUHN destaca “nos encontramos en una senda hace tiempo conocida, que en modo algunos despierta confianza, (...) no es una modificación de naturaleza (...) pero las condiciones de posibilidad de una transformación son desconocidas”. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, pp. 360-361)

<sup>12</sup> Sobre la discusión de la existencia del Estado al desaparecer el concepto clásico de soberanía cabe consultar KEATING, Michael, “Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 191-208. En este trabajo, KEATING destaca que el debate doctrinal se centraría en una mera confusión semántica que genera una problemática doble: por un lado, la de las conexiones entre los conceptos estado y soberanía —su identificación con el Estado o bien su caracterización como un elemento más del Estado—; y, por otro lado, el incremento de un empleo redundante del término Estado-nación que puede utilizar para denominar los Estados sin más o para añadir una nota de distinción entre los Estados y naciones.

<sup>13</sup> El federalismo nacería como antídoto a tres fenómenos —la distribución interna del poder, la caída de las comunidades premodernas y la caída de los fundamentos aristocráticos— fortaleciendo el gobierno y favoreciendo a la igualdad y al autogobierno. (Cfr., ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987, pp.145 y ss). Y, en la actualidad, para algunos autores que parten de una concepción filosófica del federalismo, la civilización se ve arrastrada por una de las mayores revoluciones conocidas por la humanidad pero para que esta revolución sea auténtica surge la necesidad de desarrollar una doctrina basada en la unidad del pensamiento y de la acción que se extienda con carácter general. (Cfr., MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, p.201).

El nuevo cambio paradigmático surge como respuesta o con el fin de evitar tensas situaciones de *impasse* que se habían producido con la guerra fría, y como una forma de evitar las situaciones de conflictos<sup>14</sup>. Si bien, en la actualidad se produce un tránsito desde las formas de Estado unitario a la unión real de Estados bien porque formen un Estado o bien porque el Estado unitario confiera ámbitos de poder a entes territoriales hasta el punto de que se configuren autónomos, determinar el momento exacto del cambio resulta difícil. Además, este nuevo modelo de organización política estatal presenta una importante paradoja, la globalización aparece acompañada a su vez de un incremento del localismo y/o de la regionalización.

El nuevo paradigma estatal frente al viejo paradigma es que el nuevo paradigma se presenta como una vía para la paz frente al viejo que desembocó en graves situaciones de peligro político, como fue la segunda guerra mundial. La unión real de los Estados es una formación que pertenece a los tiempos modernos, porque, como apunta JELLINEK<sup>15</sup>, las relaciones medievales y la diferencia establecida entre la soberanía territorial y la del poder del Estado no era posible que se produjera tal anexión<sup>16</sup>.

Ante semejante situación se presentarían diferentes opciones. Por un lado, el crear un superestado global que, para no autolimitarse, no toleraría ningún tipo de Estado regional<sup>17</sup>. Esto se podría conseguir alentando y dirigiendo los instrumentos

---

<sup>14</sup> Helmut KUHN analiza la posibilidad de la superación del Estado como medio de superación de la guerra. Esto exigiría la transformación de la naturaleza humana —tomando como ejemplo la alianza de paz constituida tras el final de la primera y segunda guerra mundial y materializada en la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas—. El autor señala que, para resolver los conflictos vitales de los grandes estados, la única alternativa imaginable sería la transformación de la esa alianza de paz en un estado mundial, “la aparición de un superestado exige un sacrificio, que razonablemente puede esperar de los hombres de Estado del mundo: los Estados existentes han de renunciar a su estatalidad... si no se corre el riesgo de alcanzar un quinto imperio mundial”. De manera que, el estado federal aparecería como la alternativa pacífica que garantizaría la soberanía compartida entre los distintos entes estatales, *supra* e *infra* estatales. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, pp. 354 y ss).

<sup>15</sup> El autor señala que dicha separación entre soberanía de la potestad del Estado y la soberanía territorial se mantendrá hasta la Paz de Westfalia y que la primera unión real de Estados se produce a través de la unión real legítima entre los países de los Habsburgo. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 653).

<sup>16</sup> El Estado no es una comunidad perfecta porque en él confluyen dos aspectos: la comunidad necesaria y total en interés de la pervivencia de la humanidad y el intento de hacer de ella un modelo mediante su aproximación a la comunidad perfecta. Al no ser una comunidad perfecta, es lógico el pensar que ésta evoluciona, lo que permite que se encuentren semejanzas entre el Estado y un ser vivo. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 106 y 309).

<sup>17</sup> Sobre el llamado federalismo global resulta conveniente el análisis de las teorías elaboradas por Alexandre MARC que partiendo de un concepto amplio de federalismo lo extiende más allá del ámbito político y jurídico, ofreciendo una visión filosófico individualista del mismo. El autor entiende que la realidad federal configurada como una revolución federalista se extiende por todo el mundo hasta el punto

supraestatales que medien en los conflictos dirigiendo tendencias pacificadoras. Pero esta opción nos parece difícil de concretar en la práctica al haberse abandonado la idea decimonónica del Estado nacional totalmente centralizado para configurar un nuevo modelo de Estado más próximo a la ciudadanía.

Por otro lado, y en sentido opuesto, cabría buscar una forma de comunidad política que tolere el Estado regional. Así, el federalismo actual se presenta como un modo de solucionar los problemas. El nuevo cambio paradigmático tiene enormes implicaciones, para sobrevivir en el nuevo mundo: en su reconocimiento, dada su interdependencia, su heterogeneidad y sus distintos centros de poder, de modo que se configuran como partes de una red multicentrada del mundo descubierto. Esto reflejaría la dificultad estatal *ad extra*, concretada en la imposibilidad de ejercer un poder independiente del exterior en una sociedad que es interdependiente. Por ello, se subraya la existencia de la crisis del Estado y de la emergencia de un nuevo paradigma estatal fruto de un nuevo contexto histórico, político y económico<sup>18</sup>.

El nuevo paradigma actual de Estado es el surgido del establecimiento de distintos modelos de acuerdos federales<sup>19</sup>, en los que, en sentido amplio, podemos incluir a las confederaciones —como la Unión Europea—, a las federaciones unidas o atadas —como Alemania—, a las uniones —como el Reino Unido—, a los Estados unitarios —Francia—, y otros —*Commonwealth* de Estados independientes sucesores de la URSS, la Comunidad Caribeña, el CARICOM, la Federación del Índico Oeste, etc—.

Es decir, en este contexto mundial el federalismo se extiende por el mundo atendiendo a las demandas ciudadanas de evitar conflictos e intentando acomodar las realidades e identidades nacionales y la interdependencia global. En este contexto, y

---

de configurar lo que él denomina “el federalismo global”, en el que el federalismo aparece como una filosofía de acción. (Cfr. MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989 pp. 197 y ss).

<sup>18</sup> En este sentido algún autor ha sostenido que el federalismo político y estatal tiene un marcado carácter antiestatal ya que impugna al Estado en sus dos facetas: por un lado lo considera demasiado pequeño para las relaciones internacionales del mundo globalizado y demasiado grande para las relaciones directas con el individuo. (Cfr. CONSTANTINESCO, Vlad, “Aspectos jurídico-políticos del federalismo” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, p 129). Sin embargo, simplemente partiendo del hecho de la necesidad del Estado para constituir unidades político-jurídicas definidas y el peso específico que el ente estatal tiene en las relaciones federales supra e infraestatales no podemos negar el protagonismo y la necesidad de su existencia dentro de los esquemas de distribución de poder de corte federal.

<sup>19</sup> Al final de este capítulo nos referiremos de un modo específico al nuevo paradigma estatal nacido del estado de bienestar social.

siguiendo a PÉREZ ROYO, el Estado, al ser el modelo de comunidad política del que parten, puede ser un instrumento de análisis válido para explicar unas formas políticas específicas pues nos permite comprender diferentes realidades políticas<sup>20</sup> existentes.

Como veremos, el federalismo y las formas de regionalización y autonomía política se extienden por el mundo, ya sea respondiendo a demandas de la ciudadanía, a un mayor afán democratizador y de respeto a las minorías, o al deseo de lograr mayor eficacia política.

## 1. EL FEDERALISMO EN SUS MÚLTIPLES ACEPCIONES

### 1.1. *El nuevo paradigma estatal y el multiconstitucionalismo*

En el actual mundo globalizado y cada vez más postestatal, el Estado, como ente político tal y como era conocido hasta el momento<sup>21</sup>, deja de existir al desaparecer la soberanía, en su sentido originario de poder absoluto<sup>22</sup>. Es decir, se produce una mutación de la naturaleza jurídico política del Estado<sup>23</sup>. Se abandona el concepto de Estado como estructura de poder<sup>24</sup>, de un poder sumo, la soberanía.

---

<sup>20</sup> El autor destaca que aunque el Estado no sea un concepto clave sobre el que organizar una ciencia política universal, sí actuaría como tal en relación con una articulación de la ciencia política de las sociedades en que la producción capitalista es dominante. Sin embargo, su potencialidad como instrumento de análisis se halla limitada, ya que no permite explicar todos los fenómenos políticos. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980, pp. 37y ss). En este sentido, el análisis del Estado resulta un concepto básico para conocer la realidad política actual con las peculiaridades que presenta en España o del Reino Unido y con carácter general en relación con el nuevo paradigma estatal universal que serán objeto del presente estudio.

<sup>21</sup> El Estado era definido en los términos de estructura de autoridad, ya que no sólo posee el poder, sino, el sentido ya definido, es el poder supremo —la *summa potestas*—. (Cfr., KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p.109).

<sup>22</sup> Ha desaparecido la idea de una soberanía como la definida por HELLER “cualidad de una unidad territorial de decisión y acción en virtud de la cual y en defensa del mismo orden jurídico, se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aun en contra de los derechos” o de SCHMITT que se refiere al soberano como “el único que decide sobre el estado de emergencia” (cfr., HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965, pp. 154 y 290). Ahora quien decide sobre el estado de emergencia no es sólo el Estado sino que otras comunidades *infra* o *supra* estatales tendrán algo que ver en esa decisión. El estado-nación ya no decide o se afirma de una manera absoluta aun contra el derecho si no que la comunidad internacional y las comunidades regionales tendrán un gran peso en la toma de decisiones estatales.

<sup>23</sup> En el caso de las uniones de Estados se plantea de un modo más evidente esa mutación del concepto clásico de la soberanía estatal. En ellas, los miembros ceden esferas o ámbitos competenciales a la Unión lo

El fenómeno de no-centralización competencias y la división territorial del poder estatal parejo al fenómeno de integración de Estados en nuevas comunidades políticas han establecido un nuevo marco político<sup>25</sup>. En este contexto surge un nuevo paradigma estatal<sup>26</sup> en el que el concepto clásico de soberanía, entendida como poder absoluto, es incompatible<sup>27</sup> con esa globalización en la que el poder se encuentra difuso en distintos niveles de gobierno dentro y fuera de las fronteras estatales y que son interdependientes<sup>28</sup>. Ese nuevo paradigma estatal se halla más cercano a la figura del Estado federal<sup>29</sup> aunque presenta unos matices que estudiaremos con mayor profundidad.

De esta manera, al producirse una cesión de competencias de los Estados ‘soberanos’ a entes *infra* y *supra* estatales, los Estados pierden su carácter de soberanos

---

que choca con el concepto que sustentaba la idea de un Estado soberano clásico y, que, desde esa óptica, no permitiría entender el establecimiento de uniones de Estados en sentido moderno que tienen sus propias competencias a partir de las estatales. En este sentido, señala JELLINEK “en estos casos, entre los Estados, contradicen el concepto de soberanía tal y como hubo de ser formulada desde el siglo XVI al XVIII. (...) Una limitación mutua, permanente, de la legislación y administración de los Estados, tal y como a menudo es objeto del contenido de los modernos tratados, hubiera sido considerada como una disminución inadmisibles de la soberanía”. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 640).

<sup>24</sup> Entendido el poder como la capacidad de producir efectos y calculándose la medida del poder por la medida de los efectos, el poder estatal es identificado como un poder superior a otras formas de poder. Es un poder potencialmente coactivo, es fuerza, y es un poder políticamente concentrado, es decir, se trata de una mezcla de poder espiritual y fuerza brutal. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, pp. 101 y ss)

<sup>25</sup> Frente a la situación histórica anterior en el que el Estado buscaba la eliminación de las potencias *supra* y *extra* estatales y la expropiación política de las instancias feudales de carácter regional, corporativo o personal. En el que el afán del Estado no sólo era el de resolver problemas si no que también se impulsaba por el apetito de dominación. (Cfr. NAEF, Werner, *La idea del Estado en la Edad moderna*, Nueva época, Madrid, 1947. p. 11)

<sup>26</sup> Sobre la integración del nuevo paradigma estatal en el contexto de la globalización nos remitimos a GRUGEL, Jean, “Democratization studies Globalization: The Coming of Age of Paradigm”, *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 n.º.2, 2 may, 2003, London, pp. 258 y ss.

<sup>27</sup> Si bien algunos autores como BOGNETTI cuestionan que el concepto dogmático de la soberanía sea una reivindicación constante y uniforme de la cultura clásica. (Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edizione, UTET librería, Torino 1992, p. 274).

<sup>28</sup> Sobre esta cuestión y, en concreto, sobre el nuevo concepto de federalismo aplicado a la Unión Europea resulta conveniente la consulta del artículo LÓPEZ PINA, Antonio, “El principio federal en la Unión Europea” en IGLESIAS DE USSEL, Julio, coord. *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 2002, pp. 633-649. En el que el autor parte del análisis de las propuestas teóricas del principio federal para intentar aplicarlo a nuevos ámbito como es el de la integración europea en un intento de enmarcarla dentro del paradigma federal. Para ello emplea las coordenadas de algunos de los principios de la teoría clásica del Estado, como son: la idea de *foedus*, el equilibrio en el reparto de competencias o la idea de que Los entes territoriales no están dotados de garantías de la propia eficacia. De ahí lo extiende a la Unión Europea.

<sup>29</sup> Sobre el nuevo concepto de soberanía y su relación con la Unión Europea ha de consultarse WALKER, Neil, “Late Sovereignty in the European Union”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 3-32. El autor para referirse a este nuevo orden multidimensional emplea el concepto de ‘late Sovereignty’ referido a una soberanía que emerge en una era postmoderna que se caracteriza por su continuidad, su irreversibilidad, diferenciación como fase y su potencial transformador.

absolutos, ya no ostentan un poder indivisible. Si bien el federalismo y la descentralización política hacen referencia al mismo fenómeno de no-centralización de las competencias y la superación del Estado-nación<sup>30</sup>, autores como Ferrán REQUEJO<sup>31</sup> distinguen el fenómeno federal y el de descentralización. Mientras el federalismo supone una división territorial del poder que, originariamente, aparece asociado a la existencia de un acuerdo de no-centralización o descentralización; también implica la existencia de una serie de principios. En cambio, la descentralización comienza simplemente con la existencia de una sola unidad política y consiste en la dispersión de poderes hacia fuera, del centro poder a otros centros de poder, es decir, es anterior a cualquier acuerdo preexistente de una estructura de poder centralizado.

De esta manera, cabe entender la existencia de ejemplos de descentralización que no son modelos de federalismo, como es el caso de la descentralización municipal en los países nórdicos. Y, aunque estos fenómenos pueden ser diferenciados, cabe la posibilidad de que coincidan, pues a partir de un pacto previo se inicia una descentralización política que culmina en el establecimiento de un proceso con rasgos federales<sup>32</sup>.

El fenómeno de cesión de las competencias estatales implica un cambio en el concepto de soberanía<sup>33</sup>. La soberanía en su sentido clásico sería indivisible<sup>34</sup>, por lo que

---

<sup>30</sup> HOPKINS añade que los pilares que habrían soportados la legitimidad del Estado-nación a lo largo de la historia habrían sido dos. Por un lado, el tradicional punto de vista orgánico que retrata al Estado nación como la manifestación política de las naciones y los Estados, idea que tácitamente sería admitida por la mayor parte de los pueblos. Por otro lado, a pesar de su génesis, las naciones Estado se han presentado como un método que satisfizo plenamente los intereses de sus poblaciones. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 4)

<sup>31</sup> Cfr. REQUEJO, Ferrán, “Federalismos y grupos nacionales”, en Alfons CUÇO, *et alii*, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.83-84.

<sup>32</sup> Así, podemos señalar la existencia de fenómenos de descentralización europeos de corte federal es el caso del estado autonómico español y la regionalización belga o procesos devolutorios como la *Devolution* inglesa, o italiana, entre otros.

<sup>33</sup> Descrita por LOWESTAIN como “la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política”. (Cfr. LOWESTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel editorial, Barcelona, 1986, p. 27).

<sup>34</sup> Recordemos aquí la imagen de la soberanía como poder absoluto sobre la que BODINO predicaba los atributos de: 1. Poder soberano de dar leyes en todos en general ya cada particular sin el consentimiento de un superior o igual; 2. la resolución de la paz y de la guerra; 3. el instituir a los oficiales principales; 4. El derecho de última instancia; 5. derivado de este último, el poder de conceder gracia a los condenados; 6. el derecho de dar moneda y establecer medidas y pesos, que proceden de su potestad de dar leyes; 7. el derecho de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos o eximirlos, también procede de su potestad de dar leyes. (Cfr. BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial Tecnos, Madrid, 1992, libro I, cap. X, pp.73 y ss.).

el concepto de soberanía compartida es un término contradictorio<sup>35</sup>. En este sentido, la teoría clásica de la soberanía es inadecuada por varias razones destacando entre ellas que el poder de un Estado democrático soberano no es absoluto, total o ilimitado; y, si consideramos el Estado federal como soberano, eso indica necesariamente que nosotros tomamos partido por la soberanía compartida<sup>36</sup>.

De este modo, para comprender el fenómeno de regionalización y el reparto competencial, tenemos que abandonar el concepto clásico de soberanía<sup>37</sup> y, en cambio, utilizar esta expresión, en su acepción de compartida<sup>38</sup>, como reparto de atribuciones, de facultades o de competencias entre distintos comunidades políticas o entes territoriales. Lo que serviría, a su vez, para entender una dinámica territorial a través de distintos niveles: el monismo de poder estatal deja paso al pluralismo de entes territoriales dentro del Estado —ya sea con procesos federalizantes o de regionalización— y más allá del Estado, de la globalización e interconexión a nivel continental o, incluso, global.

Por lo tanto, el Estado<sup>39</sup> ha de adaptarse a las nuevas circunstancias, configurándose como un ente de protagonismo político que interactúa con entes *infra* y *supra* estatales dentro de un nuevo concepto de comunidad política que presenta rasgos

---

<sup>35</sup> Ya que si partimos de un concepto clásico de soberanía como poder absoluto y perpetuo, en la actualidad nos encontramos ante una cesión de los poderes, que conformarían la soberanía absoluta, a otros entes distintos de los estatales. La soberanía no es única y absoluta si no que se ceden distintas esferas de poder a otros actores políticos no estatales y se forman nuevos tipos de comunidades políticas en los que esos poderes aparecen compartidos, por lo que se habla de la existencia de un nuevo tipo de soberanía, la soberanía compartida que, en principio, se presenta como un concepto contrario a la indivisibilidad de poder de la soberanía clásica.

<sup>36</sup> *Vid.* KING, Preston, *Federalism and Federation*, ed. Crom Helm, London, 1982, p.141.

<sup>37</sup> Al respecto, HELLER subrayaba que “llamamos soberana a aquella voluntad de la comunidad a la que corresponden adoptar decisiones últimas y en la que reside el supremo poder legislativo, (*cfr.* HELLER, Herman, *La soberanía*,..., p. 134). De manera que, el estado soberano sería una “unidad de voluntad resultado de una pluralidad de voluntades, no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior” (*cfr.* HELLER, Herman, *La soberanía*,...,p. 164). Bajo este concepto clásico de Estado soberano no podríamos entender la actual existencia de comunidades políticas supraestatales o entes intraestatales dotadas de competencias compartidas, por ello, debemos abandonar ese concepto clásico de soberanía y acudir a un nuevo concepto de soberanía desvirtuada de su carácter absoluto y que admite ser compartida.

<sup>38</sup> En esa evolución del concepto de soberanía no puede romperse la relación ente la soberanía y el poder público ni abandonar su carácter ‘relacional’. La soberanía emerge como una expresión del poder público frente al poder privado por lo que reside en las instituciones de poder político del Estado. Además, la soberanía constituye la esencia del Estado moderno al ser la expresión de una relación política, la quinta esencia política como señala LOUGHLIN. (*Cfr.* LOUGHLIN, Martin, “Ten Tenets of Sovereignty”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 67 y ss).

<sup>39</sup> Así, hemos abandonado la concepción de estado soberano como el que ostenta el más alto poder decisorio como una corporación. (*Cfr.* HELLER, H., *La soberanía*,... p. 164). Aún más, destaca que el concepto de soberanía como poder absoluto e ilimitado en estos momentos no puede ser conciliado con la realidad histórica del Estado, ya que los entes estatales se han unido por un sistema de tratados, que el autor califica como administrativos. (*Cfr.* JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, ..... p. 641)

de globalización<sup>40</sup> y multigobierno. Por lo tanto, en este nuevo contexto de multigobierno supone la cesión de parte de los poderes estatales a nuevos protagonistas políticos<sup>41</sup> que confronta con la idea de poder soberano absoluto.

Ante esta situación de pérdida de algunos de los poderes estatales y, puesto que la práctica demuestra que el crecimiento del poder central es muy difícil de evitar, sería necesario arbitrar mecanismos de protección de las comunidades menores<sup>42</sup> con el fin de que no se vean vaciadas de todo poder; es decir, garantizar el derecho de las minorías. De esta manera, también se mantendría el equilibrio del nuevo paradigma estatal en el que el poder tiene que ser compartido por los entes políticos y no absorbido por el poder central<sup>43</sup>.

La mejor vía de protección de las esferas de poder de los distintos entes políticos sería el establecimiento por la vía del pacto de los ámbitos de actuación e interdependencia de los niveles que integran una región, de un Estado, o de una comunidad política mayor. Este es el modelo de organización política que se nos

---

<sup>40</sup> Para ello ha de superarse el mito de las naciones ya que la presente configuración territorial del globo la nacionalidad sería un concepto que perdería legitimidad normativa pues no permite el estudio del gobierno territorial. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 5)

<sup>41</sup> En este sentido, LOWESTAIN apunta que, dada la complejidad técnica actual, la construcción autárquica del Estado se manifiesta como irrealizable. (Cfr. LOWESTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel editorial, Barcelona, 1986, pp.250 y ss).

<sup>42</sup> Esos mecanismos de protección pueden ser de varios tipos que van desde jurídicos —como el establecimiento de los núcleos duros excluidos para los poderes centrales, el estableciendo vías de mayor participación en la toma de decisiones que afecten a esas comunidades menores, etc—, hasta llegar a mecanismos más generales como es el cambio de mentalidad a como se refieren KUHN o ELAZAR, entre otros, ya que también es un fenómeno sociocultural. (Cfr. KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 356; ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*, hacer, Barcelona, 1990, p.63).

<sup>43</sup> Surge en este ámbito la necesidad de distinguir el Estado occidental moderno y las diversas figuras de organización “federalística” del poder. De este modo, el federalismo moderno se distingue del pluralismo político europeo del medioevo en el reconocimiento propio del individuo, con su libertad y sus derechos fundamentales que, posteriormente, son garantizados por la constitución. Será con el Estado constitucional cuando el poder del Estado ha de coexistir con los derechos individuales reconocidos. A fines de los siglos XVIII se constata la existencia de figuras organizativas cuyo poder no se haya concentrado. De este modo, el modelo constitucional ideal del estado liberal se inspira en la idea de la separación de la sociedad civil del aparato del Estado. El sistema americano establecido entonces se configura como ejemplo del perfecto estado federal construido a partir de una constitución liberal. Con el modelo de Estado anterior, la autonomía de la sociedad civil no se realizaba por sí sola, el Estado podía hacer cualquier cosa y era guardián de la libertad individual. Será con el Estado constitucional emergido en el siglo XIX cuando se configura a la sociedad civil como la esencia del modelo de Estado. Tras la Segunda Guerra Mundial la mayoría de los ordenamientos de occidente incorporan un nuevo modelo relacionado con la democracia social, de esta manera surgiría el Estado regulador que busca el equilibrio entre el mercado y la sociedad civil promoviendo una transformación radical del ordenamiento normativo. (Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edizione, UTET librería, Torino 1992, pp. 275 y ss. y BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, “La Costituzione democratica”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pp.9 y ss)

presenta en la actualidad y que se conoce como *multilevel governance* o *multilevel constitutionalism*<sup>44</sup>: en el que nos hallamos ante la existencia de una compatibilidad entre comunidades políticas de múltiples niveles, que cooperan y están interconectadas entre sí y en las que coexisten distintos niveles de constitucionalismo y no sólo de gobierno.

Este fenómeno no es un fenómeno nuevo sino que es característico de las uniones de Estados. A comienzos del XX, JELLINEK ya nos indicaba al respecto que el establecimiento de uniones Estado permanentes van a influir no sólo en la nueva concepción de la soberanía sino también sobre la doctrina misma del Estado<sup>45</sup>. Siguiendo esta línea, PÉREZ ROYO añade que a pesar de la capacidad limitada del Estado como instrumento de análisis en este ámbito, las relaciones internacionales sólo son comprensibles en relación a Estados soberanos e independientes a pesar de sus limitaciones sobre el ejercicio de la soberanía<sup>46</sup>. Por lo que, el Estado sigue siendo un concepto necesario para el estudio de las mismas aunque dentro de un nuevo contexto que requiere su transformación.

Para comprender el cambio que se produce en la forma de organización política es necesario dar una nueva dimensión al Estado que vaya más allá del Estado-nación<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> El concepto *multilevel constitutionalism* tendría sus orígenes en el de *multilevel governance*, que ya fue utilizado por algunos autores anglosajones en la década de los ochenta y que pudo ser introducido por Gary MARKS en 1992 para referirse a los distintos niveles de gobierno existentes en la Unión Europea. Posteriormente, este concepto fue desarrollado por autores como HOGLE, CAPORASSO, RISSE-KAPPEN, RICHARDSON, etc.

<sup>45</sup> El autor sostiene ya en 1900, cuando escribe la *Teoría general* del Estado, que las teorías modernas del derecho internacional y político se han visto obligadas a admitir que las relaciones contractuales de un Estado no significan una disminución de su soberanía, lo cual resulta ser contradictorio, más todavía al ver cómo influyen estas uniones permanentes de Estados en el desarrollo de la vida del Estado, lo que afecta a la nueva configuración del concepto de Estado. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp.640-641).

<sup>46</sup> El autor destaca que el Estado se configuraría como el punto de llegada y una realidad problemática lo que le diferencia de las demás formas de organización del poder político. Por este motivo, se presentan dificultades a la hora de fijar un método de estudio para Estado, si bien resultaría conveniente el empleo de un método analítico y sintético en la investigación y sólo sintético en la exposición, lo que nos lleva enfocar de este modo nuestro trabajo. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980, pp.41, 45, 56, 67, 73 y ss).

<sup>47</sup> HOBBSBAWN, sobre esta cuestión, señala que hoy en día la “nación” se encuentra visiblemente en la situación de pérdida de una gran parte de sus antiguas funciones, centrándolas en la de la construcción de una economía nacional limitada territorialmente como pieza en la construcción de la economía mundial. A partir de la década de los sesenta, las grandes transformaciones sucedidas en el ámbito de la división internacional del trabajo y la creación de redes y centros internacionales de transacciones económicas, que se escapan del control pleno de los gobiernos estatales, tendrán una repercusión en el incremento de la creación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. De manera que, las federaciones de Estados-nación es “también síntoma de la retirada del mundo de las «economías nacionales»”, en las que existen partes no sometidas a ninguna clase de control e importantes sistemas de transacciones internacionales, el autor señala como ejemplo de ello el mercado de eurodólares. (Cfr. HOBBSBAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992, pp. 191-192)

soberano. En este nuevo contexto político será necesario integrar los conceptos de diversidad —ante la pérdida de soberanía por la actuación de entes infraestatales— y de unidad —ante la pérdida de soberanía por la acción llevada a cabo por los entes supraestatales—. El federalismo parece ser la respuesta que integra esa pluralidad y unidad.

La federación nace de un modo pactista y con un afán de estabilidad y permanencia del que carecería la confederación, siendo una entidad jurídico-política en la que la relación entre las instituciones federales y los ciudadanos es directa, es decir, sus normas directamente aplicables. Este concepto adquiere la dimensión que hoy tiene cuando: los constituyentes norteamericanos buscaron una vía intermedia para mejorar la ineficaz confederación, respetando al mismo tiempo las diferencias entre los distintos Estados. Este sería el origen moderno del federalismo, cuya vertiente doctrinal quedaría recogida en los *The Federalist Papers* de HAMILTON, JAY y MADISON.

## 1.2 El Estado federal y el federalismo

A la hora de analizar el concepto de Estado federal y su relación con la idea de soberanía, debemos subrayar que, desde la segunda mitad del siglo XIX hubo muchas tesis que intentaban conciliar ambos términos. Al respecto, HELLER se pronuncia y destaca que: “el Estado federal es un Estado, usando éste término en su acepción plena, en función de que, por mediación de su poder judicial de su presidente o cualquier otra instancia federal, puede decidir autoritariamente en los casos de conflicto, a quien pertenece el derecho”<sup>48</sup>.

En esta misma época, y en este mismo sentido, Lord ACTON<sup>49</sup> se refería al federalismo como “la más eficaz y más congénita de todas las regulaciones de la democracia (...) el sistema federal limita y restringe el poder soberano mediante su división y mediante la asignación al gobierno de ciertos derechos definidos”. Por lo tanto,

---

<sup>48</sup> Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*, ...p. 216.

<sup>49</sup> Cfr. ACTON, John, *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952.

si el estado federal era soberano por sí mismo, surgía la cuestión de incardinar a los Estados miembros como Estados soberanos en esa estructura federal<sup>50</sup>.

En su esencia el federalismo garantiza una esfera propia de autonomía y de la participación en las decisiones del conjunto de la federación<sup>51</sup>. Es decir, la noción más simple de federalismo y que, paralelamente, refleja su esencia sería “*autogobierno más gobierno compartido*”, “*unidad y diversidad*”. Como veremos, una de las principales características del federalismo sería que los Estados que se integran en la federación tendrían una soberanía originaria<sup>52</sup>, aunque, por su propia naturaleza, el federalismo aumentaría la unidad. La cuestión, por lo tanto, es lograr un equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que coexisten para evitar su transformación en otro modelo de organización política —sea este un Estado unitario, una confederación, una simple asociación de Estados, una liga, etc—.

Así, dentro de los distintos sistemas de organización política, el federalismo surge parejo a la idea de alianza. El propio término federal, procedente del latín *foedus* —pacto—, evoca al nexo de unión entre las distintas partes que dan origen al Estado (federal). La formación de una comunidad política —estatal, infraestatal o supraestatal— a través de la alianza y no de la fuerza o conquista se presenta como una opción; el o un acuerdo que la crea hace referencia a un *foedus* y con ello al federalismo. Por lo que surge la necesidad de identificar al fenómeno federal.

La definición del federalismo ha sido fruto de una ardua tarea. El fenómeno conceptual y el fenómeno histórico han complicado esa tarea. Gran parte de la ciencia jurídica y política se ha ocupado de la cuestión a la hora de abordar el estudio de la organización del poder político, en concreto, al analizar la organización de los Estados.

---

<sup>50</sup> Sobre esta cuestión, el autor considera a los estados miembros como unidades coordinadas con el estado federal aunque existe una voluntad decisoria universal por encima de ellos, el estado federal. Es decir, el estado miembro adquiere una justificación que, en esencia, es distinta a la de la unidad federal soberana que se encuentra por encima de él. (Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía*,... pp. 215 y 216).

<sup>51</sup> Vid. ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*, Barcelona, 1990, pp. 32-33.

<sup>52</sup> Es decir, los estados miembros conservan una importante esfera de autonomía y participan en la formación de la voluntad federal por medio de una segunda cámara en el parlamento de la federación — como son el Senado norteamericano y el *Bundesrat* alemán—. Esta autonomía está garantizada en una constitución federal cuya reforma estaría sujeta a procedimientos especiales. Los conflictos que se puedan plantear entre los diversos niveles que integran la Federación serán resueltos por una instancia creada *ad hoc*. El reconocimiento de soberanía originaria es una clara distinción con el modelo autonómico, ya que los Estados federados se dotan a sí mismos de su propia Constitución, y no de un estatuto de autonomía emanado del poder central.

El resultado de esa labor doctrinal ha sido la elaboración de distintos conceptos o definiciones del federalismo que parten de enfoques variados, desde el financiero hasta el político o cultural.

Esa definición conceptual del federalismo como fenómeno filosófico o histórico es la que permitió el desarrollo de diversas posturas doctrinales a la hora de estudiarlo. Estos enfoques<sup>53</sup> parten de la identificación del federalismo con el Estado federal mostrando una concepción estática del mismo, o bien con un fenómeno que evoluciona. Así, el federalismo entendido como algo estático supone que existe un elemento que lo identifica, el Estado federal, que se opone al Estado regional y confederal según la correspondencia de la soberanía en el ámbito federal. Pero, frente a esa concepción, el federalismo se presenta como un proceso dinámico conocido con el nombre de *federalizing process*, en la medida en que forma parte de un sistema de reglas, es decir, a partir de acuerdos constitucionales se desarrolla un proceso federal. Dentro del primer enfoque podemos destacar a la figura de KELSEN que simplemente nos presenta al federalismo como un modelo opuesto al Estado confederal, mientras que dentro del segundo partiremos de FRIEDRICH.

Paralelamente, el ir y el devenir de la historia ha producido distintos tipos de federalismos, clasificados en dos tipos, básicamente, el dual y el cooperativo. Pero la aplicación práctica de este modelo de organización de poder se ha extendido de tal forma que podemos hablar de la existencia de una pluralidad de modelos federales. Esta explosión actual del federalismo es la identificada por algunos autores como el nuevo paradigma estatal, un mundo en el que se crean enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado.

Las formas del federalismo son diversas pero su esencia es la de reconciliar unidad y diversidad. Estos términos aunque en principio parecen contradictorios no son contrapuestos entre sí. La unidad se opone a la desunión y la diversidad a la

---

<sup>53</sup> La concepción de la que se parte a la hora de identificar el federalismo no es una cuestión baladí si no que tiene importantes consecuencias como puede ser la participación directa o indirecta del Estado miembro en la reforma de la constitución federal ya que su participación está ligada a la función que la carta magna tenga con las constituciones federales. Si el Estado federal es un proceso nacido de la unión o descentralización de los Estados, la carta magna jugará un papel importante en sus relaciones y los miembros podrán participar directa o indirectamente en su reforma. (Cfr. GROPPi, Tania, “La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial”, en *Revista de Derecho político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113, 116-117).

homogeneidad<sup>54</sup>. De esta manera, el Estado federal es el que institucionalizaría la diversidad de competencias entre los distintos niveles, nacionales, infranacionales e, incluso, supranacionales. Esto va a requerir el establecimiento de un gobierno flexible y dinámico, es decir, que se adapte a los tiempos.

Por ello, el federalismo ha de cumplir una serie de funciones. Para RAINER OLAFF<sup>55</sup> el federalismo debe cumplir al menos dos funciones: la primera función sería la de limitar y dividir verticalmente el poder a la par que proteger a las minorías a través de una autonomía regional y, la segunda, la función de integrar la heterogeneidad. Esta última variará en peso según la posible existencia o no de conflictos económicos o culturales por ese motivo, por ejemplo: Alemania no existía una heterogeneidad conflictiva cultural y económicamente entre los *Länder*.

### 1.3. Federalismo como proceso

Una visión más teórica y estática<sup>56</sup>, identificaría al Estado federal como aquel que, simplemente, tiene su origen en un pacto o alianza. Así, esta forma de Estado se distinguiría frente a la confederación o al Estado regional por el hecho de que los Estados miembros participarían en la reforma del texto constitucional ya que ésta se sustenta en un pacto de manera que quien lo modifica son las partes. Partiendo de este análisis estático las distintas estructuras estatales podrían reconducirse hacia las categorías conceptuales de estado federal o estado unitario. Lo que plantea el problema de su correlación práctica, ya que en la realidad ninguna de las dos formas de Estado se manifiesta de un modo puro<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999.p.15.

<sup>55</sup> RAINER OLAFF, Schultze, "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada" en D. NHOLEA, *Descentralización política y consolidación democrática. Europea- América del Sur*, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1993.

<sup>56</sup> Esta visión estática del Estado federal es la que sostienen autores como J. BRYCE, H. KELSEN, K.C.WHEARE, entre otros, que contemplan el estado federal como una estructura.

<sup>57</sup> De esta manera, como nos recuerda RUIPÉREZ ARAMILLO, el problema de la definición de las actuales estructuras estatales, en las que emerge el autogobierno regional, ha de reconducirse a la consideración de un Estado federal o regional descentralizado en función de su configuración como tal en el texto constitucional. (Cfr. RUIPÉREZ, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, p.35). Mas veremos que ese reconocimiento

Sin embargo, parte de la doctrina empirista discute esta idea y parte de una visión más dinámica. No conciben al Estado federal como algo estático sino que se habla de la existencia de un proceso federalizante. El *federalizing process*, se sustenta sobre unos acuerdos federales de naturaleza constitucional, *constitutional arrangements*, que regulan las reglas fundamentales del desarrollo de un proceso federal que evoluciona a partir del pacto inicial.

Autores como LA PERGOLA<sup>58</sup> sostienen que el federalismo es “estructura y proceso a la vez”, es decir, es una dinámica en la que los principios del liberalismo encuentran su aplicación más perfecta en una estructura territorial descentralizada<sup>59</sup>. De manera que, como destaca FRIEDRICH<sup>60</sup> el “ordenamiento federal no tiene naturaleza contractual, sino sólo una estructura”, aunque estará influida por la génesis pacticia del Estado federal, éste sería la primera etapa de todo un proceso federalizante. De manera que, nos encontraríamos ante un proceso que su momento inicial se fija a partir del establecimiento de un pacto que origina el estado federal, sobre el se desarrolla un proceso de evolución.

El punto de partida del proceso se concretaría en el momento del nacimiento del Estado federal. Su origen puede ser bien por la unión de varios Estados soberanos o bien a través de la división de un Estado unitario en el que se establecen distintos entes autónomos<sup>61</sup>. No nos hallamos ante una corporación de Estados ya que el Estado federal

---

constitucional del autogobierno regional puede producirse aún no existiendo formalmente una constitución codificada, como es el caso de Inglaterra. El reconocimiento constitucional del principio federal puede ser entendido en un sentido amplio en función del concepto de constitución del que se parta. Todo ello refleja que más allá de los conceptos estáticos de Estado, constitución, o federalismo hemos de partir de un concepto dinámico de una relación política cambiante.

<sup>58</sup> Es LA PERGOLA, quien aplicará el concepto de Estado federal de FRIEDRICH y lo extiende al Estado regional, de manera que, concibe al mismo como un proceso federalizante que se sustenta sobre una estructura. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos...*, en su totalidad).

<sup>59</sup> Al respecto, SÁENZ ROYO nos recuerda que históricamente el federalismo es el resultado del pensamiento liberal. Si bien con el estado social se produce una merma de su estructura ya que en su interrelación se perjudica más al principio federal, a esta cuestión nos referiremos cuando analicemos el nuevo paradigma federal al final de este capítulo. (Cfr. SÁENZ ROYO, Eva, *Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson- Civitas, Madrid, 2003, p.36).

<sup>60</sup> FRIEDRICH, Carl, *Federal Constitutional Theory*, p.511, cit. por LA PERGOLA, *Los nuevos...* p.243.

<sup>61</sup> LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos...*, p.193 refiriéndose a KUNZ, “Die Staatenverbundungen” p. 627, señala la irrelevancia de la distinción teórica el tratado y ley como procesos equivalentes a los fines de establecimiento de un estado federal (vid. nota al pie 1), en relación con el origen asociativo del Estado federal, LA PERGOLA destaca que esta fase frecuentemente es precedida por la confederación de los estados, por ejemplo Estados Unidos de América, (vid. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos...*, p.193). el federalismo de origen descentralizado es el que LA PERGOLA llama *centrífugo* y serían los casos de Alemania y Suiza.

domina sobre su pueblo y territorio aunque los Estados miembros conservan su carácter estatal en las esferas de su competencia. Se establece un enlace especial entre el Estado federal y el Estado miembro, una organización conforme a una Constitución federal que distribuye los ámbitos competenciales de ambos y no conforme a un contrato<sup>62</sup>.

De esta manera se puede comprender que los Estados miembros se encontrarían jurídicamente bajo un sistema de relaciones: respecto al Estado federal verían limitada su soberanía, respecto al ejercicio de sus facultades en el ámbito de sus competencias mantienen una esfera de soberanía, pueden exigir prestaciones del Estado federal<sup>63</sup>, y participan en el poder federal incluso en la configuración del organigrama político y las estructuras del poder federal. Pero todas esas relaciones se mantienen dentro del principio del equilibrio, de manera que, no se suprime el pluralismo político de los estados miembros y tampoco se quiebra la unidad federal del Estado. Estado federal podría evolucionar hasta un Estado unitario por lo que los estados miembros que lo integran perderían su carácter estatal lo que exigiría la concurrencia de su voluntad.

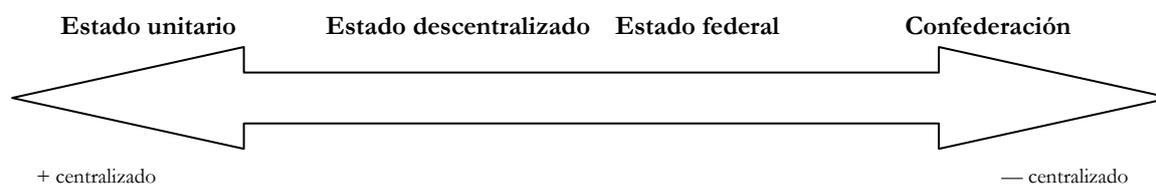
Así, frente una forma centralizadora de poder típica de un Estado centralizado, el estado federal presenta rasgos de descentralización política aunque en menor medida que una confederación que garantiza las estructuras de poder federal.

Esta idea puede representarse mediante simple esquema en función de la centralización de poder producida en los diferentes modelos de Estado. De manera que en el extremo abierto de formas de organización política más centralizada se situaría el Estado Unitario y en el extremo contrario, el menos centralizado, correspondería a la confederación. Entre esos parámetros colocaríamos los modelos de Estado descentralizado o federal más próximos a la centralización o descentralización del poder. Así el esquema quedaría representado del siguiente modo.

---

<sup>62</sup> Sobre esta cuestión JELLINEK subraya que los pactos entre Estados, previos a la fundación del Estado federal, tienen una importancia jurídica ya que establecen las condiciones con las que se obligan mutuamente los Estados tras ello el Estado perfecciona su consentimiento. Es decir, en el pacto fundacional de un Estado federal los Estados miembros reconocen el establecimiento de un Estado federal y la ratificación de su constitución suponen que no se trate de una ley particular. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, pp. 666-669).

<sup>63</sup> Este ha sido una vía de extraordinaria importancia a la hora de aumentar el ámbito de competencias del poder federal al ir haciéndose cargo del ámbito prestacional de competencias de los Estados miembros. El caso de la centralización de poderes del poder federal norteamericano tras el *New Deal* es un ejemplo claro de ello.



La confederación se presentaría como una unión permanente de Estados con el fin principal, aunque puede pretender alcanzar otros, de proteger un territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior por lo que requerirá una organización permanente para alcanzarlo. Pero a diferencia del nuevo paradigma estatal de Estado<sup>64</sup>, la confederación no supone una disminución jurídica de la soberanía de los Estados confederados sino que éstos se obligan a actuar en conjunto ante determinados supuestos pero conservan su *imperium* sobre los asuntos<sup>65</sup>. El Estado federal, se presentaría en cambio como un Estado soberano integrado por Estados.

Resumiendo, podemos señalar que el federalismo propiamente dicho puede ser identificado con una forma de organización política que, nacida de un pacto, establece la descentralización del poder. El problema será el determinar el grado de descentralización necesario para que hablemos de Estado federal<sup>66</sup>. El análisis de distintos supuestos actuales de Estados federales nos acercará a una respuesta.

<sup>64</sup> Si bien existe un sector doctrinal —integrado, entre otros autores, por G. MEYER, HAENEL, VON STENGEL, LE FUR—, que distingue dos clases de confederación, una con carácter social y otra con carácter corporativo, en este último caso se le atribuyen derechos de soberanía sobre los estados que la forman. Esta premisa supondría integrar a la confederación dentro de la categoría de Estado y, por lo tanto, que la diferencia esencial entre Estado federal y confederación desapareciese. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 658).

<sup>65</sup> El poder de la confederación no es un poder estatista sino que carece de medios de derecho público para que su voluntad se cumpla, incluso, si algunos de los miembros de la confederación se rebelase, ella debe recurrir a una coacción de derecho internacional. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 657)

<sup>66</sup> Al respecto, KING señala que hubo muchos criterios de centralización y descentralización empleados para clasificar a los gobiernos —como son el carácter representativo, el sentimiento de responsabilidad al pueblo, la validez o el tamaño del elemento de liderazgo, el tipo de economía, el tamaño del territorio, el carácter social de la población, etc— pero el grado de descentralización que, tan ampliamente, es aceptado en el presente es incoherente ya que no distingue el grado de descentralización necesario para hablar de federalismo y no estipula las esferas relevantes de descentralización políticamente relevantes, (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982, p.137).

Así, podemos aportar distintas concepciones que se refieren al mismo: la primera de las acepciones, es la de autogobierno más que gobierno compartido, unidad más diversidad, o la de una unión contractual duradera que posibilita la participación en el poder, pone claro los límites de la soberanía y suple, pero no reemplaza ni disminuye, los lazos orgánicos previstos donde existen.

Es decir, es el autogobierno más el gobierno compartido, unidad e identidad. Pero es un concepto que tiene un origen histórico-político<sup>67</sup> que avanza a través de la historia<sup>68</sup>, así ejemplos de federalismo serían la Confederación Helvética, Alemania, los Estados Unidos de América, hasta llegar a la actualidad y a los ejemplos de *federalismo por analogía*<sup>69</sup> y las *confederaciones modernas*<sup>70</sup>, modelos federales empleados para referirse a la Unión Europea.

Vemos que los orígenes del federalismo se hallan en la necesidad de alcanzar objetivo comunes y preservar la identidad propia si bien su poder nace de una unidad estatista que se establece sobre los Estados miembros. Así, a tenor de la definición aportada por VON BOGDANDY<sup>71</sup>, podemos subrayar que el federalismo se originaría al existir un sentimiento reflexivo de permanencia de los Estados miembros en esa unidad de carácter estatista. De manera que, los Estados establecen una soberanía que los une

---

<sup>67</sup> Los orígenes históricos del Estado federal se indican en la elección de los mecanismos de participación del Estado miembro en la reforma constitucional. Es decir, el mecanismo que se elija en función del sujeto tenderá a proyectarse sobre el futuro. (Cfr. GROPPI, Tania, “La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial”, en *Revista de Derecho político*, nº 34, UNED, Madrid, 2002, p. 120).

<sup>68</sup> Un concepto tan amplio del federalismo permite que autores como ELAZAR señalen como primera organización federal al pueblo judío (siglo XIII A.C). Para este autor la Biblia recoge un ejemplo de organización federal por tres motivos: la alianza de Dios con el hombre, la federación de las doce tribus de Israel y porque el fin de los días aparece como la primera federación de naciones. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración .....*, p.153).

<sup>69</sup> Este concepto elaborado por KUNZ mezcla lo federal y la confederación y se basa en tres principios: la cohesión socioeconómica, la legitimación democrática y la supremacía del Derecho (vid. *American Journal International Law*, vol. 45, 1951, p. 334),. .

<sup>70</sup> LA PERGOLA, en este caso señala que la liga de los Estados se puede dar por un ordenamiento que confiera derechos o imponga obligaciones directamente a los ciudadanos. De ahí, surge la necesidad de consagrarlo y garantizarlo a través de un principio de constitucionalismo. Así, la confederación moderna se caracterizaría porque nace de un proceso de integración política e influye en sus estructuras; por la falta de un estado en el centro; amplía los derechos reconocidos al individuo yuxtaponiéndose al Estado origen; y porque nace una ciudadanía común sobre los principios del constitucionalismo. Para el autor, la Unión Europea es un tipo de confederación moderna. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos ...*, p.171).

<sup>71</sup> Al respecto, VON BOGDANDY señala que una identidad colectiva “es el sentimiento de permanencia social consciente y reflexivo”. (Cfr. VON BOGDANDY, Armin, “Constitución europea e identidad europea. Potencialidades y peligros de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” en la *Revista española de derecho constitucional*, nº 72, 2004, Madrid, p. 29).

hasta tal punto que, éstos participan en la soberanía del Estado federal<sup>72</sup> ya que la Constitución atribuye una participación de éstos en los órganos de poder federal. El Estado federal se configura como un Estado soberano que se forma a partir de una unión de derecho público entre Estados y que establece la soberanía federal<sup>73</sup>. Son los estados los que forman la unidad y configuran el poder soberano federal en el que participan.

Ese origen fusión de pluralidad de estados en una unidad es el que determina que los Estados aliancistas sean *Estados republicanos*<sup>74</sup> en el que el poder es un concepto difuso distribuido en distintos centros y, que, junto con el territorio y pueblo de los Estados miembros forman una unidad en el Estado federal. Así el Estado federal se presenta como una alternativa al concepto clásico de Estado soberano<sup>75</sup>. El concepto clásico de soberanía ha desaparecido en los momentos actuales, los Estados no concentran los máximos poderes en un territorio limitado. El federalismo emerge como un equilibrio entre el poder central y el poder de los Estados miembros, que se asegura a través de una constitución.

En el actual contexto globalizador mundial, conceptos como el de Estado y soberanía han sido ampliamente superados. Resulta casi imposible imaginar que exista un

---

<sup>72</sup> Dentro de las distintas doctrinas que se han formulado sobre el concepto de la soberanía del Estado federal podemos distinguir aquellas que sostienen la cotitularidad soberana de los Estados miembros y del Estado federal y la que distingue entre Estados soberanos y no soberanos siendo soberano el Estado federal y no los Estados miembros. Entre los representantes de éstas teorías podemos citar a ZÖRN o BOREL, respecto a la primera y JELLINEK o MEYER respecto a la segunda.

<sup>73</sup> En este sentido JELLINEK subraya que, mientras la soberanía reside en el Estado federal, los Estados miembros no son soberanos aunque sí participan en la soberanía. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 663)

<sup>74</sup> Los autores parten de un concepto distinto de república para referirse al Estado, y en concreto, al Estado republicano. Así, ELAZAR emplea el término estados republicanos por referencia a *res publica*, es decir, se trataría de estados nacidos de acuerdos contractuales pero en los que hay una participación pública a diferencia del feudalismo. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración ....*, p.142). Mientras que, BODINO identifica a la república con el Estado, sin más. De manera que, según quien detente la soberanía —todo el pueblo, un parte pequeña o un sólo príncipe— podemos distinguir tres tipos de repúblicas, sin que sea posible en la realidad el combinar las tres formas armónica y proporcionalmente. (Cfr. BODINO, Jean, *Los seis libros de la república ....*, p.88). Por su parte, JELLINEK sostiene que en el caso de los Estados federales republicanos existirían instituciones que sólo “necesitan ser desarrolladas para que la federación se transforme enteramente, sin notarlo, en un Estado unitario” con ello se refiere a la utilización de leyes, que caracteriza de ‘imperfectísimas’, para alterar el reparto competencial hasta transformarse en un estado unitario, (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p.674).

<sup>75</sup> En la edad media, el príncipe era considerado como soberano y sus súbditos no podían apelar a una autoridad mayor. En el siglo XVI, se construye el concepto de soberanía en relación con el Estado soberano, poderoso y centralizado que nacería a fines de la alta edad media y que implica una nueva concepción del poder distinta de la Iglesia y de los señores feudales. Es entonces cuando Jean BODINO define que, “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república” (BODINO, Jean, *Los seis libros de la república...*, Libro I, Cap.8, p. 47).

espacio geográfico limitado que concentre todos los poderes de un modo exclusivo en su gobierno. Las propias relaciones socioeconómicas superaron las fronteras y, políticamente, se hacen necesarias nuevas figuras que respondan a la realidad existente. Los procesos de comunitarización económica y política, el asociacionismo estatal, los casos de la Unión Europea, MERCOSUR, la Comunidad Andina, etc. son sólo un ejemplo evidente de la ruptura de los límites y aduanas estatales.

Esta postura es la que plantea el introducir nuevos términos para comprender la realidad o de adaptar los siguientes a partir de las bases teóricas preestablecidas pero flexibilizándolo para dar cabida a estos nuevos fenómenos políticos lo que puede llevar a desvirtuar la clasificación fijada. Lo importante es centrarse en el estudio pormenorizado de los modelos políticos emergentes sin olvidarnos de que tienen una conexión global a la vez que son formas individualizadas<sup>76</sup>.

Así, el federalismo cobra protagonismo al ser la forma de Estado en el que unidad, identidad y diversidad se conjugan en un amplio espacio geográfico. De manera que, como señala ELAZAR:

“[...] el federalismo resurge como fuerza política porque (...) nos dice que no hay mayorías o minorías simples, si no que las mayorías están compuestas por condensaciones de grupos diversos, sin olvidar el corolario de los derechos de las minorías, que sirven para protegerlos y al mismo tiempo obligar a las mayorías a constituirse en conjuntos compuestos en lugar de grupos artificialmente simples. (...) Por ello, no debe sorprendernos que pueblos y Estados de todo el mundo busquen soluciones federales a sus problemas de integración política en el seno de una estructura democrática”<sup>77</sup>.

La integración política que tenga una base federal permite el establecimiento de una unión y del respeto de las identidades traspasando las fronteras y límites que fijaba el concepto clásico de nación-estado. Pues permite a la vez el autogobierno y compartir el gobierno aunque habrá que establecer mecanismos que eviten la concentración del poder

---

<sup>76</sup> Sirva de referencia a este estudio individual, general y globalizado, las aportaciones de TILLY sobre el modelo a considerar en este tipo de análisis comparados de modelos. (Cfr: TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp 110 y ss.)

<sup>77</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración* ..., p.20.

en el centro y que faciliten la participación de las partes. Es decir, que se respete el pacto aliancista. De esta manera, el federalismo surge como un fenómeno social, territorial y cultural no sólo de integración política<sup>78</sup>. Por ello, el federalismo puede observarse desde múltiples dimensiones; no sólo política, sino también social, territorial y cultural.

Desde el punto de vista su origen, debemos destacar que, el federalismo surge como respuesta a tres fenómenos<sup>79</sup>:

1. La aparición del Estado nación en sentido moderno, superando el concepto clásico de Estado soberano limitado territorialmente. Así, el federalismo permitió que las grandes naciones acaparasen poder y autoridad en gobiernos emergentes y el ejercicio del poder se distribuía y garantizaba constitucionalmente.

2. La desaparición de las comunidades premodernas basadas en las relaciones sociales fijas de ahí se crean nuevas formas de adhesión territorial, entre ellas el federalismo.

3. La caída de los fundamentos aristocrático y la emergencia de nuevos principios modernos basados en la igualdad en pos de una mayor democracia que se concretaría con el estado constitucional<sup>80</sup>.

Sus raíces teóricas se encuentran en la teoría de ALTHUSIO influenciado por el pacto teológico de CALVINO y ZUINGLIO. Para ALTHUSIO, Dios allegado a una alianza con el pueblo delegando en él la responsabilidad de promulgar las leyes y reglamentos. Así, el poder para gobernar en pueblo difiere si se trata del gobierno de una unidad, provincia o imperio. Es decir, el poder para gobernar el pueblo emana del pacto, es un mandato limitado que puede dividirse o restringirse. Frente a esta teoría otros autores<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración ....*, pp.98 y ss o Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999.p.15.

<sup>79</sup> En este sentido, historiadores como HOBBSAWN y TILLY predicen el final de la era nacionalista al entender que el sistema de estados nacionales no tiene capacidad para regular los procesos transnacionales que tienen un protagonismo político, económico y cultural cada vez mayor. (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Años interesantes: una vida en el siglo XX*, Crítica, Barcelona, 2003 y TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991).

<sup>80</sup> Sobre esta cuestión conviene consultar PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, coleccion Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980.

<sup>81</sup> Cabría citar entre esos autores a BODINO, HOBBS, ROSSEAU, HELLER, JELLINEK, etc.

sugieren un concepto de poder indivisible y absoluto, el de soberanía, sobre el que se sustentaría el concepto de Estado moderno en los siglos XVI y siguientes. Frente a este concepto de Estado soberano renacería el federalismo a fines del siglo XIX cuya concepción moderna tiene su origen en los Estados Unidos de América<sup>82</sup>.

La primera etapa en la evolución del federalismo responde a las dos ideas claves que lo identifican, integración y pluralismo. Se trata, por lo tanto, de emplear la técnica federal para lograr la unión de entidades políticas heterogéneas a la vez que se garantiza la libertad individual facilitando la expresión de los intereses particulares. La cuestión era entender el concepto de soberanía<sup>83</sup> relacionada con las ideas de unión y pluralismo.

Desde el siglo XIX el federalismo se conceptualiza como un fenómeno político. Así, se limita en esencia el concepto de federalismo para regular las relaciones entre gobiernos y entidades políticas. Esta conceptualización se manifiesta de dos formas<sup>84</sup>: como una capacidad de los ciudadanos de relacionarse entre sí, respetando la identidad de cada uno como individuo libre y autónomo; y como una permanente existencia de grupos religiosos, culturales o sociales. De manera que, surgen “modelos consociativos”<sup>85</sup> que se institucionalizan y se mantienen como materia de régimen político. Surge, así, el llamado federalismo moderno a partir del establecimiento de redes internacionales homogeneizadoras y de integración política, jurídica, económica y cultural, y como freno a los procesos internos de descentralización y de disgregación.

---

<sup>82</sup> RUIZ MIGUEL destaca que el federalismo aparecería por la conjunción de dos causas: las pragmáticas, referidas al nuevo marco político creado por la independencia de las colonias que uniría a la confederación y respetaría sus diferencias a través de un compromiso par hacer frente a los problemas surgidos; y, las teóricas, es decir las argumentaciones de garantía a la división de poderes y de respeto a las minorías ofrecidas por HAMILTON, MADISON y JAY. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 26-27).

<sup>83</sup> RUIZ MIGUEL apunta que se formularon diversas teorías para dar una respuesta: la teoría de la doble soberanía de CALHOUN según la que los estados soberanos y el Estado federal eran soberanos sobre sus competencia; la teoría de la soberanía única de la federación de HELLER a partir de las renuncias soberanas de los estados miembros; y, finalmente, la teoría de la soberanía superior de NAWIASKY en la que la soberanía corresponde al conjunto integrado por la federación y los estados miembros. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 27-28).

<sup>84</sup> Durante esta época las ideas federales se entre mezclan con las doctrinas socialistas, comunistas, anarquistas, etc, que buscan el establecimiento de una nueva organización política social. La desconfianza en el Estado, por lo que habría que descentralizar su poder, y el mito de una sociedad autónomamente organizada recorrían Europa en el siglo XIX. Éstas eran las ideas de MAZZINI, de los furieristas y de PROUDHOM, entre otros.

<sup>85</sup> Al respecto, ELAZAR añade que en “los países conscientes del federalismo como fenómeno social logran sus mayores éxitos ya que reflejan su dimensión social en una estructura y procedimientos políticos federales”. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración .....*, p.99).

Desde el punto de vista territorial, el papel del federalismo es muy importante a la hora de organizar el poder atendiendo a los criterios socio-geográficos. Los distintos entes territoriales se constituyen como oportunidades de expresión de los intereses de cada subdivisión socio-geográfica, para ello deberán emplear los distintos mecanismos políticos existentes. Además, las divisiones territoriales facilitan el incremento de la autonomía y la consecuente protección de derechos de las minorías. Los acuerdos federales que se establezcan entre los distintos entes territoriales pueden favorecer a un desarrollo más armónico de todo el país y no sólo de determinadas regiones.

Además, el federalismo también se manifiesta desde un punto de vista cultural. El federalismo permite orientar las relaciones humanas hacia posiciones con una mayor tendencia a la coordinación y cooperación. Mediante el establecimiento de pactos y alianzas, cada uno participa como individuo a la vez que como un colectivo. Hasta el punto de que, el éxito del federalismo puede estar condicionado directamente por la extensión del mismo como fenómeno cultural. Es decir, la no interiorización cultural y social del federalismo puede determinar su fracaso como modelo jurídico y político en una sociedad global.

Por ello, al estudiar al federalismo como un fenómeno político no podemos eludir su repercusión territorial y cultural en la sociedad. Simplemente, lo que hace el federalismo es ofrecer soluciones pragmáticas a cuestiones políticas y jurídicas como son el reparto de poder, el respecto a la jurisdicción, y la existencia de poderes legislativos y ejecutivos reales y efectivos<sup>86</sup>.

Así, el federalismo se configura como un fenómeno flexible<sup>87</sup> con múltiples dimensiones y que puede atender a distintos objetivos o fines. La idea federal no es un

---

<sup>86</sup> Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.13.

<sup>87</sup> Al respecto, algunos autores se plantean la existencia de límites a la flexibilidad del federalismo sobre todo en relación con la división de poderes y el dibujo de las fronteras. De manera que, la satisfacción de las minorías con el modelo federal dependerá de la división de poder en los distintos niveles, su conformidad, y, si se reclama un mayor de poder, por las que el autor denomina *nationality-based units*, o no se demanda un mayor poder, por las llamadas *regional-based units*. Si existe una mayor o menor conformidad con el modelo de reparto de poder y sobre la delimitación de fronteras entre las demandas regionales y la solución federal se adaptará la flexibilidad del modelo federal a esas demandas, el límite por lo tanto se halla en el punto en que las demandas regionales no se encuentran satisfechas. (Cfr. KYMLICKA, Will, "Federalism, nationalism and multiconstitutionalism" en Dimitros, KARMIS, Wayne, NORMAN, *et alii*, *Theories of Federalism. A reader*, Palgrave Mcmillan, New York y Hampshire, 2005, pp. 277 y ss).

principio centralizador pero tampoco es un principio descentralizador<sup>88</sup>. En él nos encontramos con la existencia de fuerzas centrífugas y centrípetas de poder que hay que equilibrar. De esta manera, el federalismo puede servir como un super-argumento para cierto tipo de centralización<sup>89</sup> y, al mismo tiempo, la no-centralización contractual del poder<sup>90</sup> es garantizada constitucionalmente. El grado de gobierno no está estrictamente fijado sino que se mueve dentro de unos parámetros de centralización y descentralización equilibrados y garantizados constitucionalmente.

A lo largo de la historia el federalismo ha permitido<sup>91</sup>:

- i) frenar a la concentración de poder excesivo en manos de un gobierno central;
- ii) la protección de las minorías;
- iii) fijar un sistema que permite garantizar la libertad y la independencia de las comunidades menores;
- iv) establecer una estructura constitucional que permite la unificación de los Estados pequeños y más débiles, sin que suponga la destrucción de su identidad nacional y su soberanía;
- v) la descentralización del poder hacia autoridades más próximas a los ciudadanos como un medio de poner fin a las vastas burocracias de los grandes Estados;
- vi) configurar una forma de otorgar a los ciudadanos la posibilidad de participar en los procesos de decisión en el ámbito local<sup>92</sup>.

Es decir, el federalismo se ha aplicado para alcanzar fines políticos a cuatro niveles, que de menor a mayor son<sup>93</sup>:

---

<sup>88</sup> Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.15.

<sup>89</sup> Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982.

<sup>90</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987.

<sup>91</sup> Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, "El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 12.

<sup>92</sup> Así, ya en el siglo XIX Lord ACTON sostenía respecto al sistema federal "Es el único método de moderar no sólo a la mayoría, sino también el poder de todo el pueblo, y proporciona la fuerza base de una segunda cámara que ha entrañado seguridad esencial para la libertad en todas las genuinas democracias". El desarrollo de este principio federalista ha podido producir una comunidad "más poderosa, próspera, inteligente y libre que cualquiera que el mundo haya visto hasta ahora". (Cfr. ACTON, John, *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952).

<sup>93</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración* ..., p.139 y ss.

i) Establecer acuerdos políticos viables —ligas y confederaciones— que unan y permitan crear un nuevo Estado que las reúna con mayor poder, como es el caso de las federaciones modernas.

ii) Crear un Estado posible, lo que requiere ampliar los principios federales más allá de la búsqueda de acuerdos factibles.

iii) Instaurar un Estado justo, este fin lo buscaron los movimientos federalistas de América Latina en donde no había tradición federalista y se buscaba la justicia.

iv) Alcanzar un orden moral, más allá de alcanzar sólo la justicia.

La variedad de las formas federales se produce en relación con la consecución de estos fines más limitados, como son los dos primeros, o de un nivel más profundo, como son los dos últimos. La comunidad política optará por el que más le interesa según sus necesidades e intereses.

Como sabemos, el federalismo moderno parte de los pasos de los federalismos suizos, estadounidense, alemán, etc. y supuso una alternativa al viejo concepto de estado unitario, centralizado. Hasta mediados del siglo veinte hubo un fenómeno centralizador en los sistemas políticos, sin embargo, sería en el último tercio de este siglo cuando crece la tendencia contraria. Esto ha supuesto por un lado, la evolución de los modelos federales clásicos —el norteamericano y el alemán—, por otro lado la expansión del federalismo a otros estados desarrollando nuevos modelos adaptados y, finalmente, aparecen nuevas fórmulas de organizaciones políticas supraestatales que adoptan esquemas federales.

En la actualidad, podemos hablar de la existencia de un fenómeno en extensión, el de la existencia de más de un gobierno en un mismo territorio y que se amplía más allá de las clásicas fronteras territoriales. Es lo que autores como Daniel ELAZAR han llamado la revolución federalista<sup>94</sup> o Alexandre MARC identifica con el posible establecimiento de un federalismo global<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración* ..., p.145 y ss.

<sup>95</sup> MARC habla de la existencia de una revolución total que parte de una concepción individualista del federalismo hasta extenderlo de un modo global a través de lo que denomina la acción federalista. Partiendo de la idea de que el federalismo e individualismo son dos caras de una misma realidad, esta teoría orienta la acción federalista a partir del personalismo. (Cfr. MARC, Alexandre, "Del pensamiento a la acción" en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989 pp. 197 y ss).

El federalismo puede suponer una ayuda para el constitucionalismo moderno ya que ofrece modelos de soberanía divisible y compartida de distintas entidades dentro de las sociedades multinivel y de multigobierno como las actuales —caso de la Unión Europea—. Frente al Estado decimonónico que concentra el poder y en el que se concibe la soberanía como indivisible y absoluta, el nuevo contexto multinivel de gobierno y multiconstitucional requiere un concepto de soberanía compartida en el que coexisten diversas entidades soberanas dotas de sus propias constituciones.

El federalismo presenta distintos puntos de unión con la democracia, ya que al respetar la diversidad supone que asume al pueblo tal y como es<sup>96</sup>. Hasta tal punto que, las estructuras federales tendrán mayor efecto en aquellos países en los que los sistemas democráticos locales están bien implantados<sup>97</sup>. El federalismo confiere a los individuos y a los grupos un mayor acceso al poder de decisión aunque esto también puede generar problemas desde el punto de vista de aquellos individuos que no integren ningún grupo o minoría. En este caso las autoridades federales son las que determinarán los derechos que prevalecen y evaluar la influencia de las confrontaciones en las relaciones con las minorías.

#### 1.4 Los elementos del federalismo

A pesar de la evolución histórica, jurídica y política que ha sufrido como proceso y de la flexibilidad y diversidad de las formas concretas del federalismo, sí se pueden encontrar puntos básicos de confluencia que permiten distinguir al federalismo frente otros sistemas de organización del poder. El principal de los elementos que diferenciarían al federalismo es el de la descentralización del poder. Esta característica es la que en mayor

---

<sup>96</sup> ELAZAR indica entre los fines del federalismo: el de asumir al pueblo tal y como es, el anar la integridad e identidad, limitar y distribuir el poder así como favorecer a su participación (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración al federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1990, p. 116). Además, el autor señala que el federalismo es republicano, por ello debe apoyarse en el público para lograrlo, se introducen disposiciones federales para reconciliar los intereses de distintos pueblos en el seno de un marco político común. El federalismo permite el autogobierno compartido y limitado en el que se concilian diversas identidades (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Exploración al federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1990, p. 289).

<sup>97</sup> Frente a aquellos otros estados en los que el parlamento —y no el pueblo— toma las decisiones en el ámbito local. (Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 39).

o menor medida nos permite cuestionar el hecho de que nos hallemos o no ante una forma de organización política del poder de corte federal.

Así, dentro de las distintas clasificaciones de los gobiernos, podemos destacar la que distinguía entre gobiernos centralizados y descentralizados que Preston KING subraya<sup>98</sup>. Esta clasificación, normalmente identifica al absolutismo con el gobierno centralizado frente a la federación que correspondería al gobierno descentralizado, sin embargo cabe cuestionarse esa identificación.

La principal objeción a esa identificación sería que no determina el grado de descentralización necesario para que hablásemos de federación, además, no precisa si es posible o no la existencia algún tipo de entidad gubernamental centralizada en la federación. Además, cabe añadir, que esa distinción puede establecerse desde un punto de vista teórico pero lo importante para hablar de un gobierno descentralizado es que estilo de gobierno refleje la división de poder. Es decir, un gobierno descentralizado requiere que, además, de estructuras políticas exista un verdadero y equilibrado reparto de poder.

Por ese motivo, algunos autores prefieren no hablar de gobiernos descentralizados y distinguir entre gobiernos centralizados y no centralizados. De esta forma, el federalismo se encontraría en la categoría de gobierno no centralizado pero no excluye la posibilidad de que exista un poder federal que tenga ciertas facultades centralizadoras —es el caso del federalismo americano tras el *New Deal* de Roosevelt—. En el primer caso, el de gobiernos centralizados, nos encontraríamos ante un gobierno central que reparte para sí funciones únicas según considere oportuno. Esto implicaría una jerarquía, su centro de poder es el estatal rodeado de otros centros de poder periféricos jerárquicamente supeditados al poder central. En el segundo caso, que corresponde al gobierno no centralizado, el poder es muy difuso y no puede ser legítimamente centralizado o concentrado sin que ello suponga una quiebra de la estructura de poder fijada en la Constitución, si esta lo estableciese.

---

<sup>98</sup> Los elementos que los distinguirían serían: el carácter representativo, los atributos de representar el pueblo, la validez o el tamaño del elemento del liderazgo, la eficacia de respecto al proceso de toma de decisiones, el tipo de economía, el tamaño del territorio, el carácter social de la población, etc. (*Vid.* KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crom Helm, London, 1982, p.137).

Además de la descentralización, e independientemente de la clasificación de estos tipos de federalismo, la doctrina ha establecido otros elementos que, en general, lo identifican. De este modo, podríamos enumerar de un modo más extenso cuáles serían los elementos que identificarían un Estado federal:

i) Una Constitución rígida que fije o establezca los distintos poderes<sup>99</sup>; especifique las competencias de los distintos entes. Estas competencias podrían establecerse por sistemas de listas de competencias abiertas, cerradas o mixtas (por ejemplo la constitución de los Estados Unidos, la Constitución de Alemania, la española, etc). En esta constitución, también se recoge el pacto federal<sup>100</sup> y sólo puede alterarse por un procedimiento extraordinario<sup>101</sup>, pues la constitución será rígida.

ii) La no centralización, de manera que la división establecida no se vea alterada unilateralmente sin el consentimiento mutuo en el caso de competencias compartidas, lo que favorecerá al mantenimiento de los distintos actores políticos territoriales y la una voluntad firme de negociación entre los mismo supondrá una garantía de diversidad.

iii) Las garantías jurisdiccionales<sup>102</sup> y la supremacía constitucional que asegure ese reparto competencial. De esta manera, la actividad de los estados miembros se mantiene dentro de las esferas de su competencia y en los campos de acción que corresponden al Estado federal éste prevalecerá sobre los Estados miembros<sup>103</sup>.

iv) Una legislatura bicameral en la que una de las cámaras representa al pueblo y a las regiones y que está garantizada constitucionalmente<sup>104</sup>. Así, el carácter federalista se

---

<sup>99</sup> Sobre la extensión del principio de rigidez constitucional a los estatutos de autonomía como elementos para preservar la autonomía regional debe consultarse RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 285 y ss.

<sup>100</sup> *Vid.* LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo...*p.199.

<sup>101</sup> ELAZAR, destaca a los procedimientos de reforma constitucional como capitales en un sistema federal. Sin ellos, no existirían constituciones rígidas escritas y la no-centralización ni la división de poderes estarían suficientemente garantizada. (*Cfr.* ELAZAR, D., *Exploración del federalismo...*, pp.210 y ss).

<sup>102</sup> Como señala JELLINEK, en *Teoría general del Estado*, Fondo de cultura económica de México, México, 2000, p. 663.

<sup>103</sup> En este sentido JELLINEK sostienen que los Estados miembros conservan su carácter de Estado cuando actúan en el ámbito de sus competencias aunque en la práctica real se consideran siempre como Estados a los miembros del Estado federal. Por el contrario, en los ámbitos de competencia federal, el Estado miembro participaría en el ejercicio de la soberanía como órgano del Estado total ya que, entonces, tendría el derecho de exigir prestaciones. (*Cfr.* JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo de cultura económica de México, México, 2000, p. 665).

<sup>104</sup> ALBERTI ROVIRA parte de la idea de la representación compuesta como concepto que permite armonizar la representación política del estado federal, el todo y las partes, que encierra la idea de integración y limitación; esto justificaría la necesidad de actuar tomando en cuenta la composición plural. Las partes han de estar presentes en la toma de decisiones. Para asegurar esa representación territorial se establecen instrumentos como el Senado, la intervención en el nombramiento de altos cargos federales, o la participación en el ámbito ejecutivo en las relaciones intergubernamentales. Además, las segundas cámaras asumen no sólo un papel de representación territorial sino que actúan como freno, límite y contrapeso de

presenta de un modo especial en los órganos del Estado ya que se crea un órgano colegial que representa la voluntad de los estados miembros y que se integra dentro de la estructura de poder político federal con un peso específico.

v) La sobre-representación de las unidades más pequeñas en una cámara territorial determinada constitucionalmente.

vi) La garantía constitucional de la existencia del derecho de las unidades constitutivas a participar en la enmienda de la constitución federal y a reformar unilateralmente las constituciones de los Estados miembros. De manera que en muchas de las constituciones federales para que sea posible la reforma se le atribuyen a los entes regionales un voto decisivo para la modificación de la Constitución<sup>105</sup>.

vii) El gobierno se halle descentralizado por un tipo regional relativamente grande e importante frente lo que ocurre en el estado unitario con gobiernos regionales con menor autonomía.

viii) La permanencia del principio federal<sup>106</sup>, es decir el reparto de poderes sea separado con derecho a poder modificarlo. Así, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales se destacan como principios característicos de este modelo de gobierno el principio de separación —una Constitución federal contiene disposiciones

---

la cámara bajo de ahí su importancia al intensificar la división de poderes. Aunque no existe un único modelo de cámara alta el autor intenta clasificarlas en función de la distribución de escaños y votos, las funciones en relación con la primera cámara, la composición y base territorial, o la naturaleza del mandato de sus miembros, para, así, determinar su efectividad general. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La Representación territorial” en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp.279-330).

<sup>105</sup> Dentro de los ejemplos clásicos de federalismo podemos encontrar disposiciones constitucionales en este sentido. En el caso de Suiza al artículo 93 de la Constitución federal fija el derecho de iniciativa legal de todo cantón y el poder de decidir sobre la revisión constitucional por la mayoría de los cantones y, junto, a la de los ciudadanos, es decir, las poblaciones de los estados son llamadas a pronunciarse directamente, a través de referéndum, sobre el proyecto de reforma preparado por el parlamento nacional. En los Estados Unidos, la iniciativa de reforma constitucional requiere dos tercios de la legislatura de los Estados y ratificar las modificaciones acordadas son necesarias las tres cuartas partes. En Alemania, no sólo los *länder* participan indirectamente en la reforma, a través de la segunda cámara, a través del *Bundesrat*, en la reforma del texto constitucional sino que, a tenor del artículo 23, éstos participarán en la Unión Europea cuando se afecte a la soberanía alemana. Para conocer más sobre los sistema de reforma constitucional y de su relación con los sistemas federales es interesante el trabajo de Tania GROPPi, “La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial”, *Revista de Derecho Político* n° 54, UNED, Madrid 2002, pp 113-127. En él se destaca que los orígenes del Estado federal inciden en la elección de mecanismos de participación del Estado miembro en la reforma constitucional. De manera que, el mecanismo se eligen en función del sujeto que tiende a proyectarse sobre el futuro. Por lo tanto, si la federación surge de la unión de estados, para preservar su voluntad de adhesión, el mecanismo será el de la participación directa y sobre cualquier modificación constitucional. En cambio, si el Estado federal surge de la descentralización, para evitar la división y el conflicto, la intervención en la modificación de la constitución será indirecta a través de una segunda cámara territorial.

<sup>106</sup> KING define este principio como la incorporación de unidades federales en los procedimientos de toma de decisiones de un Estado en estructuras constitucionalmente establecidas (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crownmhen, London, 1982, p. 138 y ss). WHEARE destaca que este principio establece la coordinación e independencia de las esferas de los gobiernos general y regionales. (Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government*, ..., pp. 4y 5).

precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno<sup>107</sup> —; el principio de autonomía —cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente— y el principio de participación —las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales, en general, a través del bicameralismo federal—.

Aunque existe cierto acuerdo a la hora de determinar esos elementos, sin embargo, la doctrina difiere a la hora de considerarlo como elementos con entidad propia o elementos implícitos en otros<sup>108</sup>. De un modo más resumido, podríamos entonces destacar que el Estado federal implica ante todo la existencia de:

i) Una Constitución general, central —federal—, y tantas Constituciones particulares como Estados miembros<sup>109</sup>. Esta Constitución en principio ha de ser rígida —sin que, sin más, pueda ser modificada unilateralmente por una de las partes— y escrita<sup>110</sup>. En ella se recoge el pacto que sustenta la federación<sup>111</sup>. Esa Constitución

---

<sup>107</sup> En este sentido STERN señala que en un Estado federal, junto a la separación horizontal de la materia de Derecho de Estado, es necesario una división vertical ya que lo característico de este tipo de Estado es que el Estado superior y sus miembros inferiores son Estados con su propio Derecho del Estado. De este modo, “no se trata sólo de determinar la yuxtaposición sino también la supra y subordinación de los diferentes niveles”. (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p.117).

<sup>108</sup> Por ejemplo, podremos señalar los elementos que destacan: LA PERGOLA, (Vid. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo...*p.199) ; ELAZAR, (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración del federalismo...*, pp.210 y ss) que enumera como elementos del federalismo simplemente tres: una constitución escrita, la no centralización y la división del poder por áreas; o Preston KING, entre otros, que simplemente destaca como elemento a la división del trabajo ente el centro y la periferia como una de las variedades de las reglas del reparto democrático (Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982. pp. 138 y ss.).

<sup>109</sup> A la hora de hablar de este elemento constitucional subrayaremos que cabe fijar una serie de precisiones. Así, ELAZAR distingue cinco modelos básicos de constitución federal: una constitución como marco de gobierno y garantía jurídica; la constitución que se configura como código; aquella que aparece como manifiesto revolucionario o social; la que se establece como ideal político (concepto que ya ha sido superado); y, finalmente, la carta magna que surge como una adaptación o modernización de una antigua constitución tradicional. (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración federalismo...*, p. 201).

<sup>110</sup> Sobre esta cuestión ELAZAR subraya la necesidad de que la constitución sea escrita y atribuye al federalismo su invención como artefacto político que facilita la reconstrucción de los países sobre unas bases federales (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración federalismo...*, p. 201). Al respecto cabe cuestionarse el caso del Reino Unido. Para ELAZAR es un ejemplo de federalismo y, sin embargo, no tiene una constitución escrita codificada ya que la constitución como código sería larga, detallada y articulada (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración federalismo...*, p. 201). En cambio, WHEARE señala que Gran Bretaña no tiene constitución escrita, entendiéndolo por tal la codificada, porque: no ha tenido la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestas a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

<sup>111</sup> A través del pacto originario los Estados fundan su unión en valores comunes, intereses y creencias, para alcanzar ciertos objetivos políticos. (Cfr. MADISON, James, *The Federalist Papers*, *papers* números 10, 14, 51). La rigidez constitucional garantizarán el mantenimiento del pacto.

federal<sup>112</sup> sería garantía de los derechos de los individuos, pero también de los derechos de los Estados miembros; es límite y exigencia para las constituciones de los Estados miembros —éstas han de ajustarse a las prescripciones de la Constitución federal—; y la revisión de la Constitución federal exige la participación de los Estados miembros, pues los derechos de tales Estados serían precarios si pudieran modificarse a través de una revisión constitucional sin su concurso.

ii) Una delimitación de competencias<sup>113</sup> entre el Estado central y los Estados miembros<sup>114</sup>. Puede hacerse de varias maneras:

—La más general, mediante una única lista se determina las facultades que corresponden al poder central delegadas por los estados miembros, entendiéndose que todas las demás corresponden a éstos últimos. Este sistema se conoce con el nombre de sistema de listas abiertas, como veremos es el aplicado en el caso de Escocia. Consistiría en el establecimiento de una típica cláusula residual a favor de los Estados presente en la mayoría de las federaciones: —por ejemplo, la Enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos de América, o el art. 70 de la Constitución alemana; la excepción sería la Constitución canadiense que prevé una competencia residual a favor de la federación pero tras atribuir numerosas e importantes competencias en exclusiva a las provincias—. Este sistema se explica por el hecho de que los estados miembros preexistían a la federación y por ello originariamente tenían todas las competencias así las competencias expresamente no otorgadas a la federación corresponderían a los Estados integrantes de la misma<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Para WHEARE la constitución federal ha de recoger: una delimitación de las esferas de autoridad del gobierno central y de las partes constitutivas; limitaciones para los cuerpos legislativos, asegurar la supremacía de la constitución sobre ellos impidiendo que la constitución se subordine a ellos, los derechos de los ciudadanos y sus limitaciones (Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, pp.39 y ss. ).

<sup>113</sup> Respecto al reparto de competencias, debemos subrayar cabría que esa división de poderes se realizase por áreas, de manera que, como destaca ELAZAR se establezca una «democracia territorial». (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración federalismo...*, p. 211).

<sup>114</sup> La relación entre los entes territoriales y la federación requiere un reparto de competencias equilibrado. En el que se garantice la unidad federal y la autonomía de los estados miembros. Así, la fortaleza de la federación dependerá de la solidez y consolidación de sus componentes. El equilibrio político en la Unión depende justo de la autonomía de los entes territoriales (Cfr. MADISON, James, *The Federalist Papers, papers* números 10, 14, 51).

<sup>115</sup> Recordemos que será la jurisprudencia la encargada de definir cuáles son en la práctica los ámbitos competenciales de los distintos entes territoriales. Por lo que aunque la lista sea única ésta puede sufrir modificaciones, así, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, el mecanismo de los poderes implícitos reconocidos a la federación por el tribunal supremo permitió centralizar un mayor número de competencias que correspondían en principio a los estados miembros, acomodándolo a lo dispuesto el artículo I sección 8 de su carta magna. Esta doctrina, posteriormente, sería seguida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con el fin de incrementar los poderes de la unión sobre ámbitos que inicialmente no eran de su titularidad, ejemplos de esa interpretación son la Sentencia AETR, el dictamen

—Sistema de listas con sus distintas variantes según la época y los países pero que podría constar de una lista de competencias exclusivas de la Federación, otra de competencias exclusivas de los Estados, otra competencias compartidas o concurrentes. Este sistema es el llamado sistema de listas cerradas, como veremos, es el sistema adoptado el reparto competencial español. Este puede consistir en el establecimiento de un listado doble de competencias o triple. La lista doble nace de la necesidad de asegurar el poder de las dos partes a través de sendos listados de competencias exclusivas si bien de nuevo entra en juego la interpretación jurisprudencial del ámbito competencial sobre todo entorno la competencia residual. La lista triple supone que la constitución federal establece tres listados competencias dos exclusivas de la federación y de los estados miembros y otra de competencias concurrentes o comunes pudiendo ser esta última se atribución federal de la legislación y ejecución a los estados miembros, de atribución federal de la legislación básica y el desarrollo legislativo y ejecución de los estados miembros y, finalmente, de atribución legislativa facultativa federal que permite legislar a los estados miembros mientras no lo haga la federación. Aquí, la labor interpretativa jurisprudencial será más complicada porque los parámetros jurídicos en los se definen las competencias pueden complicar la definición del ámbito de las mismas, teniendo el tribunal que regular aspectos muy concretos de una competencia para determinar a su titular.

En todo caso sea el sistema competencial adoptado, el poder federal suele reservarse la dirección política exterior —declarar la guerra, firmar la paz, suscribir tratados internacionales, acreditar embajadores y recibirlos—, el mando de las fuerzas armadas y la regulación del sistema monetario, postal y de los medios de comunicación.

*iii)* Un parlamento bicameral. El Estado federal se presenta, de una parte, como una sola nación; de otra, aparece formado por los Estados federados, dotados de una amplia autonomía. Esta estructura se refleja en el Parlamento federal, integrado generalmente por dos Cámaras. Una de ellas es imagen de la unidad del Estado federal y representa el conjunto del pueblo, a la totalidad de la nación, siendo elegida en

---

1/76, el Dictamen 2/91, el dictamen 1/94, entre otros. Ahora el proyecto de tratado constitucional europeo también la reconoce al hacer mención a la cláusula de flexibilidad en su artículo I-18, al prever “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo” con el único límite de que el propio tratado constitucional establezca expresamente la no armonización de una determinada materia.

proporción a la población de cada Estado —Cámara de Representantes, *Bundestag*—. La otra cámara es la representación de cada Estado particular en su individualidad: en principio se compondría de igual número de miembros por Estado sin tener en cuenta la importancia de su población —en los Estados Unidos cada Estado elige dos senadores con independencia de la población del Estado— aunque en el *Bundesrat* se aplica un factor corrector poblacional<sup>116</sup>.

iv) Un Tribunal federal, para conocer y resolver las cuestiones que puedan suscitarse entre el poder federal y los Estados miembros, o entre éstos —ya fuera a través de un Tribunal Supremo como el norteamericano o de un Tribunal Constitucional como el alemán—.

De todo ello, puede verse que hay ciertos paralelismos entre el Estado regionalizado y el esquema federal, no siendo excesivamente dificultoso pasar del autonómico al federal. Si bien, algún autor ha sostenido que el Estado federal sería la forma permanente de vida en común de una parte de una nación, de toda una nación o incluso de una variedad de naciones<sup>117</sup>.

## 2. MODALIDADES DEL FEDERALISMO CLÁSICO

La revolución federalista es una de las más extendidas e inadvertidas. El federalismo se presenta como un modelo de gobierno pragmático y abierto a los diferentes tipos de constitución aunque requiere la existencia previa de verdaderas estructuras democráticas internas<sup>118</sup>. El federalismo surge como una respuesta variable a las demandas y propuestas de centralización y de balanza o equilibrio. Es decir, pretende aunar

---

<sup>116</sup> La forma de elección de sus miembros también sería diferente: los senadores norteamericanos serían elegidos por sufragio universal; en Alemania, por el contrario, su designación estaría en manos de los gobiernos de los *Länder*.

<sup>117</sup> Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p.675.

<sup>118</sup> “Únicamente aquellos estados que posean «estructuras democráticas internas» podían desarrollar verdaderas estructuras federales de gobierno”. (Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.14).

descentralización y centralización de poder en una específica base territorial, pero la forma de hacerlo puede variar.

El federalismo ofrece una visión pragmática de la realidad contemporánea nacional e internacional ya que nos muestra una soberanía que puede ser compartida por distintas entidades. Los distintos modelos federales simplemente se refieren a la existencia de múltiples vías para la aplicación de los principios federales. De manera que, cabría distinguir distintos tipos o formas de federalismo tantos como Estados federales existan<sup>119</sup>.

Dentro de los modelos federales, en principio, podemos distinguir dos: las clásicas y las modernas. Para centrar nuestro estudio y no perdernos en todo el *mare magnum* de los distintos tipos de federalismo, tendremos que fijarnos en las observaciones más importantes y de mayor valor práctico que se aprecian en ellos. Así, dentro de las formas clásicas de federalismo, debemos distinguir básicamente dos: el angloamericano y el alemán.

### 2.1. El modelo norteamericano

Este tipo de federalismo sería el exponente clásico del federalismo dual. A Estados Unidos le corresponde la invención del federalismo moderno e inmutable por otros estados-nación que intenta aplicar el modelo federal para solucionar sus problemas de gobierno<sup>120</sup>. Su origen se haya en la unión de varios Estados que formaban previamente una confederación. Los padres fundadores fueron capaces de hacer aunar los teóricos conceptos de democracia y derechos naturales a las cuestiones prácticas suscitadas. De esta manera, unidad y diversidad confluyen en un concepto de soberanía desdoblada o compartida.

---

<sup>119</sup> Al respecto podemos añadir, aunque aplicado a los modelos federales al ser un tipo de ellos, lo que destaca JELLINEK al referirse a las uniones de Estados: “Las uniones de Estados, en general, ofrecen tantos tipos como los Estados particulares; por esto una sistemática clasificación de ellos, había de comprender aún más subdivisiones que las que se hacen al tratar de los Estados unitarios, sin poder llegar a vanagloriarse de lograr encajar a la postre una formación individual dentro de los cuadros que se formen”. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 643).

<sup>120</sup> ELAZAR sostiene: “Casi todas las naciones que intentaron aplicar soluciones federales a sus problemas de gobierno popular en el seno de sociedades civiles pluralistas trataron de imitar los principios o las formas de organización federal de los Estados Unidos, aunque no siempre tuvieron el éxito deseado”. (Cfr., ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987, p. 184).

Sin embargo, la idea de soberanía del pueblo es contraria al concepto de clásico de soberanía. Así, para HELLER, no cabría el concepto de una soberanía compartida esto es un error de concepto. Para el autor: “Las doctrinas inglesa y norteamericana, que no hace distinción entre soberanía del Estado y soberanía del órgano, caen en una contradicción necesaria entre los conceptos de democracia y soberanía”<sup>121</sup>. Por esta razón, entonces, se puede extender el concepto de poder al *demos*.

Para hablar de Estado federal en Estados Unidos hay que partir del concepto *lato* de soberanía<sup>122</sup>, en concreto, en el pacto federal nos encontraríamos ante una cesión de parte del poder estatal. De esta manera, al ceder parte del poder los Estados miembros ya no ostentan un poder indivisible, pierden su condición de soberanos, pero el Estado federal no se convierte en un Estado soberano. El Estado federal sólo adquiere el poder cedido por los Estados, así, la soberanía sería “compartida” este sistema llegó a convertirse en el prototipo de los sistemas modernos.

El sistema de gobierno establecido en la constitución de Estados Unidos era novedoso, es un gobierno federal moderno aunque la constitución no hable de federación. El concepto de federalismo manifestado hasta entonces era el de ‘sociedad de sociedades’<sup>123</sup>. El modelo de gobierno norteamericano influiría en Europa, en concreto, la constitución de Suiza y en el imperio germánico que intentaron adaptar sus constituciones al modelo federal estadounidense. Pero la existencia de un gran número de monarquías centrales europeas hizo que, en la mayoría de los países del viejo continente, se acogiese la uniformidad radical suscitada por la Revolución francesa.

---

<sup>121</sup> Cfr. HELLER, H., *La soberanía*, ...p. 310.

<sup>122</sup> Este concepto amplio de soberanía no circunscrito a la idea de poder absoluto y supremo admitiría una posible cesión de facultades y poderes que comprendería y su posible cesión a otros entes territoriales.

<sup>123</sup> El enfoque que la doctrina había dado al federalismo era internacionalista, se refería a las relaciones entre estados iguales, sin que exista un estado central que concentre el poder. Así, lo indicaba ALTHUSIO que plantea la posibilidad de crear una sociedad. Para MONTESQUIEU sería un estado federal el que se componía de unidades de nivel inferior precedente y con potestad que sólo lo ordena a los gobiernos (Cfr., Libro IX del *Espíritu de las leyes Libro V, cap.VI y libro VI cap.V*). Mientras que, el federalismo en Estados Unidos nace de una confederación, tiene una estructura federal separada que ordena a los ciudadanos y no a los estados, sería un Gobierno en que el ámbito de gobierno está dividido entre una autoridad general y autoridades regionales que no están subordinadas unas a otras, pero sí coordinadas entre ellas. El principio federal es aquel que establece que los gobiernos general y regionales están coordinadas y son independientes en sus respectivas esferas. (Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government*, ... pp. 4-5).

Su protagonismo político sería mayor en el siglo XX ya que el federalismo sirve de ejemplo para las confederaciones, organizaciones internacionales y Estados centralizados que buscan cierto grado de descentralización. El modelo estadounidense se extendió de un modo muy importante en el mundo<sup>124</sup>. El federalismo alcanzaría un protagonismo en la esfera política internacional<sup>125</sup> ya que existen razones sociales técnicas y económicas que requieren la existencia de unas instituciones centralizadas sin que se deje de responder a la autonomía democrática de las autoridades locales y sin dejar de favorecer a la diversidad<sup>126</sup>.

El federalismo estadounidense no se basó en una teoría política de descentralización sino en la necesidad urgente y pragmática de construir una unión más perfecta posible de un sistema de gobierno republicano<sup>127</sup>. El carácter innovador de la constitución norteamericana recae en la combinación de federalismo y republicanism, en el reparto del poder entre estados miembros y federación y la participación ciudadana

---

<sup>124</sup> Hasta el punto llega su influencia que, para MARC la que denomina, “la gran experiencia americana” ha contribuido a generar progresivamente el modelo del federalismo, refiriéndose en términos generales cuando describe al federalismo global: en la base, la autonomía; en el segundo nivel, la cooperación conflictiva; posteriormente, en la exacta adecuación con el que el autor denomina la principio de subsidiaridad; y, finalmente, en la participación. Estos principios, permitirían la descripción el análisis, la teorización y el culmen del federalismo. (Cfr. MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en DÍAZ CARRERA, César, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989 p.204).

<sup>125</sup> De esta manera, algunos autores opinan que el éxito del federalismo en el siglo XX se debe a que este modelo político se ha acercado a la realidad. Así, indica FLEINER-GERSTER cuando afirma “no se puede considerar al federalismo como un éxito total pero ciertamente ha propiciado a diversos países una estructura constitucional realista de cara al ulterior desarrollo del Estado”. (Vid. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.11).

<sup>126</sup> “El federalismo americano sigue teniendo interés tanto para los grandes países como para los pequeños; para asociaciones internacionales de Estados soberanos, como para la Comunidad Económica Europea, e incluso para estados centralizados tales como España, Italia y Gran Bretaña. Para muchos, el modelo francés de democracia centralizada no contempla de forma satisfactoria la cuestión de los derechos de las minorías [Las minorías] han de promover ahora el impulso para la creación de futuros sistemas constitucionales que proporcionen la autonomía que perdieron como resultado de la centralización”. (Vid. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, pp.11-12). ELAZAR, ha caracterizado al federalismo norteamericano como una asociación pública federal, estatal y local, pero también no gubernamental y privada; es un conjunto de instituciones y agentes que se combinan de diferentes maneras que se relacionan con diversos “juegos” realizados dentro del marco del sistema constitucional estadounidense”. Serán los acuerdos constitucionales y las consideraciones pragmáticas las que determinen la forma en que se comparte y divide la responsabilidad en el modelo norteamericano, su esencia. (Cfr., ELAZAR, Daniel, “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada” en ¿Hacia un nuevo federalismo?, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp.154-155).

<sup>127</sup> WATT identifica que defensa del federalismo pragmático en el mundo angloparlante se deriva del *The Federalist* de MADISON, HAMILTON Y JAY, en el que se presenta la defensa de un equilibrio práctico de las preferencias de la ciudadanía entre la acción participativa para ciertos propósitos y el autogobierno de las unidades constituidas para otros. (Cfr. WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems and Federations” en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, p.1209).

en las “cosas del pueblo”<sup>128</sup>. Hasta tal punto llega la identificación entre del federalismo con el republicanismo que, autores como ELAZAR<sup>129</sup> sostienen que el federalismo por su propia naturaleza es republicano pues es una forma de Estado que requiere una participación pública, del ciudadano.

El origen federalismo en Estados Unidos se haya en la confederación, pero se avanza, así, de un pacto suscrito por los Estados se pasa a un pacto suscrito por el pueblo. Esto refuerza a la federación ya que justifica al nuevo gobierno y justifica la desobediencia a la federación ya que justifica al nuevo gobierno<sup>130</sup>. En Estados Unidos el poder constituyente se haya dividido, poder constituyente originario lo detenta el pueblo pero quien tiene potestad para reformarlo son los Estados<sup>131</sup>. Esto no significa que los Estados sean soberanos.

El nuevo sistema de gobierno de Estados Unidos consiguió un logro muy importante: el establecer los principios del federalismo y que éste se constituyese como su forma de organización política estable. Las principales características del federalismo estadounidense son:

1. la existencia de un gobierno de ciudadanos. La influencia del federalismo estadounidense sobre los derechos del individuo procede, en buena parte, del principio de doble soberanía «que permite a los Estados federados actuar con total independencia en relación con los derechos del hombre dentro de su propio territorio»<sup>132</sup>. De esta manera, el federalismo puede garantizar una mayor protección de los derechos del individuo ya que instaura un control político más eficaz dentro de estos sistemas.

---

<sup>128</sup> Recordemos aquí el origen etimológico del término república, *res publica*.

<sup>129</sup> Al hablar de federalismo esencialmente republicano, ELAZAR parte del concepto originario de república (*res publica*), es decir de la participación política del pueblo en la toma de decisiones. De esta manera, el autor distingue el federalismo de otras formas de organización política como el feudalismo en el que las decisiones se adoptan a partir de la previa existencia de acuerdos contractuales. (Cfr., ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, p.142).

<sup>130</sup> Cfr., KING, Preston, *Federalism and federation*, ... pp. 56-57.

<sup>131</sup> Esto se observa en el hecho de que la reforma constitucional norteamericana, en virtud del artículo V de su carta magna corresponde al Congreso, mientras que, en modelo federal de ejecución la constitución alemana establece como requisito adicional el consentimiento del Senado.

<sup>132</sup> Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.30.

2. Su nacimiento a partir una nueva comunidad que tiene derecho a elegir un gobierno propio. De manera que, cada individuo es ciudadano de dos comunidades, en ella reside el poder constituyente originario.

3. El Estado miembro es una parte de la federación si bien por sí sólo no puede reformar la Constitución<sup>133</sup>. El poder constituyente estadounidense se haya dividido entre el pueblo y los Estados<sup>134</sup> frente la Liga de Holanda y los cantones suizos del Imperio germánico que eran confederaciones y no había doble soberanía. Antes de la constitución de los Estados Unidos<sup>135</sup> se creía que la única forma viable de gobierno republicano sería la que contemplara un modelo muy centralizado, como se confirmaría con la revolución francesa.

4. El Estado federal y los Estados actúan independientemente en sus respectivos ámbitos competenciales, existe una duplicidad de órganos judiciales, legislativos y ejecutivos federales y estatales, que en teoría pueden actuar en compartimentos estancos aunque el federalismo tiende a la unidad, acumular el poder en el centro. Por ello, el federalismo es contrapesado por el constitucionalismo, es decir para evitar la acumulación del poder federal es necesario establecer mecanismos constitucionales de freno y contrapeso que garanticen una esfera de poder estatal.

5. Tener una forma de gobierno. El federalismo tiene la característica de ser democrático —pues representa a la comunidad— establece una separación de poderes garantizada en la Constitución y puede ser parlamentario o presidencialista. En Estados

---

<sup>133</sup> Recordemos que la iniciativa de reforma constitucional de los Estados Unidos corresponde al Congreso. Éste deberá reunir las dos terceras partes de los votos de los miembros de la cámara de representantes y del Senado; lo mismo que a las legislaturas de dos tercios de los Estados. Hoy, al ser cincuenta y uno los Estados norteamericanos, esa mayoría calificada la forma el voto de treinta y cuatro de ellos. El órgano revisor de la Constitución norteamericana son esas mismas legislaturas, actuando separadamente o en convenciones, según el Congreso haya propuesto uno u otro procedimiento, pero para hacer válida la reforma se requiere alcanzar tres cuartas partes de la votación.

<sup>134</sup> La idea de la doble soberanía fue desarrollada en un primer momento por MONTESQUIEU (*Cfr. El Espíritu de las leyes*, libro 9, cap. I), autores señalan que “bajo esta forma de gobierno, diversas entidades políticas aceptan convertirse en ciudadanos de un Estado más extenso del que, en principio, desean instaurar” (*Cfr. FLEINER-GERSTER*, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 17).

<sup>135</sup> Fruto de la influencia de las ideas de BODINO y HOBBS, el constitucionalismo europeo parte de la idea de un único poder soberano, por ello, no existen provisiones constitucionales sobre la división y equilibrio de poderes como las que existen en la constitución norteamericana.

Unidos la forma adoptada es la presidencialista mientras que Alemania nos hallamos ante un parlamentarismo<sup>136</sup>.

6. La división de poder se produce en el plano horizontal —existe una separación de poderes dentro de los Estados miembros que deben establecerse y garantizarse en sus constituciones—. La Constitución norteamericana junto a la separación horizontal de poderes establece otra semejante pero en el plano vertical<sup>137</sup>. En ella, el poder federal es limitado y los poderes de los Estados miembros son numerosos e indeterminados. Es decir, se estableció una especie de estructuración paralela en la que actuaran de forma independiente, en sus respectivos ámbitos competenciales. La división de poderes influye en el diseño de los órganos de gobierno. Pero la atribución competencial varía, el federalismo es un proceso dinámico, así las estructuras y las competencias federales y estatales varían sin que expresamente lo recoja la Constitución norteamericana. Sin embargo, para garantizar que exista un poder real de actuación de uno u otro ente es necesario que cada uno de ellos ostente la titularidad exclusiva de alguna competencia. El sistema de reparto competencial adoptado en Estados Unidos es el de listas de distribución de competencias garantizado por la rigidez constitucional y por la cláusula de supremacía. De manera que, la alteración de la delimitación competencial establecida requiere un procedimiento especial de reforma y que, en caso de conflicto competencial, la acción federal prevalece sobre la acción de los Estados miembros quienes, tampoco intervenir en el funcionamiento del Estado federal<sup>138</sup>. Por lo tanto, debe asegurarse un poder real de actuación de las unidades que componen el país.

7. Aunque el nuevo Estado tiene su origen en el pacto federal, la constitución federal de Estados Unidos se caracteriza porque la limitación que impone al poder, al que se ceden competencias, procede de un poder superior. El equilibrio de poderes establecido entre el Estado federal y los Estados miembros supone una doble seguridad a favor de los derechos del pueblo ya que los gobiernos se controlan mutuamente y se

---

<sup>136</sup> Al respecto, LAPÉRGOLA habla de un régimen de canciller por la importante peso político que tiene en el esquema de separación de poderes. (Cfr. LAPÉRGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo...*, p. 343).

<sup>137</sup> Esta es una de las características que debe reunir una constitución federal como indica WHEARE. Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government*, ... p.35.

<sup>138</sup> Cfr. El desarrollo jurisprudencial de la cláusula de supremacía, en concreto, a partir de 1803, ya que, desde la Corte Suprema, el juez John MARSHALL HARLAN, declaró que éste tribunal tiene derecho a anular ciertos actos de gobierno que estuvieran en conflicto directo con la Constitución. En la sentencia del caso *Marbury v. Madison*, el juez MARSHALL institucionaliza el control judicial de la constitucionalidad de las leyes; de manera que, la conformidad con la constitución de las leyes, incluso federales, será supervisada por la Corte suprema.

autocontrolan mediante un sistema de *check and balances*. Sin embargo, desde un punto de vista económico, esto no impide que el federalismo norteamericano no permitiese que los Estados federados desempeñasen un papel preponderante en la elaboración progresiva de leyes, aunque los principales problemas requerían el establecimiento de programas de financiación centradas y comunes para evitar ventajas económicas de un Estado miembro respecto a los demás.

8. La cámara de representación territorial, el Senado, surge como una necesidad de equilibrio entre la asamblea nacional y la cámara de los Estados miembros. Lo esencial del federalismo es que haya una paridad entre el Estado miembro y el Estado federal, por lo que es necesario que en determinados casos el Estado miembro imponga su voluntad sobre el Estado federal<sup>139</sup>. Además, la Constitución permite la participación del Estado miembro en la toma de decisiones de la federación cuando afecten a sus competencias ya que en los demás ámbitos prevalece la competencia del Estado federal en virtud de la cláusula de supremacía. La constitución, también favorece a la participación de los Estados miembros en la reforma constitucional, lo que resultaría más favorable si se hiciese de un modo separado por cada Estado miembro y no conjuntamente a través del senado. El Senado juega un papel decisivo en el equilibrio de Estados federales grandes y pequeños.

El mandato de los senadores es representativo, lo que resulta más eficaz para la defensa de los intereses competenciales de los Estados miembros. Los senadores son elegidos democráticamente, por lo que su carácter es más individual que los congresistas que dependen más del partido. Sin embargo, es una cámara pasiva que no está cumpliendo totalmente su función ya que el poder federal aumenta debido al incremento de la participación de los partidos políticos, y de la enmienda XVIII<sup>140</sup>. A pesar de ello, su

---

<sup>139</sup> No es un invento estadounidense, casi todas las constituciones federales prevén una segunda cámara aunque con una composición y una estructura distinta de la segunda cámara, excepto Suiza. Además, existen estados unitarios bicamerales, como es el caso de Francia, y estados federales sin una segunda cámara, como son los Emiratos Árabes Unidos. Sobre la representación territorial y la eficaz labor de las segundas cámaras es necesario consultar el trabajo de ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La Representación territorial” en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp.279-330 en el que se evalúa la eficacia de la segunda cámara legislativa como instrumento de participación regional.

<sup>140</sup> En relación con los licores, la enmienda XVIII, introducida en enero de 1919, era una vía de incremento del poder federal al prever que el Congreso mediante sus leyes de asegure la no-fabricación, venta, importación y exportación de licores en todo el territorio, lo afectaba a un sector importante de comercio y abría la puerta a un incremento de leyes federales sobre esta competencia. Así, la enmienda XVIII señalaba que “Un año después de la ratificación de este artículo quedará prohibida por el presente la fabricación, venta o transporte de licores embriagantes dentro de los Estados Unidos y de todos los territorios

existencia resulta ser de gran importancia para aprobar leyes y para la reforma constitucional.

9. El tribunal federal estadounidense nace de la necesidad de una interpretación jurisprudencial del texto constitucional y de mantener el equilibrio político jurídico. Por ello, nos encontramos ante un órgano imparcial<sup>141</sup>. Sus miembros son elegidos por el presidente de Estados Unidos y aprobado por el Senado. Se trata de un órgano federal cuya acción se ve favorecida por el establecimiento de la cláusula de supremacía. Nos encontramos ante un órgano supremo al que le corresponde la *Judicial Review*.

La doble jurisdicción estadounidense deriva de la tradición anglosajona<sup>142</sup> frente la tradición continental en el que hay una única soberanía y una única ley. Esto supondría la necesidad de adaptar el sistema continental cuando se aplica el federalismo. Además, como el origen del federalismo estadounidense se encuentra en la previa existencia de la confederación el poder de supervisión de los demás poderes reside en los Estados miembros<sup>143</sup>.

Con todo, este modelo así entendido es más virtual que real. Desde la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, a raíz de las actuaciones federales para salir de la crisis producida por la Depresión de 1929 —el *New Deal* de Roosevelt) —, el federalismo dual norteamericano adopta rasgos más característicos del federalismo cooperativo. Frente el *National federalism* centralizador desarrollado por el juez MARSHALL que ponía el acento

---

sometidos a su jurisdicción, así como su importación a los mismos o su exportación de ellos, con el propósito de usarlos como bebidas. 1. El Congreso y los diversos Estados poseerán facultades concurrentes para hacer cumplir este artículo mediante leyes apropiadas. 2. Este artículo no entrará en vigor a menos que sea ratificado con el carácter de enmienda a la Constitución por las legislaturas de los distintos Estados en la forma prevista por la Constitución y dentro de los siete años siguientes a la fecha en que el Congreso lo someta a los Estados”. Esta enmienda fue derogada el 5 de diciembre de 1933 por la enmienda XXI.

<sup>141</sup> WHEARE ya destacaba que este era un elemento necesario del Estado federal cuando indicaba que tanto el gobierno general como el gobierno regional deben confiar en la interpretación jurídica imparcial que haga de toda y no una parte de la constitución. El autor también señala que la independencia de las cortes de justicia no produce necesariamente un buen gobierno. Lo necesario en cualquier caso es que los tribunales respondan al principio federal que garantiza un equilibrio. (Cfr., WHEARE, Kenneth. C., *Federal Government*, ... pp.58-59).

<sup>142</sup> Guillermo el conquistador es el que establece a los tribunales reales sobre los tribunales locales.

<sup>143</sup> El poder residual de los estados originarios variará en función del origen que tuviese el federalismo. En el caso de que hubiese una descentralización de poder —por la transformación del poder de varios estados que da lugar a un nuevo estado o por la descentralización a partir de estados centralizados— el poder de supervisión de poderes permanecería en el estado federal. Estos estados también pueden tener diferentes concepciones en cuanto al carácter de la constitución federal. (Cfr. FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p. 23).

en los derechos de los Estados miembros frente a la federación, ahora el federalismo se presenta como un mecanismo de gobierno del que tanto el poder federal como el estatal son partes complementarias para lograr fines de interés común.

De esta manera, frente al federalismo clásico que implicaba la separación de poderes, el *new federalism* resalta la actuación de interdependencia y de mutua influencia entre los distintos niveles de gobierno. Tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se generaliza y extiende esta concepción de cooperación lo que exigirá el establecimiento de mecanismos de entendimiento entre las distintas administraciones mediante sistemas de delegaciones de funciones, de colaboración o participación. Lo principal en esas relaciones interadministrativas será fijar las competencias de cada administración y los instrumentos de cooperación<sup>144</sup>.

Dado el desenvolvimiento de redes homogeneizadoras —principalmente jurídicas, como es el establecimiento del Estado de bienestar; económicas, sobre todo, el establecimiento de la unidad de mercado y la cláusula de comercio; y, político-culturales— en Estados Unidos, el federalismo dual evoluciona hacia el federalismo cooperativo<sup>145</sup>. Las subvenciones federales condicionadas, los acuerdos o convenios entre la federación y los Estados miembros o entre los estados miembros entre sí, y la creación de órganos de composición mixta serán los mecanismos utilizados para articular esta nueva forma de federalismo. Así, se producen distintas prácticas cooperativas entre la federación y los Estados en las que el poder federal se hace más fuerte con lo que resulta imposible mantener la nítida separación entre los niveles federal y estatal<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> El desarrollo de los mecanismos de cooperación, participación y colaboración interadministrativa federal cobra una gran trascendencia dentro del ordenamiento jurídico autonómico a la hora de definir los intereses autonómicos en las políticas estatales, en definitiva como garantía de las competencias autonómicas. Sobre ello, nos referiremos de un modo exhaustivo en la tercera parte de este trabajo. A efectos de consulta sobre la relevancia autonómica de estos mecanismos federales norteamericanos podemos citar: FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp.10 y ss.

<sup>145</sup> Sobre esta cuestión, BOGNETTI apunta que el federalismo y la debilidad del poder gobernante, en la forma que fue asumida en Norteamérica, han cooperado con el freno impuesto por la inercia al ritmo de las transformaciones del anterior sistema liberal que sostenía, lejos de pedir demasiadas medidas de publicidad, un gobierno paternalista y centralizador. El federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica, menos centralizado, permitió, en materia de organización política-jurídica, la persistencia de una sistema local diferenciado, el desarrollo de la iniciativa privada y fue determinante para el desarrollo de áreas económicamente deprimidas. El modelo norteamericano estableció como instrumento de la economía del futuro. (Cfr., BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. II, "La Costituzione democratica"*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pp.200 y ss.).

<sup>146</sup> Por ello, se ha intentado racionar esa práctica cooperativa para evitar el vaciamiento del federalismo. Algunos autores han citado como ejemplo de ello los intentos realizados en la época Nixon. (Cfr. TRUJILLO

Para Giovanni BOGNETTI tras el *New Deal* el modelo dual adopta una parte competitiva. La estructura dualista propia del federalismo norteamericano del siglo XVIII, en el que la competencia del Estado en materia de política interior se encontraba muy limitada y su operatividad se ejercitaba a través de la vía constitucional y de la tutela judicial, lo que permitía era una amplia soberanía de los estados miembros y la actuación en independencia de la sociedad civil, que era tendencialmente libre de la ingerencia del poder político central o periférico. Lo que el autor identifica como la “revolución” del *New Deal* permitió el incremento del poder central del Estado federal a través de una relectura de la cláusula de comercio y del poder de gasto central. La fuerte ingerencia del poder federal en ámbitos del poder del Estado miembro permite hablar de un cambio del modelo político, el federalismo norteamericano se identifica, para BOGNETTI con un modelo competitivo en un doble aspecto: en un sentido genérico y en otro específico del término<sup>147</sup>.

Los efectos de este federalismo cooperativo son contradictorios<sup>148</sup>. Por un lado, se produce una centralización de los poderes de dirección y control en la federación con el objeto de alcanzar la mayor eficacia a la planificación económica y social. Por otro lado, para el cumplimiento de las políticas de la federación se hace necesaria la colaboración de los Estados miembros que colaboran en su ejecución y garantizan su presencia en la organización estatal, esto supone el desarrollo de un efecto descentralizador.

---

FERNÁNDEZ, G., “El Estado Autonómico en el contexto de las formas estatales europeas”, en TRUYOL SERRA, A. *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, IVAP, Oñati, 1988, p.205).

<sup>147</sup> Para el autor el sentido genérico del término competitivo se refiere al gran desarrollo normativo federal producido a partir de entonces que regulan ámbitos mayores que el regulado con el modelo del siglo XVIII, como consecuencia de esa mayor producción normativa federal su responsabilidad en asuntos de política interna en aumenta. En sentido específico, el federalismo *post-New Deal* se caracteriza porque el derecho federal y estatal se ha compuesto no sólo de las relaciones entre el centro y la periferia en su dimensión vertical sin o que los estados miembros han sido desarrollando una cooperación horizontal entre sí.

<sup>148</sup> Estos efectos producen una serie de inconvenientes: el primero, se llega a romper la dualidad del poder al establecerse una conexión muy tupida entre el poder federal y los estados miembros; el segundo derivado del primer efecto, sería la confusión de responsabilidades lo que genera el problema de su exigibilidad; el tercero la necesidad de un consenso para su desarrollo supone o bien el consolidar una situación que se viene produciendo o limitar las posibilidades de una alternancia política; y, finalmente en cuarto lugar, dada la complejidad de las decisiones a tomar la cooperación se centra en las administraciones, en el poder ejecutivo, lo que ocasiona una pérdida de los poderes del parlamento, burocratizando excesivamente el Estado democrático. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 30 y ss).

Vemos, que el federalismo dualista norteamericano, lejos de permanecer paralizado, ha ido evolucionando hacia una nueva fórmula federal con rasgos y características de una mayor cooperación entre los entes territoriales con el fin de lograr una mejora de la economía y de adaptarse las necesidades que se planteaban en la sociedad americana del siglo XX<sup>149</sup>. Este fenómeno evolutivo en los modelos federales clásicos establecidos no es exclusivo del modelo norteamericano. Fruto del dinamismo del proceso federal también se producen transformaciones en el modelo germano. Éstas serán analizadas a continuación.

## 2.2 El modelo alemán

Además del modelo norteamericano, el otro tipo clásico de federalismo es el federalismo cooperativo, centroeuropeo o de cooperación<sup>150</sup>, cuyo ejemplo más significativo sería actualmente Alemania. Para algunos autores<sup>151</sup>, las raíces del federalismo alemán son de dos tipos: bases naturales y bases artificiales. Las bases naturales las constituirían las diferencias étnicas, las religiosas, culturales, históricas y lingüísticas. Mientras que las diferencias artificiales serían la descentralización de competencias, la separación de poderes, la promoción de la concurrencia política, la mejor posición para resolver problemas, el aumento de las competencias, la ampliación de la participación de las decisiones políticas, etc. En general, serán las diferencias naturales las que engendran las construcciones de tipo federal, como la alemana, y las diferencias artificiales las que las articulan el federalismo alemán de ejecución.

---

<sup>149</sup> Este nuevo modelo de federalismo norteamericano presenta una serie de características generales que lo identifican frente al federalismo europeo de nuestra época. BOGNETTI destaca entre esos rasgos particulares norteamericanos: la extensión de la normativa federal americana en ámbitos de la vida ordinaria económico social es cuantitativamente inferior que la normativa de los estados centrales europeos; el gobierno federal americano debe proveerse del eventual funcionamiento administrativo de las leyes federales; y, la Constitución prevé expresamente como valor de rango constitucional no sólo la unidad jurídica, la unidad económica del país, la uniformidad de las condiciones de vida prescindiendo de los confines territoriales del Estado miembro, como el *Land*. (Cfr., BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, "La Costituzione democratica", G. Giappichelli Editore, Torino, 2000, pp. 210 y ss).

<sup>150</sup> No nos vamos a referir a la variante suiza del modelo cooperativo centroeuropeo: el federalismo de ejecución.

<sup>151</sup> Cfr. GRIMM, Dieter, "El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales", en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, p.45.

En el caso del federalismo alemán, las bases naturales progresivamente se han ido debilitando, al mismo tiempo la justificación del sistema federal ha desplazado esas bases naturales por las artificiales<sup>152</sup>. La tradición histórica de los *Länder* independientes fue interrumpida en varias ocasiones<sup>153</sup>, aunque fueron pocos los momentos democráticos estables. La descentralización del actual modelo alemán, fue más un resultado de la voluntad de los aliados<sup>154</sup> tras la segunda guerra mundial que de los propios alemanes<sup>155</sup> —ya que la Constitución fue otorgada y supervisada por las potencias extranjeras— y se estableció frente al rígido centralismo del Tercer *Reich*<sup>156</sup>.

La Ley Fundamental de Bonn se redactó con un carácter provisional y transitorio hasta la reunificación de las dos alemanias y supuso un gran cambio respecto a la etapa anterior<sup>157</sup>. Nos encontramos ante una Constitución elaborada por los aliados más que ante una carta magna que constituyese una nueva comunidad política y que fuese

---

<sup>152</sup> Para un estudio crítico del federalismo alemán ha de consultarse WATTS, Ronald L., “German Federalism in Comparative Perspective”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999.pp. 265-284. En este trabajo el autor parte de los parámetros del proceso de federalización, las bases sociales del federalismo, las estructuras institucionales de las federaciones, las culturas políticas y las dinámicas funcionales que incrementan la interacción de los anteriores aspectos. A partir de eso parámetros compara el federalismo alemán con los federalismos canadiense, norteamericano, suizo y australiano. Las conclusiones a las que llega el autor en su estudio serán: por un lado, que el federalismo alemán tiene similitudes con los demás modelos de federalismo aunque presenta una mezcla única de instituciones y procesos; y, por otro lado, la República Federal Alemana ejemplifica la complejidad de instituciones y procesos que es típica a toda federación. Dichas conclusiones reafirman la idea de que a pesar de las peculiaridades de las diferentes variedades de modelos federales éstas serán un elemento común de los federalismos que, en nuestro caso, podremos aplicar a la *Devolution* y al Estado autonómico.

<sup>153</sup> Así, destacaremos que, la independencia de los *Länder* alemanes se vio interrumpida durante las guerras napoleónicas, las delimitaciones decididas por el Consejo de Viena de 1815, las anexionaciones prusianas de 1866, etc.

<sup>154</sup> Así, los aliados se opusieron a las reformas, por ello suspendieron provisionalmente al artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn que preveía la organización del territorio federal mediante un procedimiento complejo. La reagrupación de los *Länder* no es obligatoria sino simplemente una posibilidad.

<sup>155</sup> Hasta el punto de que algún autor indique que: “En los *Länder* no había ningún sentimiento «nacional» de peso, excepto en los del primer grupo (es decir, a Baviera, Hamburg y Bremen)”. Además, los *Länder* alemanes eran entidades creadas para conseguir un equilibrio y no por una razón de tradición. *Cfr.* GRIMM, Dieter, “El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, 1993, p.45.

<sup>156</sup> Así, observamos que la carta magna alemana no recibe el nombre de constitución si no el término de ley fundamental puede ser un indicio de su carácter provisional hasta que, tras la reunificación alemana, se estableciera un texto llamado constitucional para todo el territorio alemán.

<sup>157</sup> De esta manera, se establecieron barreras a los partidos pequeños para evitar la inestabilidad política que generaba el multipartidismo, se introduce el voto de censura constructivo y el estado de necesidad legislativa que refuerzan la posición del canciller, se incrementa el poder del jefe del ejecutivo, se establece una constitución rígida e iusnaturalista, que establece como intangibles los derechos fundamentales, y que vuelve al federalismo.

elaborada por el pueblo. Pero esto no supondría su fracaso sino que se convertiría en una de las constituciones más importantes e influyentes del siglo XX<sup>158</sup>.

En el artículo 20.1 de la Ley Fundamental se constituye a la República democrática alemana en un Estado federal<sup>159</sup>, de modo que establece de nuevo la organización federal tradicional. Pero el federalismo alemán se caracteriza por ser cooperativo o de ejecución, en el que la mayor parte de las competencias recaen en el *Bund* y los *Länder* de manera que cooperan en las mismas materias.

El modelo federal alemán es cooperativo si bien la Constitución federal coexiste independientemente con las constituciones de los Estados miembros, lo que refleja la existencia de una soberanía constitucional también en los *Länder*<sup>160</sup>. En sus comienzos manifestó con cierto predominio del poder central, en concreto de la figura de su canciller, fruto de la necesidad de mantener la unidad jurídica y económica<sup>161</sup>. La centralización de las competencias en Alemania pasaría por distintas etapas: al principio el *Bund* legislaba en competencias concurrentes, posteriormente, por enmiendas constitucionales<sup>162</sup>, numerosas competencias que correspondían a los *Länder* pasan a manos del *Bund*. Además, los *Länder* irán creando instituciones comunes<sup>163</sup> para coordinar sus actividades bien a través de acuerdos administrativos o tratados multilaterales entre varios *Länder*, un *Land* y el *Bund* o dos *Länder*. La crisis económica de 1966-1967 propició el incremento del poder federal en la economía<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> Así, los artículos 1.1, 9.1, 103.1, 10.1, 14, 53.1 de la Constitución española reflejan aspectos de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>159</sup> Esto se ve reforzado por lo previsto en los artículos 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn que establece, en caso de reforma constitucional, la intangibilidad del federalismo y el artículo 31 que fija el derecho de primacía del derecho federal; o el desarrollo jurisprudencial del principio de lealtad federal que busca el equilibrio de poderes frente un posible abuso del *Bund* o las grandes divergencias políticas de los *Länder*.

<sup>160</sup> A partir de esta premisa, STERN destaca que, a pesar de esta separación, la Constitución federal, en principio, contiene el Derecho del Estado para los *Länder*—en los art. 20, 21, 28, 31, 33 y 35— y no tanto el Derecho del Estado de los *Länder*. De este modo, puede comprenderse que el Derecho del Estado Federal es, además a la vez, el Derecho del Estado total que comprende al derecho de la Federación y al de los Estados miembros. Esta peculiaridad se basa para el autor en el principio federal. (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 120).

<sup>161</sup> Entre los elementos que favorecen al centralismo alemán, podemos destacar los siguientes: el reparto de competencias favorecedor al poder del *Bund*; la jurisprudencia moderadamente centralista del Tribunal Constitucional, la potestad tributaria sustancial del *Bund*; la no existencia de partidos específicos de los *Länder*; la lealtad federal, la reforzada posición del canciller alemán, etc.

<sup>162</sup> Al respecto, cabe señalar que casi dos tercios de las enmiendas constitucionales alemanas se refieren a cuestiones de tipo competencial.

<sup>163</sup> La actuación de estas instituciones se dirigía a coordinar sus actividades, ayudarles en la ejecución de sus funciones mediante transferencias dinerarias, etc.

<sup>164</sup> La revisión constitucional de 1969 sería la plasmación jurídica de ese mayor intervencionismo económico del *Bund*.

Así, se iría configurando el modelo cooperativo alemán. En este sentido, algunos autores señalan que esa centralización del *Bund* es la que determinaría la evolución del federalismo alemán ya que “del federalismo dualista se pasó al federalismo cooperativo al menos en las materias de importancia económica y financiera<sup>165</sup>”. Con el paso de los años el modelo alemán ha caído en una atrofia política que repercute en el esquema institucional de separación y coordinación de poderes<sup>166</sup>. La federación y los Estados miembros no son capaces de adoptar acuerdos de gobierno. Lo que supone para DARSNSTÄDT<sup>167</sup> la trampa del consenso. El esquema de división de poderes establecido en la Ley fundamental de Bonn ha quedado vacío de contenido, se muestra ineficiente y obsoleto al configurarse un sistema bloqueado en el que la federación, los *Länder*, los partidos políticos y grupos parlamentarios, el canciller, e incluso el Tribunal constitucional, obstaculizan entre sí la toma de decisiones. Todos ellos pueden oponer su veto sin que en ninguno de ellos resida la potestad de adoptar la decisión final. Por este motivo el debate sobre la reforma constitucional del modelo federal emergió con fuerza tanto desde los sectores político-jurídicos como sociales<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> Cfr. GRIMM, Dieter, “El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, p.50.

<sup>166</sup> HOPKINS indica cuáles serían los problemas a los que se enfrentaría en federalismo alemán en el siglo XXI. Para el autor, no sólo los métodos cooperativos de toma de decisiones constituyen el problema del federalismo alemán aunque sea el principal, ya que crea tensiones entre un efectivo ejecutivo y la inhabilitación de las cámaras electas. La financiación regional y el protagonismo regional alemán dentro de la Unión Europea son cuestiones importantes que requerirían una solución. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 89 y ss).

<sup>167</sup> El problema fundamental que genera la dinámica del consenso es el de la irresponsabilidad organizada que eleva el protagonismo de los grupos de trabajo en la coordinación de la acción política y en la toma de decisiones a la vez que disminuye el ámbito en el que las regiones pueden decidir e incrementa su capacidad para bloquear la adopción de las mismas. Es lo que DARSNSTÄDT denomina la trampa federal. (Cfr., DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 78 y ss).

<sup>168</sup> LEONARDY destaca la necesidad de una segunda ley reforma constitucional tras la de 1994 que suponga una reforma territorial para evitar la deformación federal en la que ha caído la acción de los partidos políticos y el *Bundesrat* en la adopción de decisiones; la reforma de la constitución financiera; la democratización del voto en el *Bundesrat*; la modificación del objetivo estatal de la equivalencia de las condiciones de vida; la salvaguarda de la cláusula de necesidad en la legislación federal y una mejor integración del federalismo alemán en la Unión Europea. Si bien el autor destaca que algunos de estos elementos de reforma no precisan que se realicen a nivel constitucional si no que basta con una reforma en las leyes básicas de procedimiento. Aun así la reforma se plantea como necesaria bien sea de una manera ‘macroconstitucional’ o paso a paso, como sucede en el constitucionalismo alemán, ya que sino se corre el riesgo de dirigir el modelo alemán hacia un federalismo deformado. El consenso entre los principales partidos políticos emerge como el requisito preciso para que las bases estructurales del sistema federal sufran una deformación. (Cfr. LEONARDY, Uwe, “German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 285-311).

Pero para entender éstas afirmaciones debemos reflexionar sobre el funcionamiento del federalismo alemán. Por ello, en primer lugar, debemos estudiar las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* y el reparto de competencias establecido en la Ley Fundamental de Bonn; en segundo lugar, la configuración actual del modelo de federal alemán tras la reforma de junio del 2006.

Hasta ahora, los *Länder* se constituían como verdaderas unidades territoriales dotadas de poder político, con poder constituyente y con derecho de autoorganización, que podían reforzar libremente sus constituciones, capaces de establecer tratados entre ellos, que participaban en la elaboración de leyes federales y tienen potestades legislativas, ejecutivas jurisdiccionales<sup>169</sup>. Pero, también, tenían limitaciones en su autogobierno como son: la lealtad federal, el respeto al orden constitucional y los derechos fundamentales, y la posibilidad de coacción federal<sup>170</sup>.

Las relaciones que establecían los *Länder* con el *Bund* estarían fijadas por la existencia de criterios federales —como la presunción general de competencias de los *Länder*, su competencia legislativa residual, su poder constituyente— y otros más centralizadores —la primacía del derecho federal, la aplicación los Estados miembros de las leyes federales como propias, la supervisión federal de la ejecución de las leyes delegadas a los *Länder*, etc—.

Además de los criterios más o menos federales, el federalismo alemán se caracterizaba por tener un reparto de competencias en el que la mayor parte de las competencias legislativas residen en el poder federal mientras que su ejecución corresponde a los Estados<sup>171</sup>. Con ello, se pretendía limitar los excesos del sistema unitario alcanzados durante el Tercer *Reich*.

---

<sup>169</sup> Sobre las responsabilidades regionales de los *Länder* se debe consultar HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 85 y ss, en dónde se incluye un interesante cuadro sobre las responsabilidades federales y regionales del modelo alemán, *figura 4.4*.

<sup>170</sup> *Vid.* los artículos 28.1, 28.3 y 37.1 de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>171</sup> Esto supuso que durante más de cuarenta años el modelo federal alemán evolucionase en una dirección ‘erosión de los poderes legislativos de los *Länder* y la emergencia de un sistema de gobierno cerrado. El resultado del sistema político ha sido el desarrollo de unas intensas relaciones intergubernamentales en las que la rama ejecutiva del gobierno ha sido la privilegiada sobre los parlamentos electos. (Cfr., BULMER, Simon, “Efficiency, Democracy and Post-unification Federalism In Germany. A Critical”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, p. 325).

Así, el esquema institucional federación-*Land* se dividía igualmente en dos parlamentos, dos ejecutivos, dos poderes judiciales y dos tribunales constitucionales. Pero, a diferencia del federalismo norteamericano, el poder legislativo era desarrollado en mayor medida por el Estado federal y las facultades administrativas o de ejecución por los *Länder*. Existía una cooperación entre los *Länder*.

Mientras que en el federalismo dual existe un gran número de tribunales estatales y federales, en Alemania ocurría lo contrario. Los tribunales federales alemanes son escasos y, por ende, el coste económico derivado del funcionamiento del aparato judicial alemán era menor.

El federalismo alemán, como un federalismo cooperativo, suponía que el poder federal y los Estados miembros colaboran: los *Länder* legislaban poco, dado que casi toda la legislación emana del poder central; en contraposición, el poder federal casi no aplicaba, casi no administraba, casi no juzgaba. No obstante, el ciudadano alemán soportaba, por regla general, una única legislación —federal, en su mayoría— y un único desarrollo y ejecución de esa legislación —mayoritariamente del *land*—. La estructura federal y la división del poder aparecerían como garantes de la propia Constitución<sup>172</sup>.

De esta manera, el reparto competencial establecido en la Ley Fundamental de Bonn se caracterizaba por fijar un gran número de competencias legislativas federales y un gran número de competencias de ejecución y administrativas de los *Länder*. La distribución competencial alemana se orientaba hacia la limitación del poder de ejecución federal, aunque el modelo de cooperación federal favorecía más a una centralización del poder de la federación. Dicha centralización del poder permite que algunos autores como ARROYO GIL, tomando la expresión de HESSE, caractericen al modelo de Estado alemán

---

<sup>172</sup> Al respecto, STERN destaca entre las medidas e institutos de defensa de la Constitución en general, y particularmente, la alemana las siguientes: el carácter de supremo orden fundamental normativo de la Carta magna; la fuerza normativa de la Constitución como factor de integración de proceso político sin cuestionar el consenso básico que crea; las trabas de la reforma constitucional y las inviabilidades constitucionales; la configuración de una justicia constitucional con amplia jurisdicción; el establecimiento de procedimientos que fijen la intervención de los órganos del Estado y su mutuo control a la hora de fijar actos del Estado; la composición colegiada de la mayoría de los órganos estatales; la estructura federal; los funcionarios de carrera como sustentadores de los cargos públicos; el principio de publicidad; la regulación específica del estado de excepción; la protección de los derechos del ciudadano frente a una actuación inconstitucional de los órganos estatales; etc. (Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 372 y ss).

como un Estado federal unitario<sup>173</sup>. Mas si bien existía un desequilibrio a favor del poder central que éste se compensaba con la participación real y efectiva de los *Länder* en la legislación.

El sistema de reparto competencial adoptado en el texto constitucional viene reglado en los capítulos VII, VIII, IX, referidos a la legislación federal, a la ejecución y administración de las leyes federales y a la jurisdicción<sup>174</sup>. Pero la distribución de competencias no era tan sencilla. Los artículos 70 y siguientes establecen distintos tipos de competencias que podríamos clasificar en: competencias exclusivas de legislación de la federación, competencias concurrentes, competencias comunes y una cláusula residual en favor de los Estados miembros.

—La legislación exclusiva de la federación. Los artículos 71 y 73 de la Ley fundamental se referían al régimen y ámbito de aplicación de la competencia legislativa exclusiva de la federación. Estos preceptos de la norma constitucional recogían una lista de competencias típicas de los poderes centrales sobre los cuales los *Länder* no pueden legislar. En concreto, se establecía que la competencia de legislar sobre las cuestiones de mayor importancia recae sobre la federación. El carácter de exclusividad de esta competencia federal no supone la exclusión de cualquier facultad legislativa de los Estados miembros si no que cabría que los Estados también legislasen sobre estas materias pero sólo en la medida que una ley federal les habilite expresamente<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> ARROYO GIL subraya que la esta configuración del Estado alemán se establece desde la Ley Fundamental de Bonn y se mantiene tras las ulteriores reformas constitucionales y, en ésta concepción, influenciarán tanto los poderes federales como los *Länder* al asentir en el Consejo sobre esas reformas constitucionales. (Cfr. ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 32 y ss.)

<sup>174</sup> Dentro del Capítulo VIII, la Ley Fundamental de Bonn incluye un capítulo VIII.a referido a las tareas comunitarias o *Gemeinschaftsaufgaben*, en él, se fijan los ámbitos de cooperación entre los *Länder* y el estado federal en los que “1. La Federación cooperará (...) para el cumplimiento de las tareas de los Estados, cuando estas revistan importancia para el conjunto y sea necesaria la colaboración de la Federación para la mejora de las condiciones de vida (misiones comunitarias)”. (Cfr. art. 91. 1, Ley Fundamental de Bonn).

<sup>175</sup> Cfr. los artículos 71 y 73 de la Ley Fundamental de Bonn que indicaban: “Artículo 71. En el ámbito de potestad legislativa exclusiva de la Federación, los Estados tendrán competencia para legislar sólo cuando y en la medida en que una Ley Federal les haya facultado expresamente para ello.” “Artículo 73 La Federación tendrá derecho exclusivo a legislar sobre: 1) Los asuntos exteriores, así como la defensa, incluyendo la protección de la población civil; 2) la nacionalidad en el plano federal; 3) la libertad de circulación, el régimen de pasaportes, la inmigración y la extradición; 4) la moneda y el cambio, los pesos y medidas y la medición del tiempo; 5) la unidad del territorio comercial y aduanero, los contratos mercantiles y navieros, la libertad de circulación de las mercancías y los intercambios comerciales y financieros con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras; 6) el tráfico aéreo<sup>175</sup> 6.a) El tráfico de los ferrocarriles que son propiedad total o en su mayoría de la Federación (ferrocarriles de la Federación), construcción, mantenimiento y explotación de las vías férreas de la Federación así como las tarifas por uso de estas vías férreas; (Añadido 20/12/1993). 7) los correos y telégrafos; 8) la situación jurídica de las personas que se hallen al servicio de la Federación y de las entidades de derecho público

—La legislación exclusiva de la federación. Los artículos 72 y 74 se referían a las competencias concurrentes sobre las que cabría la legislación federal y estatal. Al hablar de legislación concurrente no supone que el *Bund* y en *land* concurren libremente en esa materia, si no que los Estados miembros legislan si el poder federal no lo hace. Estos artículos recogían un amplio catálogo de materias concurrentes que van desde el derecho civil al penal pasando por cuestiones referidas a los derechos y libertades ciudadanas. Para poder legislar los Estados sobre estas materias es necesario que la federación no hubiera hecho uso su competencia legislativa para regularlas o que una ley federal establezca que no es necesaria una regulación federal sobre las mismas. Además, cabe que la federación legisle en cualquier momento que estime oportuno y que dicte disposiciones marco sobre la legislación de los *Länder* cuando se refieran los ámbitos fijados en el artículo 75<sup>176</sup>.

—La legislación marco o básica de la federación supone que el *Bund* dicta normas básicas y los *Länder* las desarrollan<sup>177</sup>. El artículo 75 de la ley fundamental determina cuáles son esas competencias sobre las que la federación establece una regulación general que, posteriormente, sería completada con la normativa que estableciesen los Estados miembro. Esta lista de competencias no se agota ahí, el Tribunal Constitucional ha ampliado ese listado a través de una interpretación extensiva de las mismas, ya que entiende que, por su propia naturaleza, esos asuntos son de competencia fundamental aunque la norma constitucional no lo indicase.

---

directamente vinculadas; 9) la propiedad industrial, la propiedad intelectual y el derecho de edición; 10) la colaboración entre la Federación y los Estados en materia de: a) policía criminal; b) salvaguardia del orden fundamental demoliberal, de la existencia y la seguridad de la Federación o de un Estado (defensa de la Constitución) y c) salvaguardia contra cualesquiera empresas que desde el territorio federal pongan en peligro, mediante el empleo de la fuerza o acciones preparatorias de esta, intereses exteriores de la Republica Federal Alemana, así como la institución de una Oficina Federal de Policía Criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; 11) las estadísticas con finalidades de orden federal.

<sup>176</sup> Cfr. los artículos 72, 74 y 74.a de la Ley Fundamental de Bonn que han sido modificados en el 20 de diciembre de 1993 y el 27 de octubre de 1994.

<sup>177</sup> Cfr. el artículo 75 de la Ley fundamental de Bonn que establece un corto catálogo de estas materias. Así, reza el artículo: 1. En las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones marco para la legislación de los *Länder* en las materias siguientes: 2) el régimen jurídico general de la prensa; 6) la protección del patrimonio cultural alemán frente a su traslado al extranjero<sup>177</sup>. 2. Sólo excepcionalmente las disposiciones marco podrán entrar en detalles o contener regulaciones de aplicación inmediata. 3. Cuando la Federación dicte disposiciones marco, los *Länder* están obligados a dictar las leyes necesarias, dentro de un plazo adecuado determinado por la ley”.

—Las competencias implícitas. La Ley fundamental no atribuye expresamente una serie de competencias pero éstas se hayan tan ligadas a otras materias de competencia federal que implícitamente corresponde al *Bund* intervenir en ellas<sup>178</sup>. De manera que, nos encontramos ante una nueva vía de extensión del poder federal.

—Las competencias en común. Se trata de competencias que interesan a toda la comunidad por lo que es necesario que participe la federación y los *Länder*. La participación federal normalmente se hacía a través de la subvención del coste. El elenco de materias de este tipo aparece recogido en el artículo 91<sup>179</sup>, apartados a y b en los que se dispone:

—La cláusula residual. Las demás competencias no atribuidas al *Bund* corresponden al Estado miembro. Así, el artículo 70<sup>180</sup> de la Ley Fundamental de Bonn establece que la facultad de legislar de los *Länder* sobre las competencias que no correspondiesen a la federación y establece dos tipos de competencia las exclusivas y las concurrentes.

Cabe entonces preguntarse cuáles serían las competencias residuales que corresponderían a los *Länder*. Al respecto, subrayaríamos que, aunque no totalmente exclusivas, son tradicionalmente de potestad de los Estados miembros: radiodifusión, educación, cultura, policía y seguridad, villas y ayuntamientos, comarcas o distritos —aunque éstos tienen su propia autonomía administrativa—.

---

<sup>178</sup> Estas competencias nos recuerdan a la teoría de los poderes implícitos del constitucionalismo norteamericano. Esta doctrina fue elaborada por el Tribunal Supremo norteamericano a partir de la sentencia *McCulloch v. Maryland*, y que se refiere a aquellas potestades que no están conferidas expresamente, pero que por ello no dejaban de reconocerse debido a su necesidad o conveniencia.

<sup>179</sup> Los apartados de este artículo disponen: “1. Para prevenir cualquier peligro inminente para la existencia o el orden fundamental liberal y democrático de la Federación o de algún Estado, podrá cualquier Estado solicitar las fuerzas de policía de otros Estados, así como fuerzas e instituciones de otras autoridades administrativas y de la Policía Federal de Fronteras. 2. Si el Estado donde haya surgido el peligro no está dispuesto a combatirlo o no se halla en condiciones de hacerlo, podrá el Gobierno Federal someter a la policía en ese Estado y a las fuerzas de policía de otros Estados a sus instrucciones, así como emplear la Policía Federal de Fronteras. La orden se dejará sin efecto una vez eliminado el peligro, y en todo caso cuando así lo requiera el Consejo Federal. Si el peligro abarcase más del territorio de un Estado, podrá el Gobierno Federal, en la medida en que sea necesario para combatirlo con eficacia, impartir directivas a los Gobiernos regionales, sin que esto afecte a los dispuestos en los incisos primero y segundo”.

<sup>180</sup> El artículo 70 reza lo siguiente: “1. Los estados tendrán derecho a legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación. LA delimitación de competencias entre la Federación y los Estados se regirá por los preceptos de la presente Ley fundamental sobre la legislación exclusiva y la legislación concurrente”.

El resultado práctico de la delimitación competencial operada en la ley fundamental puede observarse en dos etapas:

En un primer momento, el *Bund* había incrementado mucho sus competencias por la vía de materias concurrentes o poderes implícitos o por la homogeneización de las condiciones de vida o unidad jurídico y económica<sup>181</sup> lo que hacía que fuesen pocas las competencias residuales de los *Länder*. Es decir, la mayor parte de las leyes eran producto del poder federal y los Estados miembros las ejecutan como propias o bien por delegación, se le encomendaba esta labor a los *Länder*. El que el *land* ejecutase de un modo u otro las competencias supondría que el control del *Bund* será distinto<sup>182</sup>.

En un segundo momento, la centralización del poder estatal se transforma. La acción de la Unión Europea, el incremento de poder de los grupos parlamentarios en la adopción de las decisiones políticas, el bloqueo legislativo que ejercen los *Länder* a través del *Bundesrat*<sup>183</sup>, etc, reflejan la situación de inoperancia democrática en Alemania. El derecho de veto derivado de la necesidad del consenso en la adopción de decisiones políticas se ha configurado como el elemento identificador del modelo federal de los últimos años. Por este motivo, se han planteado propuestas de reforma que confluyen en una reforma constitucional que corrija la inoperancia del sistema de delimitación competencial e institucional.

Para comprender la inacción institucional a la que ha llegado el sistema federal alemán y la reforma planteada podemos destacar algunos de los elementos constitucionales que configuraban el modelo alemán. De esta manera, cabe subrayar que, a tenor de la Ley Fundamental de Bonn, el *land* podría ejecutar competencias federales como si se tratase de una materia de su competencia<sup>184</sup> en estos casos, “ellos mismos regularán la institución de las autoridades y el procedimiento administrativo”<sup>185</sup> aunque “el Gobierno Federal ejercerá supervisión (*Aufsicht*) sobre la ejecución de las leyes

---

<sup>181</sup> Cfr. art. 72.2,5.

<sup>182</sup> Los artículos 83 y siguientes de la Ley fundamental se refieren a la competencia de ejecución, en concreto, el artículo 83 determina el papel principal de ejecución de los *Länder* en tres ámbitos, el previsto en la Ley Fundamental, en las constituciones regionales o en relación con las leyes de los propios *Länder*.

<sup>183</sup> Sirva añadir como ejemplo de la paralización que sufre la adopción de leyes, el importante incremento de leyes que requerían la aprobación de ambas cámaras. Mientras que en los primeros años de la república el diez por ciento de las leyes requerían este trámite para su adopción, en la actualidad, el porcentaje se elevaba al 65%. La reforma constitucional adoptada las limita a un 30%.

<sup>184</sup> Cfr. art. 84.

<sup>185</sup> Cfr. art.84.1

federales por los Estados”<sup>186</sup> y “las autoridades regionales (*Die Landesbehörden*) estarán sujetas a las instrucciones de las autoridades federales superiores que sean competentes”<sup>187</sup>.

Así, si la ley se ejecuta como propia del Estado miembro no implica que exista un control del *Bund*, sino que para que exista un control federal de la ejecución de la ley se prevían una serie de requisitos en la Ley Fundamental de Bonn. Si la ley se somete al *Bundesrat* e incluye instrucciones, estas se convierten en obligatorias para el Estado miembro, por lo que el *Bund* ejercería un control de legalidad y oportunidad<sup>188</sup>. Pero donde no dictase instrucciones el poder federal no podría ejercer el control de legalidad del artículo 84 y, entonces, el único control posible aquí sería el control de jurisdiccional<sup>189</sup>.

Ahora bien, dentro del federalismo ejecutivo, que el Estado miembro ejecutase las leyes no suponía que existiese una mera administración delegada<sup>190</sup>. La administración delegada sólo operaba en algunos casos y se basaba en la cooperación *Bund-Länder*. Así, podría frenarse la acción del poder federal simplemente con la falta de colaboración del Estado miembro. Pero este mecanismo de bloqueo de la extensión del poder federal no resultó factible ya que el federalismo alemán funciona y es operativo<sup>191</sup>.

Los artículos 86 a 89 se refieren de un modo más concreto a las facultades de ejecución federales: su titularidad, ámbito y posibilidad de delegación. Entre ellas caben destacar: la organización del servicio exterior, la administración federal de hacienda y la administración de la navegación y de las vías navegables federales<sup>192</sup>, la organización de los organismos de seguridad social cuya competencia se extienda más allá de los límites

---

<sup>186</sup> Cfr. art.84.3.

<sup>187</sup> Cfr. art.85.3.

<sup>188</sup> Cfr. art.85.4.

<sup>189</sup> De manera que, se acude primero a los tribunales de justicia contencioso administrativos para verificar la correcta ejecución de la ley federal por los *Länder*, y, en ulterior recurso, cabría acudir al Tribunal Constitucional.

<sup>190</sup> Salvo en los fijados en el artículo 84.5.

<sup>191</sup> Como ya hemos destacado el federalismo pretende lograr un equilibrio entre fuerzas centrípetas que ha incrementado el poder central y centrífugas que tienden a la desunión y al incremento del poder de los estados miembro. Alemania no era ajena a esas dos fuerzas había sido un federalismo que funcionaba. A lo largo de los años de vigencia de la Ley Fundamental el poder federal ha ido aumentando —sobre todo en los ámbitos económico, tributario y administrativo— a la vez que existen muchas fuerzas centrífugas — como el descontento de la población con su modelo político, o las competencias residuales de los Estados miembro—, pero el modelo alemán se mantenía en equilibrio.

<sup>192</sup> Cfr. art. 87.1 y art. 89.

de un *land*<sup>193</sup>, la organización de las fuerzas armadas para la defensa<sup>194</sup>, la administración de los transportes ferroviarios<sup>195</sup> —que estarán a cargo de una administración propia de la federación—, etc.

Además, cabía también que se produjese una administración mixta. Es decir, sobre unas materias concretas —las establecidas en los artículos 86 y 87—, se permitían distintos grados de ejecución por la administración federal y por la administración de los *Länder*. Así, se prevé<sup>196</sup> la ejecución obligatoria que es fijada por la asamblea a través de una ley federal y traspasable a los *Länder* por una ejecución delegada, aunque requiere el consentimiento del *Bundsrat*. La Administración mixta supone una administración conjunta entre los *Länder* y la administración federal, sólo<sup>197</sup> se establece en relación con las tareas comunes de materias de los *Länder* (obligatorias o facultativas) en las que participa el gobierno federal. Los requisitos para que se establezca esta administración mixta son: o una ley federal con aprobación del Consejo federal que la hubiese previsto, o la existencia de un convenio entre el *land* y la federación.

Desde el punto de vista de las competencias jurisdiccionales<sup>198</sup> hemos de subrayar que, en Alemania los tribunales federales son escasos, mientras que en Estados Unidos de América hay un número importante, tanto federales como estatales. La ventaja de este modelo estaría en su coste menor frente al federalismo dual, aunque tiene el inconveniente de que los *Länder* confieren amplias facultades al poder federal —la iniciativa y capacidad normativa—, quedando como meros aplicadores.

La jurisdicción corresponde a los Estados miembros<sup>199</sup>, la mayoría de los tribunales pertenecen a los *Länder* y sus competencias van desde el nombramiento de los jueces hasta el establecimiento de los planes de estudio para su preparación. Sin embargo, la federación también tiene competencias en este ámbito, así, dicta normas marco para

---

<sup>193</sup> *Cfr.* art. 87.2.

<sup>194</sup> *Cfr.* art. 87.a.

<sup>195</sup> *Cfr.* art. 87.e.1

<sup>196</sup> *Cfr.* arts. 86 y siguientes.

<sup>197</sup> Ya que en principio está prohibida por las BverfGE 61,149 (204), BverfGE 67,299 (321).

<sup>198</sup> *Cfr.* arts. 92 y siguientes.

<sup>199</sup> *Cfr.* art. 30.

regular los aspectos generales<sup>200</sup> y los tribunales supremos o superiores son de la federación<sup>201</sup>.

La operatividad del sistema competencial e institucional diseñado constitucionalmente derivó en una inactividad política por la obstaculización del resto de actores políticos en la toma de decisiones. Los partidos políticos no han sido ajenos a ese bloqueo, la acción de los mismos en todas las instituciones y poderes ha conllevado una pérdida del poder de los mismo sobre la política lo que ha supuesto la pérdida de contacto con la base y con el pueblo<sup>202</sup>. Frente a ellos los grupos parlamentarios se configuran como el contrapoder en la sombra. Bajo este panorama político —en el que el *Bundesrat* aparece como inoperante por el bloqueo regional, la acción creciente de los grupos de trabajo, y el poder de los grupos parlamentarios— el Parlamento alemán no puede funcionar en una República bloqueada.

De este modo, el sistema federal alemán con el paso de los años configura la estabilidad y equilibrio que derivarían del consenso político en meros obstáculos de la dinámica evolutiva federal<sup>203</sup>. Ante ello se plantea la necesidad de una transformación del modelo implantado.

En este sentido, caben destacar que son posibles propuestas de reforma las subrayadas por DARSNSTÄDT<sup>204</sup> que buscan colocar al “federalismo de pie” para competir en la Unión Europea. Entre ellas, el autor destaca: la necesidad de dar un giro diametral en el modo de pensar y configurar una instancia central que funcione mediante una nueva interpretación del *Bundesrat* y de los artículos 30, 31 y 70 de la LFB; la competencia

---

<sup>200</sup> *Cfr.* art. 98.3

<sup>201</sup> Además del Tribunal Constitucional federal, hallamos cinco tribunales federales supremos repartidos por toda la federación: el ordinario, el administrativo, el social, el laboral y el de finanzas. Estos se hallan en las principales ciudades de los diversos *Länder*, lo que es un reflejo más del policéntrico federalismo alemán ya que no dan una imagen de centralización del poder en la capital del Estado.

<sup>202</sup> DARSNSTÄDT subraya al respecto que “la esclerosis le sobrevino a los partidos al absorber el poder del Estado y consecuentemente a perder el poder sobre la política”. (*Cfr.*, DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005, p. 122).

<sup>203</sup> Lo acontecido en Alemania, no es algo nuevo e impredecible. Autores como JELLINEK, HÄBERLE, LOWENSTEIN, HESSE, STERN, entre otros, ya apuntaban que las fuerzas políticas generan una dinámica propia que generarían una crisis de la constitución normativa. De este modo, se constataría una escisión entre el Derecho constitucional y la realidad constitucional. Para solucionar este problema es necesario una constitución flexible, elástica que permita su reforma para evitar las tensiones insoportables entre la realidad y la norma.

<sup>204</sup> *Cfr.*, DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 98.

ha de fijarse en la Ley Fundamental permitiendo su evolución y rompiendo la irresponsabilidad organizada; la fijación de la enseñanza como competencia del Estado; la necesaria transformación de los Estados regionales de manera que la federación reciba las atribuciones supraterritorialmente relevantes; y, finalmente, la diferenciación de las economías estatal, regional y municipal.

En la práctica, la transformación de la ineficacia del modelo alemán y la superación de su bloqueo pretenden solucionarse a través de una reforma constitucional<sup>205</sup>. La reforma federal implica más de cuarenta modificaciones legales en los artículos 84, 104, 109 y 149, entre otros. Las modificaciones producidas se orientan a la reducción de la capacidad de veto y aprobación del *Bundesrat*, limitando el derecho de consulta de los *Länder*. Además, se transforma la capacidad legislativa de los Estados miembro y la federación mediante un reparto definitivo de competencias que evite transferencias de las mismas entre ambos. Y, finalmente, se reforma el sistema fiscal introduciendo cambios en las competencias y la gestión del gasto<sup>206</sup>.

Los cambios constitucionales introducidos en junio de 2006 implican la pérdida de la capacidad de veto y decisión de los *Länder* sobre proyectos de ley de competencia exclusiva del *Bund*<sup>207</sup>, el incremento de la autonomía de los Estados miembro en ámbitos en los que pueden tener una ventaja comparativa para su gestión —como son la sanidad o la educación, entre otros—, además, se fija un mayor margen de maniobra de los

---

<sup>205</sup> Al respecto, STERN señalaba que, al no poder la Constitución regular todas las cuestiones referidas a la organización, surge la necesidad de que la Carta magna deje un margen de flexibilidad a abierto para las fuerzas políticas. El problema sería la determinación de los parámetros de flexibilidad que podría soportar el proceso político del poder y la lucha por el mismo. La Ley fundamental no los precisa con exactitud sólo regula con mayor o menor profundidad algunas de las relaciones de poder como las contenidas en los art. 64 o 65 y establece unos límites procedimentales, organizativos y materiales al poder de reformar la Constitución, entre otros, en los art. 19.1 inciso 2, 20 79, 81.4, 115e.2, etc.(Cfr. STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 239-240, 235 y ss.).

<sup>206</sup> Para estudiar con profundidad la cuestión del objeto y contenido de las propuestas de la reforma en el seno de la constituida Comisión sobre el federalismo y los acuerdos ya conseguidos, aunque se limita a la fecha de diciembre de 2005, ha de consultarse ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 79 y ss, y 144 y ss. El autor destaca que el nuevo orden de distribución de competencias entre el *Bund* y el *Land* se sustenta en el principio de subsidiariedad con una separación nítida que busca evitar los conflictos jurídicos de competencias, la devolución de amplios poderes materiales a los estados miembros para ampliar su autonomía compensada con una disminución del *Bundesrat* en la legislación federal, la mejora de la idoneidad europea del federalismo alemán, la disminución del alcance o supresión de las tareas comunes y la redefinición de las relaciones financieras entre el estado federal y los estados miembros en base al principio de conexidad, etc.

<sup>207</sup> El número de leyes impulsadas por el *Bundestag* de obligada consulta ante el *Bundesrat* se reducen hasta llegar a una tercera parte. De esta manera se agiliza la capacidad de realizar reformas generales en los ámbitos de la Seguridad Social, pensiones o sanidad.

Estados miembros para la gestión del gasto público y una mayor responsabilidad regional del mismo. De este modo, más que una reforma parece que nos encontremos ante una redefinición del modelo federal alemán. La flexibilidad y efectividad introducidas con los cambios señalados pueden contribuir a una mejora política no sólo interna del país sino también externa, principalmente en sus relaciones con la Unión Europea. Quedan pendientes algunas cuestiones como la reforma del sistema fiscal para mejorar su financiación y eficiencia, por lo que la cuestión de la transformación federal alemana no está cerrada.

En conclusión, la idea del federalismo que había sido llamada por la historia a constituirse como la forma normal de la existencia política del pueblo alemán<sup>208</sup>. El desarrollo del federalismo alemán ha supuesto, en un primer momento, a un incremento del poder centralizador del *Bund*, sin que los *Länder* sean meros entes administrativos descentralizados. Reflejo de esa idea es el protagonismo que los Estados miembros adquieren en el proceso europeo. Así, ante el temor de que la Unión a través del Tratado de la Unión Europea centralizase aun más las competencias, los *Länder* favorecieron a la reforma constitucional 1993<sup>209</sup>. A partir de entonces, y entre otras medidas<sup>210</sup>, los Estados miembros participarían a través del *Bundesrat* en estos asuntos y el gobierno federal los informaría y cooperaría lealmente con ellos, les pediría opiniones y dictámenes etc., no sólo cuando se tratase de competencias de los *Länder* sino también cuando se trate de competencias federales.

Las ideas de equilibrio entre el incremento del poder estatal federal y el poder de los Estados miembros se rompe cuando el sistema político se vuelve inoperante. En el caso de Alemania, el hecho de que el modelo adoptado tras la segunda guerra mundial fuese el extendido a todo el Estado y que funcionase, es una muestra más de que a pesar

---

<sup>208</sup> Cfr. JELINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 676.

<sup>209</sup> Complementada por la ley de cooperación entre *Bund* y los *Länder* en los asuntos de la Unión y de un convenio a favor de la cooperación en los asuntos relacionados con la Unión Europea, ambos en 1993.

<sup>210</sup> Otros de los logros conseguidos en estas disposiciones fueron: la previsión de una cláusula que garantizase el reparto interno de competencias de la Ley Fundamental; el establecimiento de una eurocomisión en el senado alemán para los asuntos relacionados con la Unión; la fijación de un representante de los estados miembros alemanes en las negociaciones que Alemania tenga con la Unión Europea y que incluso pueda representar Estado alemán y el reconocimiento formal de las oficinas de representación permanente de los *Länder* ante la Unión Europea.

de los aparentes desequilibrios<sup>211</sup> a favor del poder federal los Estados miembros han podido contrarrestar ese centralismo de poder e inoperancia con su colaboración en la ejecución de la norma y una mayor participación en los asuntos europeos. Así pues, nos encontramos con una forma distinta de concebir el federalismo y que tiene una vigencia práctica.

A pesar de las distintas concepciones que ha tenido el modelo federal en los estados analizados, podemos resumir que, de la experiencia de Estados Unidos y de otros sistemas federales en el mundo, se han destacado los siguientes principios característicos de este modelo de gobierno y que son aplicables a sus distintas variables implementadas:

El primero de ellos es el principio de separación que se contempla en la carta magna ya que la Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno, el federal y el estatal.

El segundo de estos principios y que complementa al primero sería el principio de autonomía. Es decir, cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, soberano en el sentido extenso de la palabra, en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.

Y finalmente, podemos completar esos dos principios con el principio de participación que supone que las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales. Este principio cobra una mayor importancia en los momentos del proceso federal en los que la centralización del poder federal es mayor, por ejemplo el federalismo norteamericano tras el *New Deal*. El modo de concretar este principio en la práctica ha sido, en general, a través del bicameralismo federal, bien con el establecimiento de una cámara alta parlamentaria de mandato con representativo estrictamente territorial, es el caso del *Bundesrat* alemán, o bien con una clara prevalencia sobre la primera cámara, como es el caso del Senado norteamericano.

Sobre la bases de estos principios asentados por los dos modelos de federalismo clásico se han desarrollado, dado el carácter evolutivo y dinámico del proceso federal,

---

<sup>211</sup> Recordemos que la interpretación extensiva de sus competencias por el Tribunal constitucional, el desarrollo de las leyes marco, la cláusula de la cooperación leal, las competencias implícitas o conexas etc, han permitido este incremento del poder federal.

nuevas fórmulas que se han ido adaptando a las necesidades y características que los distintos Estados presentaban. Su extensión en el mundo ha llegado hasta el punto en que se habla de la configuración de un nuevo paradigma estatal.

### 3. EL NUEVO PARADIGMA FEDERAL: FEDERALISMO Y ESTADO SOCIAL

#### *3.1. Ulterior desarrollo de los federalismos clásicos y el Estado de bienestar*

Subrayaremos que dentro del modelo de poder no centralizado<sup>212</sup>, el federalismo, los clásicos ejemplos de modelos federales ya analizados han sufrido un importante cambio en los últimos años, fruto de esa evolución, el poder federal se fortalece. El desarrollo del estado de bienestar implica un incremento del poder estatal al que se le solicita el desarrollo de diversas actividades, salud pública, prestaciones sociales, intervención en la regulación laboral, la determinación de un mínimo vital, etc que supondrán desde el punto de vista competencial un fortalecimiento de la posición del Poder central al ser el que resulta más viable, desde el punto del gasto público, para llevar a cabo esas políticas.

Fruto de este cambio en la posición de Estado que se configura como un ente político territorial cada vez más intervencionista en las esferas del ciudadano y, como consecuencia, en ámbitos competenciales de los estados miembros, se produce una evolución en el proceso federal. Así, las formas clásicas del federalismo varían, si bien presentan una tendencia más intervencionista del Estado tendente a satisfacer la asistencia al ciudadano. La evolución del *kooperativen föderalismus* al igual que ocurrió con

---

<sup>212</sup> Recordemos que, siguiendo las ideas de ELAZAR, el federalismo sería un modelo de poder no centralizado en una autoridad pero que, sin embargo, la *potestas* dispersada se encuentra estructurada en muchos centros legítimamente autorizados en la Constitución.

el *new federalism* norteamericano<sup>213</sup> son típicas referencias de la evolución homogeneizadora de los federalismos contemporáneos que se acomodan a las exigencias del Estado<sup>214</sup>.

Las transformaciones organizativas y funcionales del federalismo han supuesto profundas alteraciones de su imagen clásica de división yuxtapuesta de poder entre distintos entes territoriales estatales<sup>215</sup>. Por esta razón, autores norteamericanos y alemanes señalan que el proceso del federalismo, en continua reformulación, se encuentra en una nueva etapa que denominan federalismo competitivo, en el caso de los Estados Unidos, y cooperativo, en el supuesto de Alemania.

Al federalismo competitivo, en el caso de los Estados Unidos, se le asocian la existencia de un sistema fiscal y financiero esencialmente separados, toda la soberanía tiende a ser totalmente autónoma. El protagonismo que va adquiriendo el poder central se produce por una mutación constitucional<sup>216</sup>. Ante el desarrollo práctico del Estado de bienestar que exige el incremento del gasto público para hacer frente a la prestación de más y más servicios educacionales, sanitarios asistenciales, etc. Así, se va propiciando por la vía del apoyo con fondos económicos estatales la intervención estatal en ámbitos competenciales de los Estados miembros<sup>217</sup>. Al incrementar las ayudas federales o la previsión de fondos federales especiales puesto que requiere que se dicten leyes

---

<sup>213</sup> El cambio producido en el federalismo norteamericano ha sido ocasionado por la crisis fiscal que afecta a las relaciones entre los gobiernos estatal y de los estados miembros, sobre esta cuestión resultan interesantes las sentencias de la Corte suprema *Garvia* de 1985 y *United State v. Lopez* (1995).

<sup>214</sup> Si bien sobre esta cuestión LA PERGOLA distingue que en caso de los Estados Unidos, el federalismo adquiere la forma de un estado negativo que se abstiene de intervenir. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos Senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, 286 y ss).

<sup>215</sup> Si bien una serie de elementos que diferencian a uno y otro federalismo permanecen. Así, destaca respecto al federalismo estadounidense que nos hallamos ante un federalismo nacional que se basa en la existencia de una teoría federalista de gobierno; en la existencia de una estructura gubernamental dual reforzado por una sistema partidista no centralizado; el establecimiento de programas de cooperación específicos desarrollados mediante una sistema de relaciones contractuales; y, finalmente, la existencia de un conjunto de técnicas administrativas de colaboración. Para el autor la combinación de estos requisitos haría viable el federalismo en los Estados Unidos si bien se produce un cambio que se sustenta en los incrementos o disminuciones en la diligencia gubernamental; la complejidad creciente e interrelación de las actividades gubernamentales; el progresivo aumento de la rutina en los procedimientos administrativos; y los cambios del reclutamiento en la vida política. (Cfr., ELAZAR, Daniel, “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp. 165-166).

<sup>216</sup> A tenor de la lectura de los artículos 1 sección 8 y la enmienda X los derechos sociales serán competencia de los estados miembros si bien el poder estatal sólo se reserva en concepto de cláusula abierta general la cláusula de bienestar general.

<sup>217</sup> Desde fines del siglo XIX se han dictando normas en diferentes ámbitos competenciales de prestación asistencial que buscan primero el apoyo con fondos estatales al desarrollo de políticas de bienestar social

especiales que lo regulen se van ampliando el ámbito competencial estatal<sup>218</sup> sobretodo desde el incremento de la industrialización y ante la movilidad de mercancías y trabajadores que se produce desde mediados del siglo XIX. A principios del siglo XX la intervención federal se produce por las concesiones estatales en el ámbito de la economía, por ejemplo será el Poder central el que concede o no la posibilidad al Estado miembro de vender un terreno público para construir una escuela.

El *New Deal* va a intensificar la intervención social federal pero desde una base financiera, el poder federal se incrementa cualitativamente a través de ofertas de subvenciones los estados lo que les condiciona al cumplimiento de un programa federal que negociará cada estado miembro de un modo específico con el poder federal. De esta manera, se van aprobando programas sociales a partir de la *Social Security Act 1935*, en materias de pensiones de jubilación, seguros de desempleo, ayudas a incapacitados y vejez, etc. Muchos de ellos siguen vigentes en la actualidad.

Mas el incremento de las competencias federales norteamericanas no se detiene ahí<sup>219</sup>, pues la interpretación judicial jugaría un importante papel a la hora de intensificar las competencias estatales. Una nueva interpretación judicial de la cláusula de comercio le abre las puertas a un poder casi ilimitado de intervención siempre dirigido a asegurar la inexistencia de obstáculos comerciales entre los estados. Por otro lado, se establece una interpretación general de la cláusula de bienestar social que implica en último término que el poder del gasto estaría condicionado y dirigido al bienestar social, el consentimiento estatal es el que legitimaría el ejercicio del poder de gasto federal, de manera que, si un estado miembro aceptaba una ayuda estatal se eliminaba la posible

---

<sup>218</sup> Sobre el estudio concreto del desarrollo del proceso de mutación constitucional del federalismo norteamericano por la vía de diversas normas dictadas al respecto resulta imprescindible la consulta de la obra de SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp 37 y ss; en la que se analizan cada una de las leyes dictadas en los diferentes ámbitos competenciales de prestación social y en qué medida éstas suponen un incremento del poder estatal.

<sup>219</sup> KINCAID, indica que desde la década de los años sesenta surge *de facto* un nuevo federalismo cuyo punto central radica en el cambio de formulación de la política federal que de las jurisdicciones locales y estatales pasa a las personas, por ejemplo los beneficiarios de la Seguridad social. El gobierno federal se transforma en la principal fuente de financiamiento nacional en apoyo de los ingresos y beneficios asistenciales de los individuos y, paralelamente, el gobierno estatal y local son los responsables fiscalmente de los servicios públicos domésticos, de la infraestructura y del funcionamiento del gobierno. Así, además de los conflictos fiscales tradicionales entre el gobierno federal y local, se va incrementando el número de los desacuerdos entre los grupos de interés que buscan beneficios para las personas. Como consecuencia, los gobiernos procuran aligerar las cargas fiscales y aumenta la reglamentación gubernamental. (Cfr., KINCAID, John, "Teoría y práctica del Federalismo fiscal en los Estados" en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp.242-264).

inconstitucionalidad de la medida federal que se excediese en su ámbito competencial previo.

El principal problema que plantea el desarrollo de este modelo de federalismo sería el del condicionamiento de los programas federales al dinero disponible y a los acuerdos políticos establecidos en la distribución del gasto público<sup>220</sup>. Es el Estado federal el que condiciona el desarrollo de las ayudas en función del gasto y de ese acuerdo político. Lo que repercute en el desarrollo del estado de bienestar ya que si la política estatal se dirige a fortalecer otros ámbitos no asistenciales, como es el caso de la política del presidente Bush<sup>221</sup>—tras los atentados del 11 de septiembre—, o no se logra un acuerdo político, —como aconteció en el gobierno Clinton en el ámbito de la asistencia médica—, el desarrollo del estado de bienestar se paraliza. Aunque dicho estancamiento no suponga que disminuya la intervención estatal que en los últimos años se vale de otras vías como la seguridad pública ante la amenaza del terrorismo para ampliar sus facultades incluso sobre los derechos de los ciudadanos<sup>222</sup>.

Frente el modelo norteamericano del federalismo competitivo, el modelo cooperativo aparece asociado, principalmente a la evolución de los Estados federales uninacionales y al desarrollo de los Estados de bienestar. Alemania es la experiencia más desarrollada de este nuevo tipo federal. Este modelo se caracteriza por el fomento de técnicas de cooperación entre los entes federados —a través de instancias mixtas de coordinación de gobiernos, subvenciones federales condicionadas, convenios de

---

<sup>220</sup> Pero esto no implica que los Estados miembros no puedan desarrollar políticas sociales *per se*, sino que las políticas sociales de éstos estarán condicionadas a su compatibilidad con las políticas federales. De esta forma nos encontramos con la existencia de políticas sociales y leyes que varían de un estado miembro a otro en materia de prestaciones sociales, pensiones a jubilados o discapacitados, cuidados médicos. Algunas de ellas incluso fueron extendidas por la federación a todo el territorio nacional dado el éxito de las mismas en el estado miembro.

<sup>221</sup> Sobre los últimos años del desarrollo del federalismo competitivo debe consultarse la obras de KINCAID, John K. "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy," en KENYON, Daphne E., y KINCAID JK, *Competition among status and local governments. Efficiency and Equito in America federalism*, The urban Institute Press, Washington D.C, 1991, cit. por SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp. 96 y ss, nota 107.

<sup>222</sup> SÁENZ ROYO al respecto subraya que corresponde al proceso político el control de los excesos que puedan producirse en la intervención federal dentro de los ámbitos de bienestar social. De este modo, el Tribunal supremo será el encargado de garantizar el desarrollo ordenado de ese proceso político en el que los niveles de gobierno estén equilibrados. Esto generaría dos grandes inconvenientes: por un lado, el desequilibrio de la capacidad económica de los estados miembros lo que impide su unión frente la absorción de competencias por la federación; y por otro lado, surge la necesidad de una mayor cooperación entre los políticos de los estados miembros y una disminución de los políticos federales. (Cfr. SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp. 96 y ss).

colaboración horizontales y verticales— que han tenido efectos contradictorios ya que han favorecido la solidaridad interterritorial, han contribuido a cierto neocentralismo y al reforzamiento de los ejecutivos en detrimento de los parlamentos, primando la eficacia frente a la democratización territorial del poder, que parte del que se conoce como federalismo de ejecución<sup>223</sup>.

La participación de la federación alemana en las materias sociales se produce al ir absorbiendo materias que correspondía a los municipios de manera que los *Länder* se limitaban a publicar leyes de organización en este ámbito. La Constitución de Weimar<sup>224</sup>, en 1919, establece importantes directrices sociales que incrementarían el poder de la federación al fortalecer en la práctica la autonomía financiera del poder federal y las capacidades de inspección federal frente al *Länder* o al municipio si bien éste último determinará, en función de la residencia, el nivel de vida del individuo. De manera que, tras la primera guerra mundial el Estado federal se hace cargo de la asistencia social y los servicios sociales al ser el único capaz financieramente de hacerles frente y al ser el responsable de la guerra.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Ley fundamental de Bonn configura, en el artículo 20.1, al Estado como un estado federal social que determinará el reconocimiento de competencias legislativas en materia de dirección de política social, económica, administrativas de política social, para la creación de autoridades superiores de derecho público directamente dependientes del estado federal, y otras concurrentes que por necesidad legislativa puede regular la federación. A diferencia del modelo norteamericano, en el ámbito de la educación habría una gran autonomía de los Estados miembros ya que el Estado sólo establecería los mínimos uniformadores. En la práctica,

---

<sup>223</sup> El federalismo alemán está basado en la participación en los ingresos y la administración de los programas federales genera también un a serie de problemas fundamentalmente de pérdida de transparencia política, descontento civil, de dificultades de los estados miembro en ajustarse a la demandas de una economía global. Inconvenientes que sufría el modelo norteamericano y que también se extienden al federalismo cooperativo como una acomodación a las demandas de los grupos de interés por establecer un gobierno federal más fuerte. (Cfr. GREVE, Michael S. “Big Federalism”, *Federalist Outlook*, No. 3, America Enterprise Institute on line, 2001, <http://www.aei.org/publications/pubID.12576/>)

<sup>224</sup> Recordemos que la constitución de Weimar es la primera en incluir los derechos sociales como una forma de completar el abanico de derechos fundamentales iniciado por el liberalismo. Así junto a los derechos individuales se proclaman derechos sociales como el de la protección a la familia, la educación, sistema de seguros, el derecho al trabajo y la legislación de necesidad. Este nuevo tipo de derechos genera una nueva función del Estado a partir de la conexión de los derechos económicos y sociales con el desarrollo de las exigencias de la igualdad. El Estado asume el deber de llevar a cabo una “procura existencial”, *Daseinsvorsorge*. De manera que, los derechos sociales son el fruto del tránsito del Estado de derecho liberal al Estado social de derecho, *sozialer Rechtsstaat*.

el desarrollo del Estado de bienestar alemán supuso la unitarización y la limitación de la capacidad de los *Länder* en el bienestar social. La centralización legislativa establecida por las estructuras federales consolida ese dominio del poder federal en este ámbito.

Tras la reforma de 1969 al comprenderse el poder del gasto como potestad ejecutiva y, por lo tanto, de los estados miembros, se establece cierta intervención de los mismos en ámbitos del bienestar social de manera que se compensa en cierta medida la intervención del poder federal y la participación de los *Länder*. A pesar de ello, a parecerán nuevos mecanismos de centralización que incrementan el poder de la federación<sup>225</sup>. Con el paso de los años la participación de los actores políticos se configura de tal modo que se crea una situación de bloqueo. El consenso aparece como una trampa que impide el avance del modelo político alemán, la reforma constitucional operada en junio del 2006 pretende aportar una solución mediante la limitación de la participación regional en el bloqueo normativo<sup>226</sup>.

Vemos que, antes de la unificación, la interpretación extensiva de las competencias del poder federal relacionadas con el Estado social de derecho y el incremento de su poder promovido por el protagonismo político que le confieren los distintos gobiernos federales, son algunos de los elementos que definen el modelo alemán. Durante el gobierno de Kolh se planteó la reforma del federalismo cooperativo dada la conflictividad de los últimos años del gobierno de Schmidt, de esta manera se restablece la autonomía de los estados miembros en el ámbito de materias comunes y de financiación mixta, se confiera la educación a la exclusividad de los estados miembros por lo que se retira un proceso de planificación de la misma, etc.

Tras la reunificación de Alemania se habla de una superación del modelo federal cooperativo hacia el modelo competitivo. Las grandes diferencias económicas y sociales de los *Länder* tras la reunificación fijan unos intereses divergentes y una capacidad de influencias en la política federal mediante el *Bundesrat* muy distinta. La falta de

---

<sup>225</sup> Así, podemos citar entre ellos: las ayudas federales a proyectos de inversión de los estados miembros, la cooperación en el ámbito educativo, la concesión de subsidios federales a particulares que el Tribunal constitucional deja en manos del poder federal, etc.

<sup>226</sup> Recordemos aquí lo subrayado al analizar el modelo alemán, sobre todo las ideas de DARSNSTÄDT sobre la trampa del consenso y ARROYO GIL en torno a la reforma constitucional propuesta (Cfr., DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005; y ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006).

homogeneidad política y económica supondrá que los estados miembros financieramente más fuertes busquen una diferenciación de las políticas sociales y no la uniformización federal. Se pretende una nueva participación federal por lo que se propone la reforma de la ley fundamental incrementando la capacidad legislativa de los estados miembros en materia social y la regionalización de la seguridad social, entre otras medidas.

En la práctica la refederalización en el ámbito social se encuentra condicionada por la supremacía financiera del *Bund* lo que determinará que tenga que ayudar algunos estados miembros para llevar a cabo sus políticas sociales. Esto implicará que no se desarrolle una verdadera política social propia por los *Länder* sino que, en muchas ocasiones se ve condicionada por el apoyo financiero del poder central o incluso imitando los modelos adoptados por el mismo. Ahora bien, los intereses y el peso de los *Länder* no es el mismo en la federación lo que generará una competitividad en el modelo federal y no una cooperación que definen el modelo federal “on my way”<sup>227</sup>. Este modelo supondría la restructuración del estado federal según las regiones económicas en el que los estados más fuertes intentan incrementar su autonomía política por lo abogan por una debilidad del *Bund* y los más débiles con mayor dependencia del poder federal pretenden su fortalecimiento; y la concesión de nuevas competencias legislativas de los estados miembros en materia de bienestar social.

De esta manera, el poder federal, a pesar de las presiones descentralizadoras de algunos estados miembros, ha ido fortaleciendo su poder para evitar las desventajas financieras de los *Länder* más pobres. De este modo, los mecanismos legales de participación regional en legislación federal se establece como mecanismo que asegurará una efectiva atención federal a las políticas prestacionales de unos *Länder* frente a otros.

En conclusión, una vez más dada las modificaciones que experimenta los modelos clásicos del federalismo se confirma a éste como un fenómeno en evolución que

---

<sup>227</sup> De este modo, el concepto de federalismo cooperativo que había caracterizado a una era habría dejado de existir como nos recuerda JEFFERY. Ese periodo estaría definido como aquel en que las instituciones del sistema federal fueron vistas y empleadas como instrumentos con los que la federación y los *Länder* buscaron internamente una cooperación útil para mantener una uniformidad en las condiciones de vida a través de la República federal y no para asegurar la diversidad territorial. Tras la Unificación de 1990, dados los problemas económicos que emergen de la misma, se inicia una nueva doctrina en la que cada uno de los *land* compete con los demás. El resultado de este cambio de mentalidad será una reformulación del federalismo alemán en el que interesará la divergencia y la ‘desolidarización’ de los *Länder*. (Cfr. JEFFERY, Charlie, “From cooperative federalism to Sinatra Doctrine of Länder?” en JEFFERY, Charlie (Ed.) *Recasting German Federalism: The Legacy of Unification*, Pinter, London, New York, 1999, pp. 329-332).

se adapta a los tiempos y necesidades políticas sociales. Se trata de un proceso que se extiende hasta el punto que algunos autores señalan que “no existe tipo de sociedad que no pueda ser organizada de forma federativa o, al menos, impregnarse de los principios federalistas<sup>228</sup>”. Por lo que debemos hacer una breve reflexión sobre los modelos federales actuales, además de los clásicos analizados para comprender la nueva dimensión federal.

### 3.2. La nueva dimensión federal

Nos hallamos ante la explosión federal y el reflejo de la importancia que el modelo político del federalismo alcanza en nuestros días puede observarse si analizamos el incremento, que en los últimos años, ha experimentado el número de revistas académicas, de centros específicos dedicados a su estudio específico y comparativo.

Una de las características especiales que enfatizan la mayor parte de los autores contemporáneos es el paradójico hecho del incremento de las demandas de integración y desintegración. El federalismo parece aportar una respuesta ya que combina la preservación de la autonomía de las unidades políticamente constituidas que mantienen su identidad diferenciada con la aproximación a la realidad multinacional del mundo contemporáneo<sup>229</sup>. El federalismo en la actualidad es un fenómeno en desarrollo<sup>230</sup> que presenta unas peculiaridades especiales que lo identifican y lo extienden, la principal de esas particularidades es la de su carácter ambiguo y ecléctico.

---

<sup>228</sup> Así, VALVERDE, dentro de la corriente del federalismo global, señala que se ha producido una revolución federalista que, al ser ascendente, debe producirse desde la base, de manera que a partir del individuo en concreto del pueblo habría de producirse una incorporación armoniosa del todo y de las partes bajo los principios de autonomía, participación, cooperación, y subsidiaridad. (Cfr. VALVERDE, José Luis, “Introducción al federalismo global”, en DÍAZ-CARRERA, César, *El Federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, p. 27).

<sup>229</sup>Sobre este tema resulta interesante la consulta del artículo de WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems and Federations” en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, p.117-137, en el que se destaca el cambio que ha sufrido el federalismo en los cinco continentes. Destacando los progresos europeos entorno a la integración comunitaria y a la explosión de formas cuasifederales de Bélgica y España o “devolucionarias” de Italia y el Reino Unido como una respuesta a la consecución de una unidad europea y al respeto de las diferencias de los pueblos. O el crecimiento que experimenta en Asia, África y Australia como mecanismo de integración multilingüística, multicultural y racial.

<sup>230</sup> Las causas de esa explosión del fenómeno federal se hayan, para BOGNETTI, una profunda modificación del concepto prevalente en Occidente de Estado y sociedad civil producida en el siglo XX al conjugarse elementos del estado liberal con el intervencionismo económico y social. (Cfr. BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edzione, UTET librería, Torino 1992, p. 274)

La división de poder entre los entes territoriales se manifiesta<sup>231</sup> como una solución de conflicto de autogobierno que se acomoda a las distintas necesidades de cada Estado y se desarrolla atendiendo los elementos jurídicos, políticos, sociales, históricos, culturales, etc. del mismo<sup>232</sup>. Ese eclecticismo del federalismo puede tener su origen en las ambigüedades básicas que este fenómeno muestra como concepto teórico y operativo. Así, ELAZAR<sup>233</sup> destaca entre ellas las siguientes:

1. La orientación del federalismo hacia el respecto simultáneo de la unidad y de la diversidad.
2. Su comprensión tanto de estructuras como de los procedimientos de gobierno.
3. Su configuración a la vez como fenómeno político y sociocultural.
4. Su comprensión de fines y medios.
5. El que cubra objetivos limitados y también generales.
6. El que existan diversas variedades de modelos políticos, que pueden ser muy distintos, y a los que se puede aplicar el calificativo de federales.

Es decir, las formas evolucionadas de los modelos clásicos del federalismo no son las únicas existentes en la actualidad. Cuando ELAZAR habla de un nuevo paradigma estatal y de la extensión del federalismo como un nuevo modelo de organización política destaca que los modelos federales en la práctica no se ajustan a los modelos teóricos establecidos.

El federalismo un fenómeno eminentemente pragmático ya que se trata de una forma de organización política que pretende dar una respuesta a las cuestiones suscitadas en cada comunidad de una forma concreta. De manera que, habrá tantos tipos de federalismo como federalismos existen en la práctica.

---

<sup>231</sup> La división de poder y la fragmentación de la autoridad se observa de un modo claro como característica política de los actuales estados. Incluso los sistemas unitarios de gobierno lo reflejan en la actualidad como señala BURGESS. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p. 187)

<sup>232</sup> Los problemas encontrados por los estados nación en dirección de los deseos económicos, sociales y culturales de la población no son meramente una consecuencia de la actual división del globo. Son una consecuencia del propio concepto del Estado-nación ya que las fronteras del mismo no atienden a las realidades económicas. Por este motivo, ha de producirse un cambio, que HOPKINS denomina “el cambio de micronacionalista”, y que suponga es establecimiento de débiles fronteras y la emergencia de la alternativa regional. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 11 y ss). El modelo federal puede atender a esa transformaciones como veremos.

<sup>233</sup> ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*,... p. 63.

La premisa de la que debemos partir a la hora de analizar los distintos modelos existentes de federalismo es el de la diferencia entre federalismo y federación aunque posteriormente resulte necesario remitirse a la historia del federalismo para comprender el desarrollo mismo de una determinada federación. El primero en identificar esa distinción fue KING que destacó que el federalismo es un concepto normativo y filosófico que implica la defensa de principios federales, mientras que la federación es un término descriptivo referido a un tipo particular de relación institucional<sup>234</sup> que podría incluirse dentro de un espectro más amplio que sería el federalismo<sup>235</sup>. Frente estas dos posturas enfrentadas a la hora de identificar la federación y el federalismo, WATTS propone simplemente el distinguir el federalismo, de los sistemas políticos federales y de las federaciones<sup>236</sup>.

### 3.3. La clasificación de los nuevos modelos federales

La creación de nuevas entidades asociativas a partir de la unión estatal y de la cesión de parte de sus competencias se ha convertido en un fenómeno característico de la segunda mitad del siglo veinte. Esta podría ser una etapa más en la evolución el Estado. La doctrina ha discutido sobre la existencia o no del concepto de Estado<sup>237</sup> y, en concreto, del estado-nación<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982.

<sup>235</sup> Sobre esta idea parten las posturas de ELAZAR, BURGESS o GAGNON, entre otros, ya que conciben ambos términos como meramente descriptivos de una realidad federal que adopta una variedad de formas distintas dentro de un mismo género.

<sup>236</sup> WATTS señala que con el término *federal political systems* pretende referirse a la genuina organización política que al género de la organización política que es marcada por la combinación de gobierno y de la autogobierno compartidos. De esta manera, se podrían incluir en esta categoría lo que el autor denomina sistemas políticos híbridos como la Unión Europea — ras Maastricht— o Sudáfrica. Con esta categoría se ofrece una respuesta a los intereses políticos más pragmáticos y no puramente teóricos de los estadistas. El estudio empírico de estos modelos híbridos se centra más en el examen de sus relaciones dentro de las especies, su dinamismo en la operatividad de su interrelación de sus estructuras políticas con las estructuras sociales, culturales y económicas dentro de las que operan. (Cfr. WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems and Federations” en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, pp. 120 y 121).

<sup>237</sup> Así, JELLINEK señala que cuando falta uno de los elementos del Estado este no existe, lo que nos encontramos son formas subordinadas al Estado, recordemos que estas formas son las que el autor denomina fragmentos de estado frente al concepto de Estado perfecto que reuniría todas las características y elementos del estado que hemos descrito en las primeras líneas de nuestro trabajo, (Cfr. JELLINEK, Georg *Fragmentos de Estado...*p.59). Además, JELLINEK añade, “muchos consideran también hoy que la condición de «soberanos» de este poder es una nota esencial del Estado, pero la experiencia enseña que existen estados subordinados a un poder superior y, en consecuencia, no son soberanos y así lo reconocen todos aquellos cuya visión de la realidad política no ha sido turbada por prejuicios dogmáticos [...]. [La] soberanía

Hoy superadas esas discusiones se pretende dar una respuesta a las realidades políticas y sociales emergentes<sup>239</sup>. Un sector doctrinal, se ha propuesto el enmarcar estas realidades en las clásicas clasificaciones doctrinales. En el ámbito del derecho internacional, esta nueva realidad política se ha pretendido entender sobre las nociones de Estado, de tratados internacionales, etc. En el ámbito del derecho político, por otro lado, las nuevas comunidades políticas pretenden comprenderse sobre el concepto de confederación moderna<sup>240</sup>, nuevo federalismo<sup>241</sup>, federalismo por analogía de KUNZ<sup>242</sup>, etc. Sobre esta postura cabría cuestionarse si el aportar soluciones generales y no locales<sup>243</sup> puede llevarnos a complicar más las cosas dado que no buscamos entender la realidad de los fenómenos políticos si no el encasillarlos en las clasificaciones preestablecidas para otros fenómenos históricos ya superados.

---

no es una nota esencial del Estado sino una categoría histórica necesaria para la comprensión un mundo estatal presente, pero no para el Estado en sí. (...) Así la antigüedad (...) no conoció nuestro concepto de soberanía. (Cfr. JELLINEK, Georg *Fragments de Estado...*p.58).

<sup>238</sup> Sobre esta cuestión HOBBSAWN concluye que se ha producido una decadencia del nacionalismo como vector del cambio histórico si lo comparamos con el papel que había desempeñado entre 1830 y la segunda guerra mundial. En el mundo del siglo XIX, que el historiador llama desarrollado, fue un factor central de la transformación histórica la construcción de varias naciones en las que se combinaba el estado-nación con la economía nacional. En la primera mitad del siglo XX, que el autor califica como dependiente, los movimientos nacionales pro liberación e independencia fueron los principales agentes en la emancipación política de gran parte del mundo. Pero hoy, para el profesor HOBBSAWN, careceríamos de un auténtico proyecto histórico, y se intenta recrear el modelo de estado-nación para aportar una solución al fenómeno territorial, lingüístico y étnico, pero esa solución no es realista, parecería fuera de contexto. (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992, pp. 174 y ss.)

<sup>239</sup> Así, como son los casos indicados de MERCOSUR, Comunidad Andina, Unión Europea, etc. En el último de los supuestos destacados, el de la Unión Europea, surge la discusión sobre su naturaleza política, su carácter de Estado, comunidad política, confederación moderna, federación por analogía, etc.

<sup>240</sup> LA PERGOLA define a la confederación moderna como un proceso de integración política en el que falta un estado en el centro que nace de una ciudadanía común y sobre principios del constitucionalismo yuxtaponiéndose a los estados miembros. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos ...*, p.169)

<sup>241</sup> *Vid.* El amplio concepto de federalismo que sostiene ELAZAR O WHEARE para los que federalismo equivaldría a fuerza política, a una realidad pragmática de desarrollo histórico. Frente la idea sostenida sobre bases ideológicas como mantienen KING, GAGNON o BURGESS, entre otros, y que permiten distinguir las diferentes tradiciones federales del federalismo norteamericano y europeo.

<sup>242</sup> El federalismo por analogía es formulado por KUNZ, (Cfr. KUNZ, 'International Law by Analogy' en *American Journal of International Law*, vol. 45, 1951, p. 334). En este modelo se mezclan elementos del sistema comunitario y del modelo federal. Así, la integración comunitaria se aproxima al modelo de estado federal aunque su procedimiento recuerda al de la confederación. Este modelo no se identifica totalmente con el federalismo porque carece de la garantía de equilibrio unidad-diversidad que ofrece un modelo federal, por lo que hay cierta analogía con el modelo federal. LA PERGOLA destaca que existen tres principios operantes en la comunidad europea que esclarecen el significado de este tipo de federalismo: el principio de cohesión socioeconómica y el método de programación integrada en la que los dos niveles de poder cooperan en la igualdad de acceso para lograr una sociedad homogénea; el principio de legitimación democrática en el ordenamiento comunitario en la que la soberanía nacional y la soberanía popular se colocan a la par, solución típica federal; y el principio de supremacía del derecho comunitario, formulado por el tribunal de justicia de las comunidades europeas y supone la subordinación estatal al ordenamiento comunitario. (Cfr. LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos ...*, pp.155-158).

<sup>243</sup> En estos términos se pronuncia profesor HOBBSAWN, cuando destaca cual es el verdadero de los problemas en relación con el fenómeno nacional a finales del siglo XX (Cfr. HOBBSAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992, pp. 174 y ss.)

Otro sector de la doctrina parte de la elaboración de nuevos conceptos como *federalismo semántico*, formas federales en amplio sentido como señala ELAZAR, formas descentralizadas de estados unitarios, estados regionales, etc. Así, bajo el término federalismo “semántico” incluiríamos modelos “federales” caracterizados por mantener formalmente un esquema federal pero que su práctica político-constitucional se aleja del esquema teórico federal. De manera que, las declaraciones federales de Estados como México o Argentina establecen un modelo semejante al estadounidense pero que obvia el fondo<sup>244</sup>. Es decir, para hablar de verdadero federalismo no basta con el establecer un esquema jurídico federales sino que en el fondo se respete. Es necesario respetar el espíritu federal, un *état d'esprit* que comprendería la exaltación de la persona, el respeto de la diversidad y la búsqueda del consenso tendente a construir la sociedad a través de la negociación<sup>245</sup>. Esto implica que es indispensable, por tanto, garantizar la limitación del poder, la cooperación, los derechos de las minorías, etc., ya que, de lo contrario, el federalismo queda reducido a una mera cuestión semántica.

Sin embargo, a pesar de las discusiones doctrinales planteadas, cabría intentar agrupar todos esos modelos y establecer una clasificación de los mismos<sup>246</sup> atendiendo a

---

<sup>244</sup> Así, históricamente tenemos otros ejemplos de estados que son federales ya que reconocen la existencia de varias soberanías pero que anteriormente eran centralizados. Son los casos de la antigua Unión Soviética la que la existencia de un partido único, el partido comunista, convirtió a este país en uno de los más centralizados; el caso de la ex-Yugoslavia, creada artificialmente tras el fin de la Primera Guerra Mundial y que se mantuvo unida bajo el gobierno de una fuerte personalidad como la de Tito; tras su muerte, su estructura federal quebró porque no se ajustaba a la realidad de una federación en la que sus miembros querían la independencia; o de la República Democrática Alemana en su primera etapa. RUIZ MIGUEL señala que estos modelos de federalismos comunistas reconocían la soberanía de los estados miembros pero al existir un único partido la estructura administrativa fue paralela a la del partido por lo que se producía una centralización *de facto*. (Vid. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 34).

<sup>245</sup> Estas ideas que sitúan el punto de partida del federalismo en el propio individuo tienen inspiración en el federalismo norteamericano y su carácter social pactista que pretende reconocer la soberanía mayor posible a los ciudadanos. La desconfianza en el Estado, por lo que habría que descentralizar su poder, y el mito de una sociedad autónomamente organizada recorrían Europa en el siglo XIX. Estas eran las ideas de MAZZINI, de los fourieristas y de PROUDHOM, entre otros. El federalismo emerge como un nuevo orden social en el que el principio de autoridad del Estado estaba sustituido por la voluntad contractual de los individuos y las asociaciones. Esa voluntad contractual era una voluntad concreta para la construcción de un orden piramidal que se levanta sobre una serie de contratos reales superpuestos. En el caso de España, PI I MARGALL lo plasmaría en un proyecto de república federal que se presenta en la I República con proyecto de Constitución de 1873 y que se concreta en lo dispuesto en los artículos 1 “Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas” y el artículo 42 “La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal”.

<sup>246</sup> ELAZAR, Daniel, *Exploración del Federalismo*,... pp. 64 y ss.; y *Constitutionalizing Globalization*,... p. 8.

las fórmulas clásicas y nuevas adaptadas a las realidades políticas existentes. De esta manera podemos distinguir:

1. La Unión, que se caracterizaría porque las unidades que la constituyen están claramente delimitadas territorialmente y retienen poderes sólo “municipales” pero compartiendo el poder concentrado en el gobierno común.

2. La Consociación, en la que las unidades constituidas no son territoriales y comparten el poder concentrado en un gobierno global común.

3. La federación *stricto sensu*, en la que las unidades que la constituyen tienen grandes cotas de autogobierno y bajo un gobierno global fuerte pero limitado.

4. La llamada *federacy*<sup>247</sup> es una relación permanente y asimétrica entre dos unidades dotadas de autogobierno y en la que la mayor cuenta con poderes específicos respecto a la menor a cambio de privilegios.

5. El *condominium* supone gobierno común o control de dos unidades que establece reglas de participación o control sobre una tercera, sea un territorio o empresa común.

6. La confederación se caracterizaría porque las unidades que la constituyen tienen un fuerte autogobierno permanente y se hallan ligadas a través de un gobierno débil circunscrito a un ámbito común específico.

7. La liga supondría la existencia de una interrelación débil pero permanente para alcanzar determinados propósitos sin un gobierno común pero con algún órgano conjunto o secretariado.

8. Las autoridades funcionales interjurisdiccionales son entidades comunes o conjuntas organizadas por las constituyentes para ejecutar tareas especiales.

---

<sup>247</sup> Mantenemos el concepto *federacy* siguiendo al autor. ELAZAR que señala que es imposible la traducción de este término al español. (Cfr. ELAZAR, Daniel, “Tendencias de desarrollo institucional en España y en el mundo” en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.30).

Así, podemos ver que existen muchas *especies* de federalismo que incluyen acuerdos federales y confederales, simétricos y asimétricos. En muchos casos, algunas de las formas de federalismo no pueden ser claramente separadas de otras. Incluso, se manifiestan supuestos en los que las políticas acogidas en un sistema, adoptan elementos que corresponden a más de un tipo de las clasificaciones teóricas.

De esta manera, las clasificaciones fijadas en la teoría pueden alterarse en la práctica. El estado de bienestar ha sido un hito clave en el desarrollo del federalismo. El desarrollo del Estado social modifica el reparto de competencias fijado en el modelo federal pues ha permitido el fortalecimiento del poder central al encomendársele el desarrollo de mayores funciones sociales y el ser el único capaz, financieramente, para ejecutar las prestaciones encomendadas. Los modelos clásicos federales analizados son un ejemplo de la transformación acontecida.

A pesar del dinamismo que experimenta el modelo federal no podemos eludir el intentar clasificar las diferentes realidades federales. Así, las líneas que distinguen un tipo u otro de federalismo pueden moverse hacia menos o más centralización ya que la forma de federalismo adoptada evoluciona. Hoy en día y en esa línea, dentro de la clasificación apuntada en líneas anteriores, ELAZAR nos ofrece una distinción entre:

1. Los acuerdos federales que se hallan bajo la forma de Unión —entre los que destacamos a Italia, Reino Unido<sup>248</sup>, España, etc—.

2. Consociaciones que pueden dividirse aquellas que se hallan bajo la forma de Unión —como Bélgica, China, Colombia, Holanda, Sudáfrica, entre otros—; de federación —como Checoslovaquia, India, Yugoslavia, etc—; federados —como Estados Unidos-Puerto Rico—; y Estados asociados —como Estados Unidos-Micronesia—.

---

<sup>248</sup> Sobre este tema JELLINEK subrayaba en 1900 que para que el Reino Unido conservase permanentemente sus colonias sería necesario extender la idea de una “federación imperial” aunque reconoce que de una forma política débil se presentasen el carácter de un Estado federal (*Cfr.* JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F, 2000, p. 678).

3. Los que se aproximan más a los modelos clásicos del federalismo. Éstos son las llamadas federaciones —como Alemania Austria, Estados Unidos, Argentina, México o Venezuela, entre otros—.

4. Los federados —como Dinamarca-Feröes, India-Cachemira, Reino Unido-Guernesey, Reino Unido-Man, Reino Unido-Jersey—.

5. El *condominium* —como Andorra-España-Francia—.

6. Confederales —como la Comunidad Caribeña o la Comunidad Europea—.

7. Ligas —por ejemplo la *Commonwealth*, OTAN, la Liga Árabe, ASEAN, Liga Nórdica—.

8. Finalmente, el Federalismo local y no gubernamental<sup>249</sup>.

Además, debemos añadir que, en muchas ocasiones, el denominar una forma de acuerdo como un tipo federal o confederal puede inducir al equívoco. En la práctica, al existir modelos de organización territorial que presentan elementos que corresponden a los característicos de distintos grupos teóricos, se establecen distintos nombres para definir a un modelo político territorial mixto. Aún podríamos precisar más, en gran número de ocasiones nos encontramos con formas de Estado que admiten varias denominaciones, algunas comunes a otros Estados y otras no, sino que se establecen *ad casum*.

Es el caso de España, que ha sido denominado Estado autonómico, Estado unitario con rasgos federales, Estado descentralizado, Estado regional con competencias legislativas, etc<sup>250</sup>. Lo mismo ocurre con el caso del Reino Unido que, en principio,

---

<sup>249</sup> Para ELCOCK, los gobiernos estatales y federales han soportado los esfuerzos de regionalización aunque éstos han tenido un impacto esporádico y limitado. Su soporte proviene tanto del centro como de la periferia y se dirige de arriba a abajo y viceversa. Las instituciones de gobernanza regional, en el caso de algunos estados, proviene de su integración en comunidades supranacionales, es el caso del Reino Unido como veremos, pero la seguridad de su implementación procede de las políticas del gobierno central. (Cfr. ELCOCK, Howard, "Regionalism and regionalisation in Britain and North America", *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 No.1, 1 february, 2003, pp. 77-78).

<sup>250</sup> El modelo de estado español diseñado por la constitución de 1978, se caracteriza por una indefinición conceptual dado que el texto constitucional no lo menciona y mucho menos lo define. Dada la indefinición conceptual constitucional, la doctrina designa el modelo de estado español bajo fórmulas como: Estado

identificado como un estado unitario, sin embargo, se le añade la locución “inmerso en un proceso de *Devolution*”. Este gran abanico de denominaciones hace que a simple vista no siempre resulte fácil una sistematización teórica de la forma de Estado en tipos cerrados y mucho más si observamos que la clasificación sufre una evolución práctica.

El modelo federal no es ajeno a esa transformación histórica que experimentan los tipos señalados. De manera que, hoy en día cómo modelos federales nos vamos encontrar distintos estados que no responden al esquema clásico de federalismo dual o de ejecución y que tampoco son denominados *per se* federalismos.

Por lo tanto, vemos que si partimos de un concepto evolutivo y dinámico del federalismo, gran parte de la realidad política actual podría comprenderse dentro de los distintos modelos que ésta forma de organización política ofrece. Los sistemas federales se distinguen entre sí, bien en el supuesto de relaciones simétricas, por el grado de poder que retienen los gobiernos regionales y el gobierno federal; bien por su grado de asimetría en el que determinadas regiones, en situación de privilegio, retienen más poder frente a otras del mismo Estado<sup>251</sup>.

Entonces, cabría hacer un estudio más pormenorizado de esas realidades políticas bien porque integran a varios Estados —como es el caso de la Unión Europea— o por reconocer la heterogeneidad de las regiones que las componen —como son los supuestos del Estado autonómico y de la *Devolution* inglesa—. Sólo mediante el estudio de estos nuevos modelos federales —*supra* e *intra* estatales— podríamos entender la nueva dimensión política del Estado en el actual contexto globalizador multinivel.

---

regional; Estado autonómico; Estado plural; Estado de las autonomías; Estado federal unitario; Estado unitario regional; Estado unitario con espíritu federalista; Estado integral; Estado autonómico con matices federalistas; Estado semifederal, semirregional o semicentralizado, etc —términos empleados, siguiendo el orden expuesto, por PECES BARBA, SÁNCHEZ AGESTA, TIERNO GALBÁN, CLAVERO ARÉVALO, ARINO, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, SIMÓN TOBALINA, HERRERO DE MIÑÓN, ENTRENA CUESTA, MUÑOZ MACHADO—

<sup>251</sup> *Vid.* Al respecto, LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, *Relaciones Intergubernamentales en los Estados Autonómico y Federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, IVAP, Oñati, 2002, p. 97.

### 3.4. Breve referencia al federalismo asimétrico

No dudemos concluir este apartado del trabajo sin hacer una pequeña reflexión sobre el concepto del llamado federalismo asimétrico dada la aplicación que se ha hecho del mismo a los supuestos que vamos a analizar.

Y es que, a comienzos del siglo XXI, la indefinición teórica que caracterizaba a los modelos de Estado federales plantea la necesidad de formular nuevos conceptos teóricos y jurídicos, que se referirán no sólo a la naturaleza jurídica de los Estados sino también al propio paradigma federal resultante de los procesos de integración y descentralización.

En este nuevo marco aparece el concepto de Estado federal asimétrico<sup>252</sup> con el que se pretende dar una respuesta a la heterogeneidad que se producen en el sistema de relaciones entre las distintas unidades gubernamentales. En un primer momento, este término se emplea para explicar los modelos federales de países culturalmente distintos, posteriormente, se extendería para referirse a aquellos modelos políticos federales en los que existiese un tratamiento diferenciador.

De manera que, se identifica la existencia de distintos elementos diferenciadores en los modelos federales para configurar un nuevo modelo de federalismo en el que las unidades que lo integran no se encuentran en una situación simétrica, de paridad. En cambio, el modelo asimétrico de federalismo pretende el considerar esas diferencias a través del establecimiento de asimetrías.

Así, si seguimos esta idea nos encontramos que en los sistemas federales existen distintos tipos de asimetrías que podemos clasificar como asimetrías<sup>253</sup> *de iure*<sup>254</sup> o *de*

---

<sup>252</sup> El federalismo asimétrico fue un término acuñado por TARLTON con el fin de reflejar cuál era la realidad por la que atravesaba el federalismo norteamericano en la década de los sesenta, con el se pretendía explicar las concentraciones de colectividad étnicas, lingüísticas y culturales en un territorio, por lo que se distinguían distintos grados —bien la referida a simples situaciones de hecho como la lengua, cultura y economía y situaciones de derecho que suponen un tratamiento jurídicos constitucional distinto— (cfr. TARLTON, Charles.D. “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, *The Journal of Politics Review*, Vol.27, nº4, 1965, pp. 861-874).

<sup>253</sup> AGRANOFF establece esta diferenciación entre asimetría *de iure* o *de facto* con el fin identificar si la diferenciación de las unidades se fija en el momento de creación de las mismas conforme a la Constitución, o debido al impacto cultural, económico y social distinto o por una diferencia de tamaño y peso de estas unidades constituidas lo que afectaría a su poder de influencia. Al mismo tiempo, el autor fija dos niveles

*facto*<sup>255</sup> y que se manifiestan en dos niveles horizontal y vertical<sup>256</sup>. A partir de esta diferenciación podremos elaborar dos conceptos claros de asimetría: uno estricto, que limita el carácter federal de asimétrico a la existencia de una asimetría jurídica y circunscrita a lo fijado en la Constitución; y otro amplio, en el que la asimetría comprendería también a cualquier diferenciación cultural, económica o social existente entre las distintas unidades que componen el Estado federal.

La doctrina ha ido identificando a los nuevos federalismos emergentes como modelos asimétricos en virtud de la existencia de esas diferenciaciones económicas, políticas, jurídicas, culturales, reconocidas constitucionalmente o no respecto a las unidades territoriales que integran a estos estados.

El caso del estado autonómico español o de la *Devolution* en el Reino Unido no han sido ajenos a esta polémica doctrinal sobre su carácter de federalismo asimétrico o

---

de asimetría la horizontal, si se produce en relación con los acuerdos y relaciones entre las distintas unidades, y la vertical si se manifiesta en los acuerdos y relaciones entre el poder estatal y el de la otra unidad componente del Estado federal. (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and Asymmetry", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.16-17).

<sup>254</sup> WATTS señala que los factores que configurarían una asimetría *de iure* serían: el establecimiento de unidades diferentes constituidas desde un punto de vista económica, social y cultural; la relativa autonomía, jurisdicción y poder de las unidades a través de normas federales que establecen una consideración especial determinada para el Estado miembro, de normas de jurisdicción particulares para los Estados miembros o mediante una asimetría de poderes y jurisdicciones ejercidas por determinados estados miembros; la representación de los estados miembros en las instituciones centrales; la representación en las relaciones intergubernamentales tanto en instituciones como procesos; la aplicación asimétrica de a carta de derechos; las enmiendas constitucionales y relativas al poder; y, en último lugar las constituciones de laso estados miembros. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.36 y ss.)

<sup>255</sup> Para ello debería considerarse una serie de factores determinaría la simetría o asimetría *de facto* en los sistemas federales. Entre esos elementos señala: la población, territorio y riqueza de cada unidad que afecte a su poder de influencia; el grado de autonomía y poder; el grado de representación territorial en las instituciones centrales en la toma de decisiones; el grado de representación en los Acuerdos intergubernamentales; el grado de uniformidad en la aplicación de la Carta de Derechos en cada Estado miembro; el papel uniforme o relativo en los procesos de enmiendas constitucionales; el grado de uniformidad impuesto al estado miembro en las previsiones relativas a las de sus propias constituciones, etc. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp. 27-30.)

<sup>256</sup> WATTS indica un tercer tipo de asimetría, la llamada asimetría transitoria frente la asimetría permanente. Con esta clasificación lo que pretende el autor es señalar que en ocasiones la asimetría *de iure* varíe de manera que un estado miembro comience con poco autogobierno y poco a poco incremente su estatus político dado su desarrollo político y económico. (Cfr. WATTS, Ronald, L., "The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism", in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.42.)

no. En el tercer capítulo, al tratar las características esenciales de los dos modelos de distribución de competencias reflexionaremos sobre esa naturaleza asimétrica o no del Estado de las autonomías y de la *Devolution*. Por lo tanto, nos remitimos aquí a las consideraciones que entonces haremos.



## **CAPÍTULO II:**

### **ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL Y LA *DEVOLUTION* INGLESA: DOS EXPERIENCIAS DESCENTRALIZADORAS**

---



*Introducción: Dos experiencias descentralizadoras de corte federal  
en la Unión Europea*

En mundo globalizado las regiones comienzan a desarrollar un protagonismo político inimaginable hace unas décadas. El autogobierno regional alcanzado plantea incluso para muchos autores la reinención del concepto de región<sup>257</sup>. La pérdida del poder del Estado y el incremento del protagonismo regional plantea una reformulación de los modelos políticos conocidos. La acción de la regionalización —que tiende a la diversidad y el reconocimiento de las minorías— y el protagonismo estatal en el ámbito político, jurídico y económico —que supone la centralización de los poderes, la unidad—, convergen en nuevos modelos de organización política de corte federal.

El paradigma federal se extiende y no puede ser eludido su investigación. Al existir gran variedad de modelos políticos a los que se les puede aplicar el calificativo “de corte federal”, resulta decisivo el estudio de experiencias concretas del mismo para su comprensión. El análisis comparativo aportará elementos decisivos sobre la adaptabilidad del modelo de Estado federal a las diversas realidades político existentes y su virtual eficacia en el mundo globalizado.

El fenómeno mundial de la federalización también tiene su reflejo en Europa. Así, junto a los clásicos modelos de federalismo —suizo y alemán—, en las últimas décadas cobran auge nuevos modelos de organización territorial del Estado muy próximos a los arquetipos federales. Bajo este fenómeno se encuentran los supuestos de organización político territorial de España, Reino Unido, Bélgica, Italia, etc.

Estos Estados, lejos de adoptar claramente el “distintivo” de Estado federal, se autodenominan bajo nuevas formas de organización política: Estado regional, Estado

---

<sup>257</sup> Esta idea presentada, en última década del siglo XX, por autores como AMIN, THIRFT, COOKE, MORGAN, STOPER, KRUGMAN, etc, en el ámbito de la globalización económica podría adoptarse en el ámbito jurídico y político. El incremento del protagonismo regional y su desarrollo en las relaciones *supra* e *infra* estatales no se produce sólo en el ámbito económico sino que se extiende a otras dimensiones jurídicas, políticas, sociales y culturales reformulando la posición de las regiones como protagonista de las mismas.

autonómico, *Devolution*, etc. Si nos resulta difícil identificar el modelo de cada uno de estos Estados más difícil será identificar el modelo que sigue la Unión Europea. Lo único que tenemos claro es que todos ellos presentan rasgos de un Estado federal, pero en mayor o menor grado y con distinta intensidad. Será necesario identificar esos modelos para proceder a analizar la repercusión que en la actualidad alcanza el modelo federal.

Los fenómenos federales de los Estados miembro de la Unión de nuevo responden a dos orígenes, por un lado, el de la integración de las regiones formando un Estado federal o la descomposición de este en regiones dotadas de autogobierno y autonomía. Ambos procesos de federalización se desarrollan de un modo paralelo, interactúan y aportan variantes según el Estado miembro que estudiemos.

Son numerosos los ejemplos de Estados regionales en la Unión en los que el protagonismo de las mismas variará en función de la organización política interna de los Estados miembros. Para comprender el peso que las regiones pueden tener en el proceso europeo debemos observar cuál es la realidad política de esas regiones.

Veremos, a partir de aquí, cómo se ha configurado la descentralización política interna en el Estado autonómico y en la *Devolution* inglesa. El fenómeno multiconstitucional europeo será un elemento más a considerar en el reparto competencial interno en los diferentes modelos descentralización. La *Devolution* inglesa y el Estado autonómico español son sólo dos ejemplos de las diferentes posibilidades que presenta el desarrollo de un modelo político de corte federal en dos estados tradicionalmente considerados unitarios. Nos encontramos ante dos procesos de federalización recientes que parten de la descentralización del poder estatal mediante el reconocimiento del autogobierno regional que se integran en el desarrollo del proceso de configuración de la Unión Europea. La delimitación competencial será el punto de partida a la hora de analizar la configuración de estos modelos de corte federal.

La asimetría, el sistema de listas abiertas, la falta de una Constitución codificada como garantía del autogobierno, la supremacía del parlamento británico, la delegación competencial, la coordinación política en los ámbitos de actuación y, en general, una concepción anglosajona del Derecho, marcarán los parámetros del modelo federal británico.

En cambio, la simetría, el sistema de listas cerradas, la garantía constitucional de la autonomía, la tutela ejercida por el Tribunal Constitucional, la titularidad competencial autonómica, la cuestionada coordinación y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, y, en general, una concepción continental del Derecho, definirán las características del modelo autonómico español.

En este capítulo analizaremos los elementos que identifican a uno y otro modelo político territorial. Desde sus orígenes, sus características y modalidades, hasta su sistema de funcionamiento y estructuras indicando cuáles han sido los elementos jurídicos y políticos que han ido configurando en su evolución cada uno de esos Estados. A partir de ahí, cabría plantearse cuál es el verdadero autogobierno regional alcanzado en uno y otro. Por este motivo, el capítulo tercero profundizará sobre la delimitación competencial, desde el análisis comparativo de dos regiones se perfilará el desarrollo práctico del modelo actual de Estado autonómico y de la *Devolution*.

## 1. EL ESTADO AUTONÓMICO

En el supuesto de España nos encontramos con el modelo de un Estado unitario autonómico, el llamado Estado de las autonomías. En lo que se refiere al Estado, el actual presenta enormes diferencias frente el Estado previo de 1975 hasta el punto de que PÉREZ ROYO destaca que lo ocurrido políticamente ha sido una verdadera revolución<sup>258</sup>.

Sobre esta cuestión hemos de subrayar que la Constitución española de 1978, que establece este sistema no aporta ninguna definición de Estado autonómico<sup>259</sup>. Lo que sí

---

<sup>258</sup> PÉREZ ROYO indica que nos hallamos ante una revolución que podríamos destacar sobre todo desde el punto de vista del Derecho Constitucional. Frente otras ramas del Derecho, en el caso del Derecho constitucional no se produce continuidad alguna ni respecto al derecho del franquismo ni respecto al todo el derecho anterior. (Cf: PÉREZ ROYO, Javier, “Debate anacrónico” en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 89).

<sup>259</sup> Al respecto, MÁIZ señala que la nomenclatura federalista no era adoptada de forma clara ni tampoco el diseño institucional en el que se jugaba con la polisemia de nacionalidades o regiones superpuestas sobre las comunidades autónomas. Esto contituiría un producto del consenso constitucional y fijaría un punto de

hace la carta magna es “garantizar el derecho de autonomías de las nacionalidades y regiones que la integran”<sup>260</sup>. Es decir, fija que, sobre una base de unidad del Estado, se garantiza no sólo la existencia de regiones sino también de nacionalidades dotadas de autonomía a las que se les garantiza ese derecho y se someten al principio de solidaridad. Nos hallaríamos ante el supuesto de un federalismo al revés, a partir de la unidad “construida de una forma autoritaria” se avanza hasta llegar al reconocimiento jurídico y político de pluralidad de centros de poder<sup>261</sup>.

Así, el Estado unitario se caracteriza por la existencia de una única fuente de poder originario en todo su territorio. Respecto a las constituciones de este tipo de Estados, WHEARE<sup>262</sup> subraya que han de recoger: la estructura de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en términos generales; la naturaleza de sus relaciones recíprocas; la naturaleza de las relaciones entre los tres poderes y su relación con la comunidad y los derechos de los ciudadanos y sus limitaciones. El cuerpo legislativo puede regular la puesta en marcha de esos principios y la adaptación de la Constitución a las necesidades cambiantes.

La Constitución española va más allá, reconoce la existencia de regiones con derecho de autonomía, garantiza ese derecho y estructura, en su título VIII, las competencias estatales y autonómicas. Nos hallamos ante un nuevo modelo de Estado unitario, el Estado autonómico, que presenta elementos de descentralización política y jurídica que van más allá. La realidad política actual nos presenta muchas formas de Estado intermedias que se escapan a la clásica distinción Estado unitario-Estado federal. Así, pierde virtuosidad la clasificación de Estados en:

1. Los absolutamente centralizados, política y administrativamente. En ellos sólo hay un foco de actividad política y administrativa, una única legislación o un único ordenamiento

---

partida extraordinariamente abierto y rico para el futuro. (Cfr. MÁIZ, Ramón, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en VV.AA. *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, p. 72).

<sup>260</sup> Cfr. el artículo 2 de la Constitución española que abre paso al estado de las autonomías y establece sus principios básicos de unidad, autonomía y solidaridad.

<sup>261</sup> BLANCO VALDÉS señala que nos encontramos ante un experimento peculiar ya que el punto de salida no es la diversidad sino la unidad impuesta que evoluciona hacia el reconocimiento jurídico y político de la pluralidad. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p.22)

<sup>262</sup> Cfr. WHEARE, Kenneth.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.39.

jurídico. Citaremos como ejemplos a Francia<sup>263</sup> hasta hace muy poco, España hasta 1978, o el Portugal continental<sup>264</sup>. En la actualidad, esta forma de Estado no existe, así Francia, en 2003 reformó su Constitución fortaleciendo el papel de las regiones, dotadas ahora de cierta autonomía en el plano administrativo y fiscal.

2. Los descentralizados<sup>265</sup>. Son aquellos Estados en los que existe una única soberanía pero no asentada físicamente en una sola sede. Aunque esto no signifique crear formalmente varias fuentes de poder. La descentralización puede ser de dos tipos:

a) Administrativa. En ella lo que se descentraliza es la ejecución de las decisiones tomadas por el poder central, pudiendo ser revocada y está subordinada jerárquicamente al poder central.

b) Política. En este caso, lo que se descentraliza es el poder. Aunque puede ser centralizado al tratarse de un poder concedido y no originario. Podemos citar como ejemplos de ese tipo de descentralización la recogida en el artículo 2 de la Constitución española en el que se garantiza la existencia de las autonomías aunque formalmente sería posible suprimirlas a través de la reforma de la Constitución<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Si bien la revisión constitucional del 28 de marzo de 2003 ha incluido este proceso descentralizador en la Constitución francesa que se ha centrado en la garantía de la diversidad de las entidades regionales ya que prevé la posibilidad de sustituir unas colectividades con diferentes competencias aunque a través de la mediación del legislador nacional. Hubo dos reformas, la primera fue llevada a cabo entre 1982 y 1983 a través de leyes de descentralización que perfeccionaron aunque sensiblemente el modelo francés; la segunda, parte de la ley de reforma constitucional 2003-276, de 28 de marzo relativa a la organización descentralizadora de la república y se desarrolla en leyes orgánicas como la 2003-705, 2004-758, 2004-809 que han supuesto la reforma de la constitución francesa en este ámbito. Esas reformas se han materializado en: la constitucionalización de las regiones; la sustitución de las colectividades territoriales tradicionales existentes; la participación de las colectividades de ultramar en la función legislativa estatal con el estatus de departamento; el reconocimiento de un poder reglamentario de las colectividades territoriales para el ejercicio de las competencias; la posibilidad de que los colectivos territoriales deroguen, a título experimental y con un objeto y tiempo limitados, las disposiciones legislativas que regulan sus competencias; el reconocimiento expreso de la autonomía financiera de las colectividades regionales; el reconocimiento de la participación popular en los asuntos locales por la vía del referéndum. Si bien, la descentralización en Francia se ha caracterizado por ser meramente administrativa, ésta función ha sido desempeñada por el Prefecto que es nombrado por el Estado y está sujeto jerárquicamente al Ministro de interior. A propósito de este tema resulta interesante la consulta del trabajo de Cristina ZOCO ZABALA “Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa en la *Revista española de derecho constitucional*, nº72, 2004, Madrid, pp 163-186.

<sup>264</sup> Aunque las regiones insulares de Azores y Madeira tienen autonomía político-administrativa y un régimen especial reconocido en el artículo 6 de la Constitución portuguesa y establecido en sus respectivos estatutos —la Ley 13/91 de 5 de junio y 130/99 de 2 de agosto del *Estatuto político administrativo da Região de Madeira* y la Ley 9/87 de 26 de marzo, *Estatuto político administrativo da Região autónoma dos Açores*—.

<sup>265</sup> Algunos autores como Preston KING, que siguen las líneas de PRODHAND, PROUDON, BAKUNNIN, etc, subrayan que este sería un paso previo al federalismo.(Cfr. KING, Preston, *Federalism and Federation*, Crownmhen, London, 1982, p. 139).

<sup>266</sup> Caso posible aunque muy hipotético. Por el contrario, en otros supuestos como Alemania, una reforma constitucional nunca podría eliminar el papel de los *Länder*.

Al aparecer nuevas formas de organización político-territorial, superaremos esta clasificación de Estados centralizados o no. Pero caben diversos grados de descentralización si analizamos cada uno de ellos por separado podemos comprender la realidad del proceso ante el que nos encontramos.

Actualmente existen Estados federales bastante centralizados y Estados unitarios muy descentralizados, es el caso de España. Así, dentro de los modelos de Estado debemos hacer una mención específica a la versión autonómica o regionalizada. El modelo regional correspondería al de un sistema unitario con descentralización política y administrativa. El modelo de Estado autonómico sin embargo presenta elementos de carácter federal.

La denominación de Estado unitario autonómico o federal no sea indiferente, pero puede inducir al equívoco. De manera que, para conocer el tipo de Estado que nos encontramos es necesario olvidarnos de los nominalismos y, en cambio, analizar la estructura política del Estado autonómico. Si bien la característica principal que distingue los modelos de Estado federal del Estado unitario es la división vertical del poder frente el único nivel de poderes del Estado unitario. Esa diferencia afecta a la estructura y a la dinámica de los poderes<sup>267</sup>.

La distinción entre Estados unitarios y federales es válida ya que la estructura, principios y la dinámica de sus instituciones se mantiene; pero, dadas las características peculiares de algunos Estados, debemos considerarlos como especiales a la hora de analizarlos. Así, los ejemplos clásicos de uno y otro modelo, a pesar de la evolución experimentada por ambos como vimos en la parte primera del trabajo, serían la Alemania federal y el Estado unitario francés. Mientras que en el Estado unitario existe un único nivel de poder, en el Estado federal existe una división vertical del mismo entre la federación y las partes que la integran que afecta a sus estructuras y a la dinámica de poderes. El Estado federal es más complejo que el unitario y más conflictivo en materia de competencias.

Esto se complica aun más ante la gran variedad de modelos federales que nos encontramos. Así, la doctrina federalista considera que no existe un único criterio que

---

<sup>267</sup> Para AJA sólo existen dos categorías de gobiernos, los unitarios y los federales, sin que exista una categoría intermedia con reglas propias que puedan servir para indicar criterios diferenciados de funcionamiento político, como la categoría de estado regional. La denominación de un tipo u otro puede ser políticamente importante ya que puede “generar adhesión o el rechazo de parte de la población”. (Cfr. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, alianza editorial, Madrid, 2004, pp.41 y 47).

permita calificar a un Estado como federal. Debemos valorar una serie de elementos para ver si el Estado en cuestión reúne los requisitos llamados federales para determinar si éste es federal o no.

Como indicábamos en el apartado 1.4 del primer capítulo, los elementos que identificaría el modelo estatal de corte federal son, esencialmente, los siguientes: el reconocimiento constitucional de la estructura federal, que evitaría que el Estado incremente el poder y garantía cierta esfera de potestad a los Estados miembros; la distribución de competencias entre federación y Estado, que también se encuentra garantizada en la constitución; la resolución de conflictos por una instancia neutral e independiente políticamente de la federación; la existencia de instituciones representativas de los Estados miembros que actúan políticamente de una forma independiente de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; un sistema de relaciones entre federación y Estados miembros; el establecimiento de mecanismos que permiten la participación de los Estados miembros en la posición del Estado federal<sup>268</sup>.

El Estado autonómico español, externamente, semeja a un modelo federal si bien, internamente, la soberanía originaria corresponde al Estado mismo —poder central— y no a las regiones o autonomías. Por ello, es necesario identificar cuáles son los elementos que definen al modelo español ya que “apelar al federalismo sin mas precisión es no decir nada porque todos los países federales tienen estructuras y modos de funcionamiento distintos entre sí e, incluso, a veces se habla de *mock federal status* para referirse a ciertos estados cuyo federalismo se considera más bien nacional”<sup>269</sup>.

De este modo, el modelo de Estado en España se caracteriza porque a partir de una forma de Estado tradicionalmente unitario se establece, a través de la Constitución del 1978, un nuevo modelo político territorial, que, a partir de la descentralización se configura como federal. El modelo español responde a las características que presenta el nuevo paradigma de Estado constitucional que vamos allá de la centralización política y se adecúa a la realidad jurídica, social y económica. Para ello se adopta una forma de Estado que

---

<sup>268</sup> Este requisito se ha convertido en trascendente en los últimos años ante la inexistencia de una técnica jurídica exacta que garantice las competencias de los entes infraestatales. En las últimas décadas, Estados europeos como España, el Reino Unido, Bélgica, Italia, etc, han ido adoptando estos requisitos. De manera que se han ido introduciendo en un proceso de reorganización política territorial con rasgos federales.

<sup>269</sup> PÉREZ CALVO, Alberto, “Perfeccionamiento del Estado autonómico” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, p. 155.

evoluciona y que integra elementos de unidad y diversidad sin que se identifique con los modelos clásicos definidos.

En el anterior capítulo indicábamos que el nuevo paradigma de Estado federal no responde exactamente con las modalidades clásicas del federalismo. El Estado autonómico no es ajeno a ese elemento característico de los nuevos modelos de Estado de corte federal. Así, en el caso español, puede destacarse que para hablar de federalismo de tipo clásico faltan ante todo los elementos de: una soberanía originaria autonómica; la plena autonomía —ya que la garantía constitucional de la autonomía es insuficiente—; mayor capacidad de decisión a efectos internos y mejora de su participación en la toma de decisiones estatales —por lo que se plantea la reforma del Senado—; un mayor poderes y unas competencias autonómicas más peso —como la existencia de un poder judicial autonómico—; o mejores vías de participación en la Unión Europea en defensa de sus intereses que vayan más allá de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, el Comité de representación permanente (COREPER), el Comité de las regiones, etc. Esta carencia de elementos federales hace que algunos autores, como HERRERO DE MIÑÓN establezcan nuevas clasificaciones dentro de la ciencia política para el Estado autonómico español<sup>270</sup> aunque las características que destacan de este modelo político nos lleva reconocer la existencia de elementos de corte federal.

Para comprender si realmente el Estado autonómico puede definirse como uno de los modelos de Estado federal que corresponden al nuevo paradigma estatal, debemos indicar cuál ha sido su evolución, las características que presenta y las modalidades o tipos que lo configuran. Sólo a partir de ahí, y de la existencia real de elementos que podrían

---

<sup>270</sup> Sobre esta cuestión destaca HERRERO DE MIÑÓN que “España no es confederada ni federal (...) sino diferencial” por lo que ha de ser comparada con los sistemas políticos austro-húngaro, o británico y no con el modelo alemán. Identificando el caso español con el del Reino Unido el autor sustenta su afirmación en el hecho de que existen “*corpora política plenas*” dentro de ella, en concreto se refiere a Cataluña y a Escocia a las que identifica como naciones propias que no son miembros homogéneos del cuerpo político global. Ahora bien, HERRERO DE MIÑÓN también reconoce que el sistema autonómico establecido con la Constitución ha ido evolucionando y de ese sistema que él identifica como diferencial se pasa a un proceso de generalización y homologación que culmina con los pactos autonómicos y que redirige el modelo a uno de corte federal, por lo que esa identificación con el modelo diferencial quedaría desvirtuada. De esta manera, frente a la yuxtaposición de entidades fragmentariamente estatales típicas del modelo diferencial se ha establecido un modelo político en el que se superponen las estructuras estatales de un modo más o menos homogéneo. (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “la posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, pp.13 y ss.).

denominarse federales podremos concluir si el modelo autonómico responde al de un paradigma federal.

La cuestión será determinar cuánto poder descentralizado es necesario para hablar de un modelo federal. El tercer capítulo de este trabajo se centrará en las garantías que ofrece, desde el punto de vista competencial, el modelo autonómico para preservar el autogobierno regional. Por este motivo, antes de un análisis concreto de los ámbitos de gobierno central y autogobierno de las Comunidades autónomas debemos comenzar nuestra investigación con un estudio de la evolución del proceso autonómico.

## 1.1 La evolución de las autonomías

### 1.1.1 Características del Estado Autonómico.

#### *Una aproximación al concepto de Estado autonómico*

Numerosos son los rasgos que identifican al modelo de Estado español. La indefinición teórica del modelo de Estado adoptado por la Constitución española<sup>271</sup> permitió, en la práctica, que se desarrollase un proceso flexible, abierto e inconcluso que se denominó proceso autonómico y que nos presenta elementos de tipo federal. Este proceso supuso la configuración del Estado autonómico o el Estado de las autonomías que ha generado una territorialización completa del Estado español<sup>272</sup>. Esa denominación procede del reconocimiento que el artículo 2 de la carta magna hace al principio de autonomía aunque no exista una mención expresa al término ‘Estado autonómico’.

---

<sup>271</sup> Sobre la cuestión de la singularidad de la forma de Estado española y la apertura de la estructura del mismo a las dinámicas generadas por la acción de los partidos, como elementos caracterizadores del modelo español en los debates constituyentes ha de consultarse JARIA I MANZANO, Jordi, “La forma de Estado en los debates constituyentes”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.13-28. En él se analizan los elementos que configurarían el consenso alcanzado sobre el estado regional y el Estado de las autonomías en los debates constituyentes, su importancia se halla en el hecho de que de él partiría la configuración del actual sistema político de distribución territorial del poder.

<sup>272</sup> PÉREZ ROYO subraya que en estos tres decenios se ha producido la transformación más intensa de la sociedad española desde la imposición definitiva del Estado constitucional en la década de los treinta del siglo XIX. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, “Debate anacrónico” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 89).

Una de las características más destacadas del Estado de las autonomías es el de la carencia de una teoría consolidada sobre el Estado autonómico. Lo que generó problemas de incertidumbre y confianza de la opinión pública que se han ido superando con el devenir de los años y su evolución.

Las razones que explican esta carencia teórica son, a juicio de AJA<sup>273</sup>: la escasa definición de la propia Constitución sobre la estructura territorial del Estado; su construcción progresiva a lo largo de las últimas décadas; la falta de correspondencia en el derecho constitucional comparado de un modelo así definido; y, ante todo, la existencia de visiones muy disitintas entre los partidos de ámbito estatal y los nacionalistas. Esto ha generado problemas posteriores como son el de la injustificada desconexión de los procesos de reforma constitucional y estatutaria<sup>274</sup>.

A pesar de la indefinición política de la forma de Estado español, sí podemos señalar algunos elementos que determinan su carácter autonómico<sup>275</sup>. Entre esas premisas, de las que debemos partir para hablar de este tipo de Estado, señalaremos que:

---

<sup>273</sup> (Cfr. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, alianza editorial, Madrid, 2004, pp.49-50). AJA destaca que las distintas visiones de los partidos políticos sobre el significado del Estado de las autonomías es un problema serio ya que las mayorías electorales coyunturales no pueden variar la estructura del Estado, al ser la pretensión de permanencia un elemento propio de toda Constitución. En este sentido, BLANCO VALDÉS subraya que el poder político a parece como medio y fin ya que los nacionalistas plantean como un gran problema a resolver el de la recuperación de las identidades nacionalistas cuando la solución sería el de la aceptación sin olvido de la propia identidad. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p.29).

<sup>274</sup> Ya que al mismo tiempo que se han presentado proyectos de reforma estatutaria, hasta el punto de que se hable de un proceso generalizado de reforma del título VIII, se plantea la necesidad de modificar la Constitución en los términos presentados en el proyecto de Informe sobre las modificaciones de la Constitución española aprobado por el Consejo de Estado el 16 de febrero del 2006, sin que en el se tengan en consideración las reformas estatutarias. Para solucionarlo ORTEGA propone que la Constitución recoja las nacionalidades y regiones si la reforma del estatuto así lo establece, también las definiciones estatutarias sobre la naturaleza jurídica de la misma, y las diferencias institucionales que supusiesen alguna asimetría. (Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, pp.13-15). Respecto a ello, no debemos olvidar el carácter fundamental y la razón de ser que tiene la Constitución y la correspondiente a los estatutos de autonomía, por lo que la Constitución no ha de regularlo todo ya que perdería su carácter básico. La conexión entre ambas reformas se logra cuando la reforma estatutaria se hace al amparo de la Constitución y bajo el procedimiento previsto.

<sup>275</sup> Aquí también nos podríamos remitir a los diez rasgos definitorios de la especificidad del Estado autonómico señalados por LÓPEZ AGUILAR y que podemos reagrupar y resumir en los siguientes: 1. El reconocimiento del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que avalan su adscripción como Estado compuesto. 2. La cualidad paramétrica de los enjuiciamientos de constitucionalidad que se reconoce a los estatutos de autonomía. 3. La no perfección de la constitución en el ámbito territorial. 4. La variabilidad competencial y material del bloque de constitucionalidad. 5. El tener que analizar la proyección del Estado de las autonomías sobre el Poder Judicial a través de una secuencia diacrónica lo que supondrá que se haga no sólo sobre la constitución sino también sobre el bloque de constitucionalidad. 6. La existencia de agudos problemas desde el punto de vista orgánico e institucional en la reorganización territorial de la Justicia que se complica con la existencia de los reenvíos. 7. La importante labor jurisprudencial y doctrinal desde el punto de vista de la construcción y el perfeccionamiento del Estado de las autonomías. (Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan

Primeramente, la autonomía no es soberanía. Mientras que la soberanía reside en el pueblo español<sup>276</sup>, la autonomía podría definirse como la capacidad de auto normarse y de autogobierno, es decir, es la capacidad de decisión de tipo político y jurídico. La autonomía es un poder limitado, congruente con la unidad total del ordenamiento jurídico y político, se halla reducida a un haz de facultades o potestades para la gestión de los intereses de las respectivas comunidades autónomas<sup>277</sup>. Esta autonomía de las comunidades autónomas es distinta a la autonomía local. Es decir, la estructura del poder territorial está graduada no jerarquizada y reservada constitucionalmente a la consecución de sus propios intereses.

La autonomía corresponde a las distintas comunidades autónomas que han establecido sus instituciones, sus estatutos y normas y se encargan de su ejecución, pero carecen de un poder judicial propio<sup>278</sup>. La soberanía, en cambio, es un poder supremo, ilimitado y perpetuo para hacer leyes<sup>279</sup>. No tendría los límites de la autonomía que ha sido establecidos en la Constitución —interés general, solidaridad entre regiones, poder coactivo federal, etc—.

En segundo término, la autonomía de la comunidad autónoma no puede comprenderse dentro del modelo de Estado unitario clásico. El Estado unitario exige la existencia de una única estructura centralizada de poder sin que sea posible una separación vertical de potestades paralela a la división horizontal de poderes. En el Estado autonómico español, las autonomías dotadas de autogobierno detentan el poder legislativo y ejecutivo garantizados constitucionalmente<sup>280</sup>. La relación de estos poderes autónomos con los poderes del Estado no está fijada por la jerarquía, cada uno tiene un ámbito de actuación

---

F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 81 y ss).

<sup>276</sup> Cfr. el artículo 1.2 de la carta magna española.

<sup>277</sup> Cfr. el artículo 137 de la Constitución española y la fundamentación jurídica 3 de la sentencia del Tribunal constitucional de 28 de julio de 1981 en la que se indica que la garantía institucional es un derecho de los distintos entes territoriales a intervenir en los asuntos que afecten a su comunidad.

<sup>278</sup> Los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas comunidades autónomas se integran dentro de la estructura judicial central.

<sup>279</sup> Recordemos la ya comentada definición que nos aportó BODINO en los *Seis libros de la República*

<sup>280</sup> Para RIUPÉREZ ARAMILLO la garantía constitucional del principio de autonomía constituye elemento clave a la hora de definir el Estado autonómico como federal. Esta elección por el modelo federal descansa sobre el principio de primacía constitucional y sobre la rigidez de la reforma de la carta magna, conjugados con el principio dispositivo y extensibles a los estatutos entendidos como favorecedores de la autonomía. (Cfr. RIUPÉREZ ARAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, colec. temas clave de la Constitución española, tecnos, Madrid, 1994, pp. 68, 181y 182).

más o menos definido y han de cooperar y colaborar aunque todos ellos siempre se hallan supeditados a los que establece la Constitución española y a sus leyes de desarrollo<sup>281</sup>.

En tercer lugar, la autonomía guarda cierto paralelismo o presenta elementos comunes al Estado federal, frente al modelo de Estado unitario del franquismo<sup>282</sup>. Así, muchos autores, constitucionalistas y politólogos<sup>283</sup> subrayan que el Estado español es un Estado federal con peculiaridades y diferencias como ocurre con los demás Estados federales entre sí. Aunque fueron numerosos los supuestos sociopolíticos<sup>284</sup> que impidieron que al constituyente español inclinarse claramente por alguno de los dos sistemas de organización de poder. Mas la evolución práctica del mismo ha ido acentuando el carácter federal del Estado español al ser capaz de integrar el aumento el autogobierno autonómico con el desarrollo de un gobierno estatal. Esto no significa el que se aceptase sin más este modelo, existían razones que se argumentaban en contra del modelo federal de Estado español, como eran: el temor a un desorden político y jurídico semejante al de la segunda República, el miedo a que apareciesen disfunciones en el trabajo de la administración pública estatal, el que se incrementase la descentralización funcional<sup>285</sup>, etc.

A partir de las premisas señaladas podemos ordenar las características que presenta este modelo de descentralización política de poder estatal aplicada en España. Así, los rasgos que identifican al Estado autonómico<sup>286</sup>, pueden enumerarse como los siguientes:

i) un Estado de estructura descentralizada creado por la Constitución española para atender a los problemas históricos y a la unidad territorial;

---

<sup>281</sup> También, incluimos aquí a los principios constitucionales, los estatutos, las leyes orgánicas y ordinarias y a la jurisprudencia que desarrollan lo establecido en la Constitución española.

<sup>282</sup> Así, “la España posfranquista cada vez más responde a una lógica federal de hecho sino de derecho. El movimiento descentralizador implica el reconocimiento de España como un estado plurinacional y multilingüe. Implicaba también el reconocimiento de la necesidad de introducir el principio de autogobierno en el tejido político”. (Cfr., AGRANOFF, Robert, RAMOS GALLARÍN, J. Antonio, “La evolución hacia una democracia federal en espera: un sistema de relaciones intergubernamentales”, en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.55)

<sup>283</sup> Entre otros, destacaremos a ELAZAR, AJA, SOLOZABAL ECHEVARRIA, TRUJILLO FERNÁNDEZ, etc.

<sup>284</sup> Citaremos entre ellos: la crisis del modelo franquista en el que el estado unitario era uno de sus máximos exponentes, el agotamiento histórico del modelo unitario y el intento de acercar los centros de decisión al ciudadano, el impulso de las llamadas comunidades históricas por transformar la estructura central del estado, la exigencia técnico funcional de redistribuir territorialmente el poder del Estado y las regiones que cobran cada vez un mayor protagonismo político y jurídico, etc.

<sup>285</sup> Esa descentralización funcional se produciría por el establecimiento de organizaciones públicas territoriales o entidades locales, de organismos autónomos, sociedades públicas, fundaciones de interés público etc.

<sup>286</sup> Al respecto, resulta interesante la tesis y una cita sobre el carácter del Estado autonómico que configuran los rasgos del mismo recogidos por AJA, en artículo titulado “Igualdad competencial y hecho diferencial”, en Eliseo AJA *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Colección Institut d’Estudis Autònomic, n° 23, Barcelona, 1995, pp. 71 y ss.

ii) los principios generales de este modelo de organización política territorial del poder se hallan en la Constitución pero son desarrollados por los Estatutos de autonomía, acuerdos políticos, leyes ulteriores y sentencias del Tribunal constitucional;

iii) ha supuesto que de un Estado supercentralizado se establezca un modelo fuertemente descentralizado sin que exista un modelo teórico referencial;

iv) no hay una definición clara de los elementos fundamentales del este modelo de Estado que nos oriente de su evolución futura, se trata de un proceso dinámico, flexible e inconcluso, lo que suscita la necesidad de trazar grandes líneas maestras para identificarlo;

v) esa indefinición se deriva de sus rasgos esenciales y su relación con el modelo federal;

vi). el Estado autonómico presenta rasgos comunes a los estados federales europeos: como es el reconocimiento constitucional de la autonomía, la existencia de instituciones políticas propias, la distribución competencial del poder entre los distintos entes territoriales, etc.;

vii). además de esos elementos comunes, el estado autonómico presenta rasgos específicos como ha sido el reconocimiento de hechos diferenciales<sup>287</sup> en algunas comunidades;

viii). existen problemas autonómicos pendientes de una solución política, algunos pueden ser generalizados para todas las comunidades autónomas, como la escasa representatividad del Senado<sup>288</sup>, y otros requieren un tratamiento específico, como es el del concierto económico vasco;

---

<sup>287</sup> Debemos destacar que la doctrina mantiene cierta polémica sobre el carácter subjetivo que puede tener la determinación de los hechos diferenciales. Sobre esta cuestión hay que matizar que ÁLVAREZ CONDE destaca que el concepto de hecho diferencial se caracteriza por ser flexible y subjetivo dado su carácter político e ideológico cuyo origen se encontraría en la Restauración concretamente en la literatura catalanista cuando se menciona al *fet diferencial*. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, p.111). Frente a esta postura, AJA sostiene que los hechos diferenciales son configurados como un elemento operativo de carácter objetivo que tiene reconocimiento constitucional y estatutario y que proporciona un fundamento para que las comunidades autónomas mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la potestad genérica de autogobierno que comparten con las demás (Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, pp. 174-175). Y, Por su parte, BLANCO VALDÉS subraya que los hechos diferenciales son hechos que se traducen en el reconocimiento de ámbitos competenciales específicos, que en el caso del País Vasco y Cataluña se configuran como una singularidad política, circunscribiendo su ámbito en España a un sentido meramente político BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, pp. 111 y 118)

<sup>288</sup> Las comunidades autónomas sean conformado como instituciones fuertes hacia dentro de cada una de ellas pero en conjunto el sistema autonómico es débil al soportar numerosos conflictos de competencias, al existir un deficiente integración de ellas en el estado y al carecer de instrumentos de colaboración entre sí. (Cfr. AJA, Eliseo, "La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional" en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 249 y ss.).

ix) el Ingreso de España en la Unión Europea ha afectado a la posición y competencias de las comunidades autónomas, ha de lograrse un desarrollo del estado autonómico en el marco del proceso comunitario, en este sentido AJA habla de la existencia de un embrión de la nueva unidad política que previsiblemente modifique la posición del Estado y las Comunidades autónomas.

Por todo ello, se puede comprender que en el momento de redactar la Constitución española el punto más conflictivo fue el de la estructura territorial del poder. La complejidad del modelo adoptado no sólo se refleja en su regulación constitucional sino también en su ulterior configuración. El acuerdo de mínimos alcanzado quedó pendiente de su concreción y definición futura<sup>289</sup>.

### 1.1.2 El Estado autonómico como proceso

El concepto de Estado autonómico refleja el complejo panorama político español en el que se ha logrado un consenso por el constituyente en las cuestiones claves en materia de organización territorial<sup>290</sup>. Ese consenso de mínimos<sup>291</sup> se ha manifestado en la adopción de un acuerdo que ha requerido el posterior desarrollo práctico en estatutos de autonomía, leyes, sentencias del tribunal constitucional, etc. Por ello, se dice que el proceso de

---

<sup>289</sup> El primer ante proyecto de Constitución publicado en el Boletín Oficial de las Cortes españolas el 5 de enero de 1978 era más preciso porque fijaba un proceso homogéneo en ritmos y contenidos, una única vía de acceso a la autonomía, un único procedimiento de elaboración de los estatutos y la organización de las instituciones de las comunidades autónomas. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, en *El Estado federal interminable*, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*. GARCÍA CORTAZAR, Fernando, Papeles de la Fundación, número 66, Madrid, 2001, pp. 167-168). Frente a la declaración de intenciones que incluiría en un acuerdo de mínimos el texto constitucional aprobado.

<sup>290</sup> Como ha sido el reconocimiento de las autonomías, sus instituciones, su significado jurídico, etc.

<sup>291</sup> Sobre esta cuestión APARICIO PÉREZ manifiesta que, frente al complejo histórico, institucional y social, la Constitución de 1978, basada en el consenso alcanzado, dió cauce a antiguos problemas relativos a la forma territorial de Estado pero de un modo ambiguo y poco previsible. El autor presenta las deficiencias técnicas del Título VIII como elemento que hace presuponer que los constituyentes se hallaban poco preparados para regular este apartado, como consecuencia, el resultado fue un diseño constitucional a trazos de la estructura territorial del poder. Por lo tanto, la imagen de un modelo territorial híbrido sería resultado de las dificultades de alcanzar el consenso político y el intento de buscar una forma de distribución del poder que se diferenciase a las anteriores ya que éstas había generado contiendas armadas. (Cfr. APARICIO PÉREZ, Miguel A., "Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político", en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, p. 30). Este consenso de mínimos manifestó una serie de límites: el primero derivado de la superposición de ordenamientos jurídicos; el segundo, el de la progresiva integración en la Unión Europea; y, el tercero, la carencia sistemática de un desarrollo paralelo de la otra dimensión, el cogobierno. (Cfr. MÁIZ, Ramón, "Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia" en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, p.73)

autonomía es un proceso abierto y necesitado de ulteriores concreciones. Sobre esta cuestión algunos autores han identificado el ulterior desarrollo jurídico infraconstitucional del modelo previsto por la Carta magna como una desconstitucionalización<sup>292</sup> justificándolo en el hecho de que en esos momentos no pudo ser previsto.

Pero no debemos olvidarnos de la existencia del artículo 2, del Título VIII, de la disposición adicional primera, etc. ya que constituyen los pilares constitucionales básicos en la edificación y ulterior desarrollo del Estados de las autonomías tal y como es hoy<sup>293</sup>. Incluso, a la hora de entender el actual modelo de Estado, no podemos olvidarnos del artículo 93 ya que deja la puerta abierta a la integración comunitaria que ha influido de un modo decisivo en el desarrollo del Estado autonómico.

Aunque expresamente el texto constitucional no indicaba todos los perfiles que alcanza hoy el Estado autonómico, sobre eso no hay dudas, no podemos eludir el hecho de que en el se fija las características del modelo abierto y flexible<sup>294</sup> que permiten que hoy se configure como es por lo que como se ha indicado, puede resultar exagerado<sup>295</sup> la

---

<sup>292</sup> A favor de esta expresión acuñada por CRUZ VILLALÓN en su artículo “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº4, 1982, pp. 53-63) se manifiestan autores como MONTILLA MARTOS u ORTEGA ÁLVAREZ. Al respecto, ORTEGA ÁLVAREZ señala que tanto la integración en la Unión Europea como la descentralización interna de hoy son dos fenómenos políticos que no pudieron ser contemplados desde la Constitución. Esto habría repercutido en el actual funcionamiento de la España plural que, junto a la posible disfunción del principio de solidaridad interregional, manifestaría la falta de un diagnóstico a los veinticinco años de funcionamiento del modelo autonómico. (Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005). Idea que comparte MONTILLA MARTOS al afirmar que se trata de una expresión afortunada, ya que la Constitución prefigura una distribución territorial del poder, fija un límite competencial de las comunidades autónomas en el artículo 149.1 y se remite a leyes formales y procedimentalmente diferenciables de cualquier acto legislativo, a los Estatutos de autonomía (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 18-19).

<sup>293</sup> Incluso podríamos incluir en esta lista la pequeña puerta abierta por el artículo 93 a la integración comunitaria que de manera tan importante ha incidido en el desarrollo del Estado autonómico hoy. Lo que se opondría a la idea sustentada por ORTEGA ÁLVAREZ reflejada en la nota al pie anterior.

<sup>294</sup> De esta manera, no hay una desconstitucionalización en sentido estricto ya que existía un diseño constitucional y no sólo una prefiguración provisional o flexible. APARICIO PÉREZ, Miguel A., “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los estatutos) *Revista catalana de dret públic*, número 31, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2005, pp 57 y ss.

<sup>295</sup> Así, destacan entre otros, TOMÁS Y VALIENTE Y BLANCO VALDÉS al referirse a esta cuestión llamada por el autor Pedro CRUZ VILLALÓN “desconstitucionalización de la estructura del Estado, permitida por la propia Constitución” puesta de relieve ya en el citado artículo “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº4, 1982, pp. 53-63. (Cfr. TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Uniformidad y diversidad en las comunidades autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en HERRERO DE MINÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, p. 22). (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, en *El Estado federal interminable*”, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*. GARCÍA CORTAZAR, Fernando, Papeles de la Fundación, número 66, Madrid, 2001, p 172). E incluso, MONTILLA MARTOS lo indica cuando, aún destacando el acierto terminológico de CRUZ VILLALÓN, lo corrige señalando que se trata de un modelo competencial no

caracterización de modelo desconstitucionalizado o no previsto constitucionalmente. Lo que se ha producido ha sido una desconstitucionalización del ulterior desarrollo del modelo autonómico pero no de sus bases, por lo que no se trata de un modelo desconstitucionalizado, su establecimiento tiene un origen constitucional<sup>296</sup>.

Además, el proceso autonómico es un proceso flexible y dinámico porque a lo largo de más de dos décadas de vigencia se ha ido adaptando al momento y a los avatares ha evolucionando con ellos. Así, se han ido formando las comunidades autónomas, se establecieron sus estatutos, se variaron sus competencias, se ha adaptado al proceso de integración europea, etc. Es decir, el Estado autonómico es el resultado de la interacción de diversos factores<sup>297</sup> a los que nos referiremos con más profundidad más adelante.

Pero no se trata de un proceso concluso, si no que permanece abierto y pendiente de un ulterior desarrollo. Sobre el carácter de apertura la doctrina discute al entender que el proceso autonómico español tras la previsión constitucional y sus límites va concretando los mismos producidos a tra vés de su desarrollo.

Así, mientras un sector doctrinal mayoritario subraya que nos encontramos ante un proceso abierto ya que parte de identificar su cierre con la conclusión de su evolución o

---

desconstitucionalizado sino un modelo no completado por el constituyente (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, p.19)

<sup>296</sup> En este sentido también se pronuncia, aunque referido a las comunidades históricas, APARICIO PÉREZ, que señala que no se trataba de una desconstitucionalización en sentido estricto porque sí aparecía un diseño sectorial y no “simplemente una prefiguración”. De manera que, aunque la regulación de la Constitución es provisional, lo que el autor califica como aspecto negativo, y flexible, aspecto positivo, sin embatrgo para los tres territorios históricos no era provional ni flexible. Existían tres intensidades normativas diferentes en la regulación del modelo pero que posteriormente fue eliminada por el desarrollo del proceso autonómico. (Cfr. APARICIO PÉREZ, Miguel A., “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los estatutos) *Revista catalana de dret públic*, número 31, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2005, pp 10 ss.). Para MÁIZ la indefinición del modelo y posterior descoconstitucionalización parte del diseño institucional consensuado que peretendió vincular dos procesos: la descentralización territorial de todo el Estado y la a comidación de las nacionalidades y regiones con muy diversa sustantividad social y política en sus electorados y en sus demandas democráticas. (Cfr. MÁIZ, Ramón, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, p. 72).

<sup>297</sup> Entre esos factores, AJA destaca los factores jurídicos y políticos como las reivindicaciones políticas que provenían de los últimos años del franquismo, el primer impulso de las preautonomías, las normas generales de la constitución, la aprobación sucesiva de los estatutos de autonomía, la legislación del estado, las comunidades autónomas, los pactos políticos, la interpretación del tribunal constitucional, la orientación de los distintos partidos políticos, etc. Y concluye el autor que “tras veinticinco años de Constitución y de estatutos, el estado autonómico presenta unos perfiles bastante definidos”. (Cfr. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, alianza editorial, Madrid, 2004, p.95-97 y 104).

desarrollo<sup>298</sup>; bajo la postura contraria, otro sector doctrinal comienza a hablar de la posible conclusión del modelo. Así, algunos autores como ÁLVAREZ CONDE, sostienen que actualmente cabe que se cierre ya que se ha ido limitando la naturaleza del modelo autonómico<sup>299</sup>

Finalmente, otros autores, como BLANCO VALDÉS, se sitúan en una posición intermedia, identifican la apertura o cierre con los elementos definitorios del modelo. Así, señalan que la fórmula política adoptada es abierta y cerrada al mismo tiempo ya que la Constitución no define con exactitud las comunidades autónomas pero sí limita su configuración a la no alteración de las provincias lo que supone que se deje abierta su configuración pero limitada<sup>300</sup>.

Además, de ser un proceso abierto nos encontraríamos ante un proceso inconcluso ya que existen una serie de factores del Estado de las autonomías que siguen pendientes de una concreción, como son: los aun no realizados trasposos de competencias, la reforma del Senado, el incremento de la participación regional en el seno de la Unión Europea, las propuestas de reformas estatutarias, etc.

Mas la inexistencia de una única estructura de poderes que actúe sobre todo el territorio, indica que el Estado autonómico aunque abierto no es un Estado unitario. Cabe entonces preguntarse si, por oposición, es un Estado federal. Como apuntábamos el modelo de Estado español es indefinido, no se identifica claramente con un modelo de Estado que esté tradicionalmente determinado. La razón de esa indefinición puede hallarse

---

<sup>298</sup> Así, partiendo del concepto de *federalizing process*, autores como AJA, BLANCO VALDÉS o PÉREZ CALVO, entre otros, hablan de la continua evolución y desarrollo del Estado de las autonomías, su transformación y los nuevos problemas estructurales por los que atraviesa sin que se hubiesen solucionados los pendientes y que “debe ser perfeccionado cuando la funcionalidad del mismo lo exige” (Cfr. PÉREZ CALVO, Alberto, “Perfeccionamiento del Estado autonómico” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, p.176)

<sup>299</sup> El autor sostiene que los factores determinantes de esa conclusión del modelo autonómico son: la aprobación y reforma paulatina de los Estatutos de autonomía; la aprobación estatal de leyes sectoriales que forman parte del bloque de constitucionalidad y que determinan los parámetros de constitucionalidad de las disposiciones de las comunidades autónomas y el desarrollo de los estatutos de las comunidades autónomas; el proceso de integración supranacional que genera los problemas de aplicación del derecho comunitario y de la presencia de las autonomías en los órganos de la Unión Europea; la jurisprudencia constitucional desarrollada hasta el punto de que se hable de “estado jurisprudencial autonómico”; los acuerdos autonómicos y la evolución del sistema de partidos, etc. De manera que, el modelo español es más limitado pero nada impide que en el futuro haya nuevas etapas que contribuyan a su perfeccionamiento. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, p. 108).

<sup>300</sup> Cfr., BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p. 49.

en que tras la dictadura franquista se busca un acuerdo de mínimos para asentar una nueva estructura del poder político y de Estado.

De manera que, la Constitución española contiene principios, límites y procedimientos<sup>301</sup> para adoptar decisiones, pero su concreción se remite al futuro<sup>302</sup> — como apuntábamos a las leyes, a los estatutos de autonomía, la jurisprudencia constitucional, etc—<sup>303</sup>. En conclusión, el consenso alcanzado a partir de la diversidad de sistemas políticos existentes en las nacionalidades y regiones y sobre las divergencias de los partidos políticos sobre el modelo de Estado, tuvo como resultado una gran apertura del texto constitucional, que remite su definición a un conjunto de leyes y decisiones políticas futuras. Esto supone que su configuración como modelo de Estado se deriva de la concreción de su desarrollo. Veremos que, en ese proceso, los elementos federales han ido caracterizado al modelo autonómico.

### 1.1.3 El carácter federal y unitario del Estado autonómico

Una cuestión que genera un gran problema es la identificación del modelo de Estado español. El Estado unitario autonómico se caracteriza por: la igualdad de derechos en todas las comunidades autónomas y la libre circulación<sup>304</sup>; los estatutos de autonomía formalmente semejan las constituciones de los Estados federales, y en el caso de las comunidades autónomas privilegiadas, recordemos que, éstos son superiores a las demás por su carácter pacticio; los órganos de gobierno autonómico son elegidos por el pueblo de la comunidad autónoma y no están subordinados a la legislación central; existe una separación de competencias entre los poderes central y autonómico expresada en listas de

---

<sup>301</sup> De un modo más concreto, estos requisitos, límites y procedimientos se reúnen entorno al Título VIII de la Carta magna española.

<sup>302</sup> Sobre esta idea VIVER PI SUNYER justifica la gran medida de desconstitucionalización del sistema en el hecho de que se permita libremente al legislador fijar el alcance de las materias estatales como son las competencias básicas y las horizontales sin que se concrete esa disponibilidad por un control jurisdiccional. (Cfr. VIVER PI SUNYER, “La reforma de los Estatutos de autonomía” en la *Reforma de los Estatutos de Autonomía*, serie Foro La Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios políticos constitucionales, Madrid, 2005). Pero de nuevo nos encontramos con el dilema sobre la terminología de desconstitucionalización o de desarrollo constitucional ulterior al que nos hemos referido unas notas al pie anteriores.

<sup>303</sup> En este sentido, cabe apuntar que la evolución del Estado de las autonomías cara a su descentralización supone que la imagen del vetusto Estado centralista ya forma parte del pasado del constitucionalismo español. El proceso de transformación de un modelo centralizado de poder al actual fue racional y responde básicamente al hecho del reconocimiento de las Autonomías como tales y, por ende, al incremento sus competencias dentro de los parámetros jurídico-políticos establecidos.

<sup>304</sup> Cfr. los artículos 2 y 139 de la Constitución española.

competencias que figuran en la constitución y en los estatutos de autonomía, etc. Todas estas características del modelo de Estado semejan las que identifican a un Estado federal.

Pero el modelo de Estado que establece la Constitución española puede entenderse como el de un Estado unitario<sup>305</sup>. Así, conforme este modelo de organización territorial estatal: las comunidades autónomas carecen de un poder constituyente propio y de una soberanía originaria<sup>306</sup>. Es decir, las comunidades autónomas, salvo las históricas<sup>307</sup>, son posteriores al Estado y a la Constitución española. Sobre esta cuestión el Tribunal constitucional ha subrayado que la Constitución española no es federal al no haber sido pactada previamente por entes territoriales anteriores<sup>308</sup>. En cambio, si podríamos entender que sobre la base de un Estado unitario se han desarrollado elementos de poder de corte federal que identifican al modelo como un modelo autonómico<sup>309</sup>.

Por lo tanto, el punto de partida del modelo español, es el de un Estado unitario, lo que se observa en el hecho de que: el poder judicial es unitario, el Tribunal constitucional es único, el derecho es unitario, los impuestos<sup>310</sup>, los grandes partidos políticos, los grandes medios de comunicación, etc. Frente al supuesto de un Estado federal en el que existe un poder judicial propio de los Estados miembros, cabe la existencia de Tribunales

---

<sup>305</sup> Esta es la premisa de la que se puede partir si interpretamos lo dispuesto en el preámbulo, los artículos 1.2 y 2, de la Constitución y, también, el Título IX referido a la reforma constitucional —ya que establece la reforma agravada por el artículo 2 y no establece el derecho al veto o la intervención decisiva de las comunidades autónomas en la reforma— o la carencia de una verdadera cámara de representación territorial de los “estados”. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 35).

<sup>306</sup> Cfr. las sentencias del tribunal constitucional 69/1982 y 100/1984 en la que se distingue soberanía de autonomía.

<sup>307</sup> Ya que la Constitución española les reconoce su existencia previa como nacionalidades, en el preámbulo, artículo 2, disposición adicional 1ª, y transitoria 2ª.

<sup>308</sup> Cfr. la sentencia del tribunal constitucional 76/1988 de 26 de abril.

<sup>309</sup> APARICIO PÉREZ destaca que el Tribunal Constitucional ha tenido que interpretar los términos de los principios de unidad y autonomía por su contenido negativo, ejemplo de ello es la determinación de: la unidad no comprendida como uniformidad pero la autonomía tampoco se entiende como soberanía, la lengua oficial del Estado es el castellano aunque las demás lenguas españolas también serán oficiales en las Comunidades autónomas conforme a sus Estatutos; el empleo de las banderas y símbolos autonómicos junto a la española en los edificios públicos y actos oficiales, etc. (Cfr. APARICIO PÉREZ, Miguel A., “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, p.31)..

<sup>310</sup> Hablamos en términos generales, aunque con ello no eludimos el hecho de que exista una capacidad fiscal propia y reconocida a las comunidades autónomas vasca y navarra. Sobre el régimen de financiación de las mismas ha de consultarse, además de las previsiones constitucionales, la ley orgánica 8/1981 de 22 de diciembre reformada por la ley 7/2001 de 27 de diciembre; la ley 12/1981 de 13 de mayo que aprueba el concierto para el País Vasco y que ha sido reformada por la ley 12/2002 de 23 de mayo; la ley orgánica 4/2002 de 23 de mayo y la ley 13/2002 que complementan y fijan su metodología; la ley 28/1990 de 26 de diciembre que aprueba el convenio económico entre el Estado y Navarra modificada por la ley 25/2003 y la ley orgánica 10/2003 que la complementa, ambas de 15 de julio.

constitucionales de cada región<sup>311</sup>, sería posible una capacidad fiscal propia de los entes regionales, etc.

Pero ese Estado que en principio semejaría unitario se configuraría como un Estado federal<sup>312</sup>. Nos hallamos ante un nuevo modelo de Estado de corte federal<sup>313</sup>, un Estado que formalmente presentaría elementos de Estado unitario con marcados rasgos federales. Ante esa indefinición teórica sobre el modelo de Estado español, algunos autores han apreciado simplemente un nuevo modelo de traspaso de funciones de ejecución o administrativa del Estado a municipios provincias o regiones, pudiendo ser recentralizadas. Pero aunque se produzca una re-centralización de las competencias, el Estado autonómico avanza, no puede retroceder, salvo por una reforma constitucional<sup>314</sup>. El desarrollo autonómico producido en casi tres décadas de vigencia del modelo implantado no demuestra cuáles han sido los elementos que han marcado el incremento del carácter federal, sin que el autogobierno de los entes infraestatales disminuyese, si no que ha avanzado más rápido o más lento en esos años.

En un primer momento, las delegaciones y transferencias estatales, realizadas en virtud del artículo 150.2 de la Constitución y los estatutos, permitieron la ampliación de las competencias autonómicas, pero como éstas tienen potestades legislativas no hubo una mera descentralización administrativa<sup>315</sup>. Posteriormente, el Estado ha ido recentralizando

---

<sup>311</sup> Recordemos el supuesto de Alemania.

<sup>312</sup> Además, MÁIZ señala que en el supuesto español además de un estado federal éste presenta una nota que lo diferencia de los demás estados federados uninacionales. El estado español es un estado multinacional ya que tiene una composición interior rica de diversas regiones. (Cfr., MÁIZ, Ramón, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, p. 71)

<sup>313</sup> El modelo establecido en la Constitución española de 1978 carece de precedentes en el Derecho español y el Derecho comparado lo que plantea la necesidad de articular la configuración del Estado no sólo mediante los principios de unidad y autonomía propios de un modelo federal sino a través de nuevos principios estructurales que sustituyesen al principio de jerarquía y a las relaciones de tutela. Entre esos principios, TEJEDOR BIELSA indica especialmente los de competencia, coordinación, y cooperación que se encontraría reconocidos, entre otros, en el art. 103.1 de la CE, art.3 de la LAP, Ley 4/1999 de 13 de enero, o la Ley orgánica 1/2000 de 7 de enero que modifica la LOTC. (Cfr., TEJEDOR BIELSA, Julio, C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, monografías, Civitas editorial Madrid, 2000, pp. 27 y ss)

<sup>314</sup> Una reforma del texto constitucional de tal calado, de retroceso, supondría un cambio profundo no sólo por modificar uno de los títulos más importantes, el VIII, si no porque, además de la Carta magna, se alterarían elementos del bloque de constitucionalidad, como los estatutos; de su desarrollo jurisprudencial protagonizado por el Tribunal constitucional; de toda la legislación de desarrollo; etc. Es decir, un retroceso del sistema autonómico mediante la reforma del texto constitucional implicaría una alteración profunda de nuestro sistema político jurídico.

<sup>315</sup> Cfr. la sentencia del Tribunal constitucional 25/1981 de 14 de julio.

competencias<sup>316</sup> por la vía de las leyes de bases o de la ejecución de la normativa comunitaria sin que eso suponga un retroceso en el Estado de las autonomías, sino una nueva fase. Finalmente, parece abrirse un nuevo período de desarrollo en el que el incremento competencial autonómico por la vía de la reforma estatutaria se extiende con carácter general iniciando un nuevo camino en el desarrollo del autogobierno regional.

Aunque se adopta un modelo intermedio que va más allá del Estado unitario, el incremento del autogobierno de las Comunidades autónomas aproxima a la forma de Estado al modelo federal. La evolución del proceso autonómico iría fijando los perfiles que dibujan al Estado de las autonomías. Dentro de esos perfiles, los elementos de incremento de autonomía de las regiones son numerosos, esto permite acercar el modelo español al de un Estado federal, entre ellos citaremos:

i) las pre-autonomías constituidas por los decretos leyes y que extienden la aspiración de autogobierno a todas las demás regiones;

ii) la composición política de las Cortes constituyentes con una presencia relevante de los nacionalismos catalán y vasco;

iii) la posición autonomista de la izquierda estatal y la posición centralista de la UCD, partido en el gobierno, lo que se traduciría en considerar a la estructura autonómica como asimétrica;

iv) la progresiva extensión del modelo de autonomía a todas las comunidades autónomas<sup>317</sup>.

De manera que, observamos que son muchos los elementos que han ido acercando al proceso autonómico al de un Estado federal. A partir del centralismo se ha avanzado cara un federalismo en el cada una de las naciones que compondrían el Estado español internamente es tan plural como el conjunto del país, pero el Estado plurinacional “es más

---

<sup>316</sup> Lo que añade el problema de que, en la práctica, la autonomía política se ciña a la mera ejecución, gestión y aplicación de lo establecido desde el poder central del Estado. Supuesto que se agrava en el caso de transferencia de competencias estatales ya que el estado retiene para sí la toma de la última decisión, al ser el titular de la misma aunque la hubiera cedido a una Comunidad autónoma.

<sup>317</sup> Desaparecería los conceptos de comunidades autónomas de vía rápida o vía lenta. Esto se debe a la dinámica existente entre las distintas comunidades, en principio especiales, conformadoras del modelo autonómico pero se permite que posteriormente se demanden más competencias por el resto de comunidades autónomas. Esta total homogeneización de competencias se debe para algunos autores a la aparición de una clase política autonómica que dependía de la consolidación del poder autonómico y del incremento de sus competencias para mantener su posición dentro de las cortes entre 1993-1996. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, en *El Estado federal interminable*”, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*. GARCÍA CORTAZAR, Fernando, Papeles de la Fundación, número 66, Madrid, 2001, pp. 183).

que una mera superestructura desprovista de nervio nacional”<sup>318</sup>. Nos encontramos ante un modelo de Estado federal articulado sobre los principios de unidad y autonomía<sup>319</sup>.

Dentro del modelo de Estado autonómico, los principios de unidad y autonomía son imprescindibles para comprender las tensiones existentes entre la centralización y regionalización de las competencias. Estos principios constituyen la base del desarrollo del proceso de descentralización política y jurídica que llevaría a la configuración del Estado autonómico tal y como es hoy. Esa descentralización seguiría el modelo de cajas chinas, como apunta algún autor, ya que establece una fórmula abierta y cerrada a la vez<sup>320</sup>.

Ambos aparecen recogidos y garantizados en la Constitución española<sup>321</sup> como los principios básicos del modelo de Estado aunque parezcan contradictorios. Mientras que el principio de unidad homogeneiza medios y fines, el principio de autonomía reconoce la existencia de un haz de facultades, su competencia y la existencia de un poder de decisión política que pertenecen a sujetos distintos al Estado. Las fuerzas centrípetas y centrífugas de ambos principios son las que marcan la evolución y consolidación del proceso de autonomía hacia una tendencia más federalista.

Las fuerzas de uno y otro principio cara la ampliación de su ámbito de actuación genera tensiones entre el Estado y las comunidades autónomas. El Tribunal constitucional es el llamado por la Constitución para resolver estos conflictos mediante la interpretación de las actuaciones jurídicas de ambos entes conforme la Constitución<sup>322</sup>.

---

<sup>318</sup> BLANCO VALDÉS señala que la homogenización artificiosa, construir la “homogenización nacional inventada”, contradice por la base el pluralismo existente en la realidad. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p.28).

<sup>319</sup> Al respecto, APARICIO PÉREZ señala que el bloque de constitucionalidad ha servido para tender a dos finalidades una política y otra jurídica que se relacionarían con la aplicación de los principios de unidad y autonomía. El autor destaca que “la finalidad política ha consistido en entender que el principio de unidad estatal sólo puede asegurarse por el principio de homogeneidad competencial entre los diversos territorios autónomos”. Y, por otro lado, la finalidad jurídica ha sido la de acordar normativa y jurisprudencialmente que los ordenamientos de los territorios no son y no deben ser homogéneos. Esto supone elevar al plano de la constitucionalidad la normatividad constitucional, la unidad estatal y la pluralidad político-territorial. (Cfr., APARICIO PÉREZ, Miguel A., “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp. 52 y 53).

<sup>320</sup> BLANCO VALDÉS señala que la fórmula adoptada en la Constitución establece la no alteración de las provincias pero si su reorganización de las provincias por lo que el proceso de descentralización adopta una fórmula abierta y cerrada al mismo tiempo. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p.49).

<sup>321</sup> Cfr. el artículo 2 de la Constitución española y su desarrollo en el Título VIII.

<sup>322</sup> Cfr. los artículos 159 y siguientes. Así, ejemplo de esta labor interpretadora son, entre otras, las sentencias del tribunal constitucional, 4/1981, 76/1983, 100/1984, 37/1987, 104/1988, 46/1990, 64/1990, etc.

Así vemos que el modelo español no consiste en una mera descentralización administrativa de competencias. El desarrollo del mismo ha ido configurando a las Comunidades autónomas como verdaderas unidades políticas territoriales dotadas de autogobierno que se integran en el Estado español. De esta manera, una vez que prescindimos del carácter descentralizador meramente administrativo del Estado autonómico, nos queda configurar un modelo de Estado que se mueve dentro de dos parámetros el federal y el unitario. Así, comparándolo con los elementos esenciales del federalismo y del Estado unitario moderno, recordemos, a tenor de lo indicado en líneas anteriores que, el Estado autonómico presenta:

i) Elementos federales como la garantía constitucional de la autonomía y la distribución de las competencias entre entes territoriales, la existencia de instituciones políticas autonómicas, la resolución de conflictos competenciales por un órgano imparcial y supremo, la lealtad autonómica garantizada por la coacción federal del artículo 155 de la Constitución, la solidaridad interregional, etc. En el caso de España, existen otros requisitos del modelo federal que, sin embargo, no se cumplen como son: la existencia de un poder federal autónomo<sup>323</sup>, la falta de regulación constitucional<sup>324</sup> de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, la prohibición constitucional de una federación entre las comunidades autónomas<sup>325</sup>, etc.

ii) Elementos no federales, como son: la existencia de una autonomía regional y no soberanía de las mismas; la falta de una verdadera representación autonómica en el Senado; la relación práctica cuasijerárquica entre los órganos del Estado y los de la Comunidad autónoma; la escasa representación de la Comunidad autónoma en la Unión Europea cuando se tratan materias de su interés; la falta de capacidad autonómica para suscribir tratados internacionales; la existencia de Comunidades autónomas con hechos diferenciales y otras que no<sup>326</sup>, etc. La esencia de su existencia se halla en las diferencias estructurales de

---

<sup>323</sup> El Senado se manifiesta como una cámara ineficaz de representación territorial que refuerza las mayorías obtenidas en el Congreso, sin que configure un mecanismo de contrapeso de poderes. Todo ello supone que autores como ALBERTI ROVIRA determinen que éste constituye una de las más graves deficiencias de la articulación del Estado compuesto en España. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La Representación territorial” en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, p.330).

<sup>324</sup> En ella apenas aparecen mecanismos que regulen esta relación.

<sup>325</sup> Cfr. el artículo 145.1 de la Constitución española.

<sup>326</sup> Este último elemento, en cambio, es el que AJA denomina el eje federal que configura el Estado autonómico. Los hechos diferenciales serían factores diferentes y en distinta intensidad que integran un eje

las comunidades autónomas y genera una desigualdad de estatus entre las comunidades que se manifiesta en diferencias jurídicas reconocidas en la constitución y en los estatutos que se concretan entorno a su territorio, el concierto fiscal y régimen económico especial, la lengua, los derechos civiles y forales y la policía<sup>327</sup>.

El modelo autonómico debe integrar los elementos federales y no federales. Dada la dirección federal emprendida, los modelos federales pueden inspirar las reformas del sistema español que mejoren sus deficiencias de representación regional en el Senado y en la Unión europea a la hora de adoptar decisiones que les afecten. La falta de integración de estos dos ejes referidos a la “unidad y diversidad” genera una falta de aceptación del modelo existente en la articulación del Estado autonómico que exige la unidad y el mantenimiento de la autonomía regional.

De esta manera, podemos resumir que nos encontramos ante un modelo de Estado de naturaleza híbrida que puede ser denominado Estado de corte federal o «Estado federo-regional»<sup>328</sup>. Es decir, nos hallamos ante:

i) un Estado intermedio entre el federalismo y el regionalismo que evoluciona hacia el de tipo federal.

ii) Un modelo de Estado que carece de un referente en el derecho comparado que aúne unidad y diversidad del mismo modo y por la falta de una tradición autonómica española.

iii) Un Estado autonómico que perdería fuerza el tener una disolución de la unidad española al integrarse las comunidades autónomas en un Estado unitario y plural.

---

diferente y que no existe en los Estados federales más consolidados. (Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, celebrado en Sevilla 3-5 de diciembre 2003, p. 34 y *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, alianza editorial, Madrid, 2004, pp, 95 y ss).

<sup>327</sup> El hecho diferencial no puede ser eludido para algunos autores para quienes resulta determinante para comprender la realidad de las diferencias entre las distintas autonomías. (Cfr. SUBIRATS, Juan, “El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de las comunidades autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aun en discusión”, en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.162). Pero esto no significa que sea determinante para configurar el modelo político territorial del Estado. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p. 101). Sobre esta cuestión nos remitimos a la introducción del capítulo tercero relativa al carácter asimétrico del modelo autonómico ya que el valor otorgado a los hechos diferenciales ha sido una cuestión ampliamente discutida por la doctrina habiendo el debate del carácter asimétrico del federalismo español.

<sup>328</sup> Cfr. TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., “El estado autonómico en el contexto de las formas estatales europeas”, en TRUYOL SERRA, A. *et alii*, *La crisis del Estado en Europa*, IVAP, Vitoria, 1988, pp. 201 y ss.

iv) Una forma de organización política estatal que en la práctica desconstitucionalizadora de su modelo territorial —ya que se desarrolla y concreta más allá de la constitución— se ha orientado y dirigido hacia el incremento de autonomía y el no retroceso del proceso autonómico a pesar de la gran centralización del Estado.

v) Un modelo de Estado que, así, reflejaría el carácter complejo de la nación española con las diferencias estructurales y los distintos estatus jurídicos.

Para comprender cómo ha podido configurarse semejante modelo político territorial en tan sólo tres décadas y tras una una tradición fuertemente unitaria hemos de hacer una breve referencia a los factores jurídicos y extrajurídicos que lo definen así como al desarrollo que experimenta. Los siguientes apartados de este capítulo pretender ofrecer una referencia a tales cuestiones.

## 1.2 Estructuras

### 1.2.1 Factores jurídicos y extrajurídicos

En la evolución del proceso autonómico son numerosos los elementos que han ido perfilando el modelo de Estado que hoy nos encontramos. Para comprender cuál es la verdadera dimensión del Estado autonómico, es necesario analizar esos elementos. Al respecto, hay que comenzar indicando que deberemos considerar tanto a los factores jurídicos como extrajurídicos para entender esta forma de Estado. En este apartado, haremos simplemente una breve mención a ellos<sup>329</sup>.

Así, dentro de los aspectos *extrajurídicos* a considerar en la configuración del Estado autonómico destacaremos:

i) Los aspectos históricos, ya que la variedad de comunidades ha sido una característica peninsular a la que responden los numerosos intentos de unificación<sup>330</sup>. Mas

---

<sup>329</sup> En apartado segundo de este trabajo daremos una explicación más pormenorizada.

<sup>330</sup> Así, se producen durante la historia, distintos intentos de anexión de los reinos peninsulares de Castilla, León, Navarra, Aragón, etc. Esta unificación también se pretende alcanzar durante la Reconquista, los movimientos centralistas del Duque de Olivares en el siglo XVIII, la unificación de los reinos de Castilla y Aragón bajo una corona y una religión producida con los Reyes Católicos, etc. La idea de la unión peninsular

la unidad de España, entendida como centralización y estatismo, desde un punto de vista histórico y cultural llegaría tarde, a fines de los siglos XVIII y principios del XIX. De manera que, las tendencias diferenciadoras y unitarias han sido permanentes a lo largo de la historia de España lo que hace necesario el alcanzar un equilibrio entre las mismas.

*ii).* Los aspectos culturales son evidentes y las diferencias entre las distintas nacionalidades resulta obvias sobre todo si atendemos a la existencia de distintas lenguas dentro del territorio. Las distintas manifestaciones culturales alcanzarían también un efecto político a partir del siglo XIX. De nuevo, se vuelve a la tensión de alcanzar un equilibrio entre el pluralismo cultural y la unidad española que se mantiene bajo una misma forma de Estado.

*iii)* Los aspectos geográficos son claros, existen grandes contrastes internos en el territorio español. Si a estos factores geográficos unimos otros factores, como los analizados, el resultado es el de incremento de las diferencias interregionales<sup>331</sup>. Entre esos factores añadidos destacaremos que, hasta mediados del siglo XX España era un país básicamente agrario, con dificultoso medios de comunicación, en el que las condiciones climáticas y naturales determinaban mucho el tipo de producción económica y acentuaban las diferencias interregionales.

*iv)* Los aspectos económicos promovidos por los geográficos dan lugar a la existencia de una variedad económica entre las regiones. Así, nos encontramos con comunidades muy pobres con una economía agraria de subsistencia como es el caso de Galicia frente a otras como una economía de comercio, Cataluña, o industrial, el País Vasco. Los planes de desarrollo de Franco intentaron alcanzar un equilibrio sectorial por lo que algunas regiones fuera de esos sectores no se vieron favorecidas por un mayor progreso. La Constitución española fija unos elementos para el equilibrio regional así, establece el equilibrio justo entre las distintas partes del territorio y fija un principio de solidaridad económica, un fondo de compensación interterritorial, etc.<sup>332</sup> que favorecerán a la integración económica.

---

ha sido una constante histórica, de manera que, observamos que existieron otros ejemplos aunque de menor entidad como fueron los casos de la unificación bajo Roma de pueblos prerromanos peninsulares (celtas e íberos, fundamentalmente, que ya habían sufrido las invasiones cartaginesas) o las invasiones godas que se consolidan como un reino peninsular en el año 419.

<sup>331</sup> Ahora bien sobre esta afirmación debemos añadir que las diferencias de clima y paisaje no tienen porque suponer un obstáculo a la unidad, estados con mayores distancias y diferencias geográficas, el caso de Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, alcanzan una gran cohesión. En el caso de España, estos factores han supuesto el desarrollo de diferencias interregionales que han tenido una repercusión en otras esferas económicas, culturales, políticas, etc sin que con ello se produjese una ruptura de la unidad económica o social.

<sup>332</sup> *Vid.* los artículos de la Constitución española 2, 138, 158.2.

Junto a los factores extrajurídicos nos encontramos con otros factores condicionantes de la solución autonómica constitucional que no pueden considerarse jurídicos por lo que deben ser integrados en el grupo de los factores extrajurídicos, si bien por su propia entidad, de un modo separado. Dentro de este grupo señalaremos:

*i)* La crisis de la identidad española y el acuerdo de mínimos alcanzado en la Constitución. La emergencia de los nacionalismos a fines del siglo XIX evidenciaba que no todas las regiones aceptaban sin más la idea de una España si no que comprendían la existencia de muchas diferencias regionales. Esa idea será una constante que se manifiesta claramente lo que hace necesario el lograr una solución política y jurídica en la que se integren la unidad del Estado y las diferencias regionales. El ya destacado acuerdo de mínimos será el punto de partida de un desarrollo político jurídico que carecía de un referente previo y que aportase una respuesta al problema territorial.

*ii)* La deficiente integración de la periferia en el Estado o nación española. Las diferentes formas de entender la comunidad política habían generado problemas a la hora de integrar las regiones en España. Esta cuestión se manifiesta como una constante que podría servir de base a las nuevas propuestas de incremento competencial concretadas en las reformas estatutarias presentadas en los últimos años o a las numerosas las reclamaciones de reformas de las instituciones del Estado —como el Senado— o al incremento de la participación regional en Europa, a la mejora de los instrumentos de colaboración política, etc.

*iii)* La emergencia de nacionalismos y regionalismos. Nacen los nacionalismos —casos de Cataluña, País Vasco y Galicia— y se extiende por otras regiones —Andalucía, Castilla la Mancha, Murcia, etc— con el fin de preservar las diferencias regionales en el marco del Estado unitario y plasmando la existencia de una realidad regional que ha de ser integrada en un modelo de modelo político de Estado.

*iv)* La actuación de los partidos políticos. El sistema electoral español tiene tendencia al bipartidismo y a la centralización dado que los partidos estatales de mayor peso son de ámbito estatal, esto favorece a una mayor centralización de las actuaciones y genera discriminaciones si el gobierno estatal y el autonómico coinciden bajo un mismo partido o si el partido nacionalista que gobierna una Comunidad autónoma es de vital importancia por su apoyo a la hora de adoptar políticas estatales. De este modo, en la práctica, puede observarse que en muchas ocasiones la actuación a favor del incremento de la autonomía se lograría por la colaboración o apoyo de los partidos nacionalistas al partido del gobierno

del Estado si éste no alcanzó la mayoría absoluta o bien por la presión que, un grupo político dentro del propio partido pueda ejercer<sup>333</sup>.

Además de los factores extrajurídicos, existen unos *factores jurídicos* que han colaborado a la configuración del Estado autonómico. En este caso, a diferencia del modelo británico, hemos de partir de una concepción continental del Derecho en el que la supremacía constitucional sustenta un ordenamiento jurídico jerarquizado regido por el principio legalista y garantizado por la actividad desarrollada por el Tribunal Constitucional<sup>334</sup>. Al respecto, citaremos los instrumentos jurídicos de mayor importancia que han ido fiando y perfilando el modelo español. En el capítulo tercero nos detendremos en un análisis más concreto de los mismos

i) La Constitución española<sup>335</sup> opta por un modelo de Estado unitario con autonomía que no es un modelo claro y que presenta rasgos historicistas que acepta: la idea de una nación española y la existencia de los pueblos de España con sus culturas y tradiciones<sup>336</sup>, el derecho de autonomía y la solidaridad regional<sup>337</sup>, los derechos históricos<sup>338</sup>; y su sistema especial<sup>339</sup>. De manera que, la Constitución no reconoce la comunidad política que se crea si no que partimos de una realidad que tiene un pasado

---

<sup>333</sup> Recordemos que esta no es una característica específica del modelo español, el gigantismo que había experimentado el poder ejecutivo en los dos últimos siglos ha sido sustituido, dentro del esquema separación de poderes, por la partitocracia. El avance de un modelo político está fuertemente condicionado a los acuerdos políticos alcanzados. El peso de los partidos políticos o los grupos parlamentarios constituye un elemento clave en el mismo. Al respecto, DARSNSTÄDT nos ofrece un valioso análisis de la realidad política alemana que no ha de ser desdeñada en el caso del Estado autonómico (*Cfr.*, DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005).

<sup>334</sup> El ámbito de cada uno de estos elementos jurídicos y su acción en la configuración del modelo político territorial se observa, de un modo claro, en la delimitación competencial del autogobierno regional. Por este motivo, la primera parte del tercer capítulo los analizará de un modo específico en relación con la Comunidad autónoma gallega.

<sup>335</sup> Sobre los elementos jurídicos constitucionales conviene consultar el análisis que realiza APARICIO PÉREZ, Miguel A., en “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.29-57. El autor profundiza el estudio constitucional de la materia centrándose en la normativa general prevista sobre las Comunidades autónomas en los artículos 143 a 148 sobre el modelo general de acceso a la autonomía y el contenido de la misma; la regulación específica referida en los artículos 150 que posibilita la apertura sin posibilidad de cierre del proceso de descentralización, 151 y siguientes referidos a cuestiones institucionales, 155 relativo a la coacción federal, y 156 sobre la autonomía financiera; finalmente el autor se detiene en el estudio del contenido de las disposiciones adicionales y transitorias. La conclusión que el APARICIO PÉREZ extrae de la lectura atenta de la Constitución es la existencia de “perplejidades” que reflejan la idea de que el pacto constitucional alcanzado debe concretarse mediante pactos diarios no constituyentes pero que deben ser estables.

<sup>336</sup> *Cfr.* Preámbulo párrafo 4.1

<sup>337</sup> *Cfr.* Los artículos 2 y 143.1.

<sup>338</sup> *Cfr.* Disposición adicional 1ª.

<sup>339</sup> *Cfr.* Disposición transitoria 2ª.

histórico y a la que se le dota de una distinción de competencias que diferencia a las llamadas comunidades privilegiadas frente a las demás con excepción de Andalucía.

*ii)* Los estatutos de autonomía son leyes orgánicas de carácter cuasiconstitucional<sup>340</sup> que regulan los elementos básicos de una comunidad autónoma, entre ellos, se perfilan y desarrollan cuestiones preestablecidas en la Constitución, concretamente, nos referimos a las competencias autonómicas. Su posición jurídica se halla inserta dentro del bloque de constitucionalidad, por la importancia de la materia que regulan tienen un carácter constitucional<sup>341</sup>. Así, el bloque de constitucionalidad<sup>342</sup>, del que forman parte los estatutos de autonomía, sería la Constitución real y práctica del Estado autonómico. De manera que, habrá que analizar lo dispuesto no sólo en la Constitución si no también en el bloque de constitucionalidad y demás normas para comprender la verdadera dimensión constitucional del Estado autonómico<sup>343</sup>. La propia estructura territorial autonómica española, favorece a la dispersión de la constitucionalidad a través de normas y sentencias, la regulación y configuración del Estado autonómico no es una excepción. Dentro de los estatutos de autonomía, los estatutos de las comunidades históricas<sup>344</sup> y el de Andalucía son superiores a las demás leyes, ordinarias y orgánicas pues su elaboración y reforma requieren un pacto el acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma.

*iii).* Son numerosas las leyes orgánicas que han ido configurado el Estado de las autonomías, entre ellas, podemos señalar: La ley Orgánica Financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), la Ley orgánica de Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad valenciana

---

<sup>340</sup> La doctrina ha discutido mucho sobre la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía. Aunque formalmente son leyes orgánicas, sin embargo también regulan materias típicas de una Constitución —como son los órganos instituciones de la comunidad autónoma, sus competencias, algunas cuestiones relativas a los derechos, a los poderes ejecutivo y legislativo autonómicos, etc.—su probación y reforma requiere un procedimiento especial que es más exigente que el de aprobación de una ley orgánica. A este punto nos referiremos de un modo más concreto en el capítulo tercero, concretamente, dentro del apartado 1.2.1 en la parte específica referida a la delimitación competencial gallega operada en su estatuto de autonomía.

<sup>341</sup> *Vid.* Al respecto el artículo 28.1 de la Ley orgánica del Tribunal constitucional y la sentencia del mismo 66/1985 de 23 de mayo.

<sup>342</sup> El bloque de constitucionalidad está formado por la Constitución española, los estatutos de autonomía, algunas sentencias del tribunal constitucional y supremo, las grandes leyes, el tratado de la Unión Europea, y las principales sentencias europeas. En el capítulo tercero, concretamente, dentro del apartado 1.2.1 en la parte específica referida a la delimitación competencial gallega operada en el ámbito constitucional.

Respecto de esto último, el Tribunal constitucional también se ha pronunciado sobre la integración del derecho europeo y derecho español, (*cf.* la sentencia del tribunal constitucional 28/1991, de 14 de febrero y la declaración del Pleno del tribunal constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004 a requerimiento 6603-2004 formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre del 2004).

<sup>343</sup> Este será nuestro punto de partida en la investigación realizada en la parte tercera del presente trabajo, de ahí la importancia del mismo a la hora de valorar el modelo político territorial español.

<sup>344</sup> Son las comunidades de Cataluña, País Vasco y Galicia cuyos estatutos ya habían sido sancionados en la Segunda República.

(LOTRAVA), la Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad autónoma de Canarias (LOTRACA), etc. Sobre todo estas leyes se refieren a aspectos relativos a: la uniformidad de las competencias o del proceso autonómico<sup>345</sup>; la transferencia de competencias a determinadas comunidades autónomas<sup>346</sup>; regulan determinados aspectos como la aprobación de los estatutos de autonomía<sup>347</sup>; la modificación de estatutos de autonomía<sup>348</sup>; la sustitución de iniciativas autonómicas<sup>349</sup>; la incorporación de provincias a Comunidades autónomas<sup>350</sup>; sobre cuestiones relativas a las instituciones y organización en la Administración general del Estado<sup>351</sup>; etc. Vemos así, que leyes orgánicas han sido también un instrumento clave en la configuración del Estado autonómico, en concreto, en la definición de las competencias autonómicas y en la puesta en marcha del proceso de autonomía.

*iv)* Las leyes ordinarias también han sido un elemento empleado en el sistema jurídico español para perfilar el modelo de Estado<sup>352</sup>. Así, se han aprobado leyes ordinarias que establecen el financiamiento de las comunidades autónomas<sup>353</sup>, sobre la probación del concierto económico vasco<sup>354</sup>, sobre el procedimiento autonómico<sup>355</sup>, que aprueban cuestiones a favor de las competencias autonómicas<sup>356</sup>, etc. Dentro de este tipo de normas jurídicas hay que precisar que los legislativos autonómicos también pueden fiar leyes

---

<sup>345</sup> Así, la LOAPA aprobada el 21-30 de junio de 1982 regula el proceso autonómico aunque sería recurrida ante el tribunal constitucional quien resuelve dictando parte de su inconstitucionalidad en la sentencia 76/1983, sobre esta cuestión nos centraremos más en el capítulo segundo.

<sup>346</sup> Como son las leyes orgánicas 11/1982 relativa a Canarias, la 12/1982 respecto a Valencia, la ley 9/1992 que afectaría a todas las comunidades autónomas de vía lenta.

<sup>347</sup> Como son las leyes orgánicas 3/1979, 4/1978, 1/1981, que respectivamente aprueban los estatutos de Cataluña, el País Vasco y Galicia.

<sup>348</sup> Como son las leyes orgánicas 1/1991 y 7/1991 que permiten la disolución anticipada de los parlamentos autonómicos y unificar la fecha de celebración de elecciones en las comunidades de vía lenta; o las leyes 4/1996 y 5/1996 que permiten la reforma de los estatutos de Canarias y Aragón para que se autodenominen nacionalidades.

<sup>349</sup> Como es la ley orgánica 13/1980 relativa a Almería.

<sup>350</sup> Como es la ley orgánica 5/1983 relativa a la incorporación de Segovia a Castilla-León.

<sup>351</sup> La LOFAGE, ley general de financiación de la administración general del estado, ley 6/1997 de 14 de abril, o la ley de organización y funcionamiento de la administración general del estado que suprime a los gobernadores civiles, son dos ejemplos de este tipo de leyes orgánicas.

<sup>352</sup> Recordemos aquí que la diferencia entre ley orgánica y ordinaria se realiza conforme al principio de competencia. *Cfr.*, en esta materia, la sentencia del Tribunal constitucional 137/1986 de 6 de noviembre, con relación a lo dispuesto en los artículos 81.1 y 82 de la Constitución española.

<sup>353</sup> Como es la ley orgánica 8/1988 de 22 de septiembre.

<sup>354</sup> Como es la ley 12/1981 de 13 de mayo reformado por la ley 38/1997 de 4 de agosto.

<sup>355</sup> Como es la Ley del proceso autonómico, LPA, ley 12/1983 de 14 de octubre que fue aprobada bajo el rango de ley ordinaria tras el recurso de inconstitucionalidad presentado ante la LOAPA y una vez dictada la sentencia del tribunal constitucional 73/1983 que la declaraba su inconstitucionalidad.

<sup>356</sup> Como la ley 46/1983 de 26 de diciembre que permite a las comunidades autónomas tener canales de televisión propios, o las leyes 9/1992 de 23 de diciembre y la ley 14/1996 de 30 de diciembre que ceden tributos a las comunidades de vía lenta.

ordinarias en materia de su competencia y territorio<sup>357</sup>. Las leyes autonómicas, también, pueden desarrollar las bases fijadas por las leyes estatales sobre una materia aunque éstas se fijen en una norma estatal de rango inferior a la ley.

v) Las demás disposiciones normativas con rango igual o inferior a la ley también configuran el proceso autonómico. Así, los reglamentos, reales decretos ley y decretos legislativos, han sido mecanismos que concretan, aún más, aspectos del modelo de Estado. Entre ellos, podemos citar los que crean instituciones centrales en el restablecimiento del poder político autonómico<sup>358</sup>, los que desarrollan disposiciones constitucionales y regulan los órganos e instituciones<sup>359</sup>, o aquellos que establecen medidas urgentes en relación con una Comunidad autónoma, etc. Debemos añadir, que mediante una norma de bases el desarrollo legislativo autonómico en muchas ocasiones se supedita a lo establecido en una norma estatal básica pero de menor rango, como puede ser un reglamento. Finalmente, también hay que destacar Estado ha ido reconstruyendo unas relaciones más jerarquizadas con las comunidades autónomas basándose en: la existencia de una cláusula de prevalencia del derecho estatal sobre el derecho autonómico en aquellas materias que no sean asumidas por los estatutos y siempre que no sean atribuidas expresamente a la comunidad autónoma<sup>360</sup> o mediante el abuso de las leyes de bases, de la delegación o transferencia de competencias, etc<sup>361</sup>.

vi) Las sentencias jurisprudenciales son también un instrumento que da forma al Estado de las autonomías, ya que el juez interpreta una disposición normativa conforma a lo previsto en la constitución<sup>362</sup>. Para evitar una posible dispersión de la jurisprudencia, el Tribunal constitucional se erige como en un super-supremo intérprete<sup>363</sup>. Así, en materia de Estado autonómico podríamos citar algunas sentencias relevantes de este órgano que fijan

---

<sup>357</sup> Estas leyes autonómicas tienen el rango de leyes ordinarias y se relacionan con las leyes ordinarias del estado en virtud del principio de competencia.

<sup>358</sup> Como son los Reales Decretos Ley 41/1977 de 29 de septiembre que restablece provisionalmente a la Generalitat de Cataluña, el 1/1978 de 4 de enero que crea el Consejo General Vasco.

<sup>359</sup> Como son los reglamentos que regula el funcionamiento de las Cortes, del Congreso, del Senado, y, también, los órganos correspondientes en comunidades autónomas.

<sup>360</sup> *Cfr.*, el artículo 149.3 de la CE.

<sup>361</sup> Ya que en estos supuestos el Estado como delegante o transferente de competencia sigue siendo su titular lo que supone que en cualquier momento podría retomar el desarrollo y ejercicio de las potestades delegadas o transferidas.

<sup>362</sup> *Cfr.* el artículo 9.1 de la Constitución española y el artículo 5.1 de la Ley orgánica del Poder Judicial.

<sup>363</sup> Su doctrina evoluciona a lo largo de los años. En los principios de los ochenta el tribunal estableció que el derecho de autonomía debe entenderse como la capacidad para adoptar la decisión final en relación con la competencia dada (sentencia LOAPA). Posteriormente el tribunal adoptó una serie de decisiones en las que reconoció al gobierno central la capacidad para supervisar e incluso a intervenir en ciertos asuntos que competen a las comunidades autónomas. Finalmente, el tribunal constitucional permite a las comunidades autónomas ir más allá de los estatutos a fin de interpretarlos en el marco de la constitución, ampliando el ámbito competencial de las autonomías.

determinados aspectos relativos a: constitucionalidad del proceso autonómico<sup>364</sup>, el principio dispositivo del derecho de autonomía<sup>365</sup>, la cláusula de supletoriedad<sup>366</sup>, cooperación interadministrativa<sup>367</sup>, transferencia y delegación de competencias<sup>368</sup>, aspectos relativos a las comunidades autónomas y la Unión Europea<sup>369</sup>, etc.

En conclusión, vemos que a lo largo de la historia se han ido perfilando los dos elementos típicos del modelo autonómico español, su carácter unitario y la existencia de elementos regionales diferenciadores. Estos elementos han tenido su plasmación jurídica no sólo en el texto constitucional sino también en su ulterior desarrollo, sin que sea posible entender el modelo territorial español alejado de esos dos parámetros y alejado de la integración europea. Para un mejor conocimiento del mismo es necesario hacer una referencia específica a su sistema de funcionamiento.

### 1. 3. Sistema de funcionamiento

El desarrollo del proceso autonómico tendría como característica el avance que, en el ámbito competencial, se produce en las distintas regiones con distintas intensidades y distintos ritmos, que, paradójicamente, convergería en el establecimiento de un modelo uniforme. Actualmente, la revisión estatutaria y constitucional se presentan como instrumentos de una nueva fase evolutiva en búsqueda del incremento de competencias más allá de la homogeneidad alcanzada y que presentaría nuevas paradojas, la anhelada diferenciación autonómica propicia a una nueva reformulación homogeneizante.

Las Comunidades autónomas han pasado a distintos ritmos por las diversas fases que constituyen el proceso autonómico. Así, MONTILLA MARTOS destaca que la

---

<sup>364</sup> Cfr. Sentencia 6/1983 de 5 de agosto sobre la LOAPA. Así, esta sentencia declaraba inconstitucionalidad de la ley que pretendía limitar algunos poderes otorgados a las comunidades autónomas y reforzar las estructuras nacionales. Esta fue quizás la acción singular más relevante por la preservación del derecho de autogobierno de las comunidades autónomas. (Cfr., AGRANOFF, Robert, RAMOS GALLARÍN, J. Antonio, “La evolución hacia una democracia federal en espera: un sistema de relaciones intergubernamentales”, p.55, en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p. 68).

<sup>365</sup> Cfr. entre otras, la sentencia 16/1984 sobre la iniciativa autonómica de Navarra y 16/1984 sobre la iniciativa autonómica de León, 100/1984 sobre incorporación de Segovia a Castilla-León.

<sup>366</sup> Cfr. entre otras, la sentencia 118/1996.

<sup>367</sup> Cfr. entre otras, la sentencia 193/1998.

<sup>368</sup> Cfr. entre otras, la sentencia 56/1990.

<sup>369</sup> Cfr. entre otras, la sentencia 102/1995 sobre las competencias de las comunidades autónomas en relación con la Unión Europea y la sentencia 165/1994 sobre la oficina de gobierno vasco en Bruselas.

Constitución establece distintos tipos de Comunidades autónomas sino dos ritmos distintos en su desarrollo<sup>370</sup>. Por ello, a la hora de abordar los distintos tipos de comunidades autónomas nos referiremos a los distintos ritmos de desarrollo de las mismas pues, en un primer momento, las diferencias estructurales de las regiones se reflejarían en la existencia de distintos tipos de comunidades autónomas que marcarían una etapa más del proceso autonómico que podemos dividir en tres períodos: el preautonómico, el de desarrollo dual y el de la convergencia competencial.

### *1ª. Fase: las preautonomías*

El franquismo se caracterizó por una rotunda afirmación del nacionalismo español y de la unidad de España, lo que suponía la negación de la existencia de otros nacionalismos dentro del territorio español. Frente este sistema mantenido tradicionalmente en España y reforzado los últimos cuarenta años, en 1977, la autonomía aparecía como un elemento decisivo para que la democracia se consolidase en determinadas regiones como Cataluña o el País Vasco<sup>371</sup>, y, que, rápidamente se extiende a las demás regiones.

Ese mismo año, comienzan a establecerse una autónoma provisional<sup>372</sup> que se articula en catorce preautonomías<sup>373</sup>. Se pretende alcanzar un acuerdo consensuado sobre la organización territorial del poder pero los debates eran muchos. Finalmente, se logra el acuerdo de mínimos establecido en la Constitución que soluciona la cuestión de la autonomía rápida para Cataluña y el País Vasco por la vía de la Disposición transitoria

---

<sup>370</sup> Para MONTILLA MARTOS resulta justificada esa variedad de ritmos por el diverso arraigo de la conciencia territorial y por la necesidad de cautela a la hora de desmontar una estructura administrativa de un Estado fuertemente centralizado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, p. 277).

<sup>371</sup> Otras regiones también reivindicaban con fuerza la autonomía, es el caso de Galicia, Andalucía.

<sup>372</sup> En Cataluña se establece la autonomía provisional mediante el pacto Suárez-Tarradellas que se mantiene durante un año y medio mientras se elabora la Constitución. En el País Vasco, la autonomía provisional se instaura mediante una ley de 4 de enero de 1975, esta vía también sería empleada en Galicia, Aragón, Valencia y Canarias.

<sup>373</sup> Ya que las futuras comunidades autónomas de La Rioja, Madrid y Cantabria no se establecen como preautonomías. El sistema de preautonomías consistía en la formación de una asamblea de parlamentarios a nivel regional compuesta por el conjunto de diputados y senadores elegidos a Cortes por las provincias que se integraban en la región, y de un presidente, elegido por la asamblea, que a su vez formaba gobierno nombrando a los consejeros. (Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p.61).

segunda; y, deja abierta la posibilidad de que otras regiones también la alcancen sin fijar su grado concreto de autogobierno<sup>374</sup>.

Frente a ello, la Constitución española pretendió resolver el problema de la integración de las distintas regiones mediante una fórmula de Estado unitario que garantiza la autonomía de las mismas. Así, la Carta magna intentó dar los perfiles y articular de un modo institucional y político las distintas lenguas, culturas y tradiciones que hasta entonces se llamaban, “peculiaridades regionales”<sup>375</sup>. De esa manera, las Comunidades autónomas estarían facultadas de una potestad legislativa propia. Además, para una mejor organización del poder y su aproximación al ciudadano se acerca la Administración y se le dota a las Comunidades autónomas de una potestad ejecutiva propia.

El proceso que atraviesan las Comunidades autónomas estaría marcado por la sucesión de una serie de elementos de relevancia política —la transición a la democracia, las preautonomías, el establecimiento del modelo autonómico, etc— y el establecimiento de la técnica de la delimitación competencial que busca la unidad y uniformismo a la vez que preservar la autonomía y las diferencias regionales. Como la Constitución no enumeraba ni establecía los límites geográficos de las autonomías, fueron los propios municipios de las provincias los que tomaron la iniciativa de crear una comunidad autónoma<sup>376</sup>.

El resultado de esas iniciativas fue el establecimiento de diecisiete comunidades autónomas con grandes diferencias<sup>377</sup> entre sí. Aunque la Constitución diferencia entre nacionalidades y regiones<sup>378</sup>, posteriormente esa distinción no se concreta, por lo que en la práctica todas las regiones pasarían a denominarse comunidades autónomas.

---

<sup>374</sup> Cfr. entre otros, los artículos 143-149, 151.1, 148.2 de la Constitución española.

<sup>375</sup> SUBIRATS, Juan, “El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de las comunidades autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aun en discusión”, en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.163.

<sup>376</sup> Se trata de un movimiento desde abajo que concluye con la aprobación de un estatuto por el parlamento que era símbolo del acuerdo establecido entre el estado y la comunidad autónoma. SUBIRATS, Juan, “El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de las comunidades autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aun en discusión”, en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.163.

<sup>377</sup> Como hemos visto, esas diferencias autonómicas a las que nos referimos incluyen a la población, la superficie, lengua, su economía e historia, pero añadiremos también que se extienden al número de provincias que comprenden, la renta *per capita*, su financiamiento, su nivel competencial, etc.

<sup>378</sup> Cfr. El artículo 2 de la constitución española.

## 2ª Fase: Desarrollo dual de la autonomía

Formalmente las Comunidades autónomas no estaban conectadas con las preautonomías, pero éstas fueron de mucha importancia a la hora de configurar el Estado autonómico ya que: clarificaron un posible mapa de las competencias autonómicas; extendieron el sistema de delimitación territorial por la totalidad de las regiones y no sólo a algunas; y, supusieron la pacificación de la descentralización política ya que constitucionaliza una idea de división de todo el territorio en regiones que ya era previa.

La Constitución, finalmente, recoge esta realidad existente y lo recoge en cuatro pilares básicos: la primera, el garantizar el principio de unidad; la segunda, el garantizar a la vez el principio de autonomía; tercero, se prevé la puesta en marcha del proceso autonómico —a través de las distintas vías de acceso y el procedimiento de reforma con las características descritas—; y, finalmente, se prefigura el sistema autonomías por la vía de la disposición transitoria segunda. Estos pilares soportarían un Estado autonómico caracterizado por las tensiones existentes entre la unidad y la diversidad<sup>379</sup>.

Además, la Carta magna y permite que los territorios decidan que comunidad autónoma desean formar, para ello se prevé dos procedimientos de acceso a la autonomía. Pero esos procedimientos aparecen recogidos como reglas abstractas. Para AJA<sup>380</sup> esto refleja que el constituyente español tenía distintas prioridades políticas en el proceso de autonomía y que se articulaban sobre tres elementos: la vía de acceso a la autónoma, la aprobación del estatuto y el nivel competencial de la autonomía. Sobre estos tres elementos se establecen, en principio, dos niveles de autogobierno autonómico.

1. Una vía reforzada y más rápida de autogobierno prevista en el artículo 151 de al Constitución, con la que se alcanza un grado de autogobierno mayor en menor tiempo.

---

<sup>379</sup> TEJEDOR BIELSA subraya que aunque la Constitución parte de un reconocimiento de los principios de unidad y autonomía, si bien en la práctica se produce una fricción de las llamadas vertiente unitaria y vertiente autonómica. El resultado de esa tensión ha sido que la construcción del Estado autonómico se habría centrado en la vertiente autonómica marginando constantemente a la vertiente unitaria al considerarla como reaccionaria al avance autonómico. La marginación de la vertiente unitaria tendría como resultado la escasa atención a las técnicas constitucionales tendentes a asegurar la unidad organizativa y ordinamental. (Cfr., TEJEDOR BIELSA, Julio, C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, monografías, Civitas editorial Madrid, 2000, pp. 25 y ss.) Sin embargo, como veremos en el capítulo tercero, aunque se ha avanzado en el autogobierno autonómico el protagonismo estatal en las relaciones jurídicas y en el reparto competencial demuestran que el principio de unidad sigue vigente, incluso, se plantea mediante reformas estatutarias disminuir el ámbito competencial del Estado.

<sup>380</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 69.

Esta vía estaba pensada sobre todo para Cataluña y el País Vasco pero se emplearía también en los casos de Galicia y Andalucía. Los criterios que se exigían eran el carácter histórico<sup>381</sup> y/o una voluntad grande de autogobierno<sup>382</sup>. Los estatutos de estas Comunidades autónomas se aprobarían mediante un procedimiento más complejo que exigía en su elaboración y aprobación un consenso entre Estado y comunidad autónoma.

2. Una vía ordinaria prevista en el artículo 143 de la Constitución y que fue la ejercitada por las demás regiones, cuyas condiciones son más fáciles de cumplir<sup>383</sup> pero que permiten alcanzar un menor nivel de autonomía.

De esta manera, se configuraron dos vías de acceso a la autonomía, la general y la especial. Estas vías fueron empleadas entre 1979 y 1983, y respondían a la pluralidad de situaciones en las que se encontraban las diferentes regiones y suponía la existencia de diferencias competenciales y estatutarias<sup>384</sup>. Tras la aprobación de las leyes orgánicas que ponían en funcionamiento el Estado autonómico<sup>385</sup>, comienza el proceso de aprobación de los estatutos de autonomía que se vería interrumpido por los conflictos políticos surgidos en los casos de Galicia<sup>386</sup> y Andalucía<sup>387</sup> ante el temor de que su nivel de competencias

---

<sup>381</sup> Este requisito se refiere al hecho de que su estatuto de autonomía fuese aprobado por referéndum durante la segunda república y se refería a los supuestos de Cataluña, el País Vasco y Galicia.

<sup>382</sup> Este requisito suponía que las tres cuartas partes de los municipios provinciales exigiesen la autonomía, este fue el caso de Andalucía.

<sup>383</sup> Se establece como requisito que las diputaciones provinciales u órganos interinsulares, en el caso de las Islas Baleares y Canarias, soliciten la autonomía cuando lo exigen dos tercios de los municipios que representen la mayoría del censo.

<sup>384</sup> En este período existen tres tipos de territorios diferenciados. Por un lado el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía con un alto techo competencial. Por otro lado, en una posición intermedia, se encuentran Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra cuyas competencias son equiparadas, por la vía de la Disposición adicional primera son equiparadas a las de primer grupo. Y finalmente, las comunidades autónomas restantes cuyo techo competencial es inferior. Sobre la estructura del proceso autonómico y la descentralización producida en estas etapas conviene consultar ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 189 y ss; BLANCO VALDÉS, Roberto L., "Constitución, Descentralización, federalismo ¿Qué se puede aprender de la experiencia española?" en *L'Europa tra federalismo y regionalismo: atti del convegno*, VIVIANI SCHLEIN, Paola, BULZI, Erico y PANZERI, Lino (coords.), Guiffre, Milán, 2003, pp. 103-144; BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 60 y ss, CORCUERA ATIENZA, Javier "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico" en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp 104 y ss; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Estudios de Derecho Autonómico*, Colección Autonómica y Local, Editorial Montecorvo S.A, Madrid 1997; CORCUERA ATIENZA, Javier "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico" en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

<sup>385</sup> Citaremos como ejemplo de este tipo de leyes la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, de la Ley orgánica sobre las modalidades de referéndum, de la LOFCA, etc.

<sup>386</sup> Así, en el caso de Galicia se intentó establecer una cláusula competencial de subordinación a la aprobación estatal de sus leyes, pero esta iniciativa no triunfó.

alcanzase las cotas fijadas en los estatutos catalán y vasco. El cierre del proceso estatuyente daría lugar al inicio del desarrollo competencial e institucional autonómico, en el que se adelantan las llamadas comunidades privilegiadas por celebrar antes las elecciones, y se les comienza a dotar de medios materiales para el ejercicio de esas competencias y el funcionamiento de su autogobierno.

En el desarrollo de las demás autonomías cobraría mayor importancia los acuerdos autonómicos de 1981 que cerraban el mapa autonómico fijando las comunidades autónomas y el procedimiento para aprobar sus estatutos. La ley orgánica que organizaba el proceso autonómico (LOAPA), fue en gran medida invalidada por la sentencia constitucional 76/1983 por lo que se hizo necesaria la aprobación de otra ley ordinaria<sup>388</sup> (LPA) que regulase el procedimiento. En ese proceso autonómico, Canarias y Valencia seguirían un camino distinto ya que, antes de los acuerdos autonómicos, iniciaron los procedimientos para alcanzar la autonomía reforzada<sup>389</sup>.

Tras la aprobación de los diecisiete estatutos de autonomía se había concluido el mapa autonómico a pesar de los problemas que plantearon la inclusión de Segovia en Castilla León o la configuración de Cantabria, La Rioja y Madrid. A partir de aquí comienza la configuración de las instituciones autonómicas y su labor legislativa y ejecutiva. En esa actuación son muchas las veces en las que entrarían en conflicto la actuación autonómica y la del Estado<sup>390</sup>, el Tribunal constitucional las resolvería a la vez que iría desarrollando distintas doctrinas<sup>391</sup> que diseñan el Estado autonómico.

Las mayorías absolutas de los gobiernos socialistas, 1982-1993, generarían una gran estabilidad en el gobierno central que le permitió realizar muchas reformas económicas, en la administración civil, servicios públicos, ordenamiento jurídico internacional y aprobar muchas leyes sectoriales de gran importancia para el desarrollo de las competencias y las

---

<sup>387</sup> En el supuesto de Andalucía, el gobierno central convocó un referéndum para decidir la vía de acceso a la autonomía, el resultado fue el acceso por la vía reforzada.

<sup>388</sup> Esta fue la ley 12/1983 de 14 de octubre.

<sup>389</sup> Estas comunidades no alcanzaron entonces el máximo nivel competencial pero sí un estatus especial a través de la aprobación de dos leyes de traspasos, la LOTRACA y la LOTRAVA, leyes 11/1982 y 12/1982. Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p.81.

<sup>390</sup> En estos momentos hay una gran conflictividad competencial que es reflejo del acuerdo o descontento del desarrollo de las competencias.

<sup>391</sup> Doctrinas que definen sobre los conceptos de autonomía, soberanía, cláusula de supletoriedad, legislación básica, etc.

autonomías<sup>392</sup>. Desde el punto de vista de las comunidades autónomas se configuran las instituciones de las Comunidades autónomas ya creadas que no se ven interrumpidas por los cambios de gobierno.

### *3ª Fase: La convergencia competencial*

A pesar del avance del proceso autonómico, la conflictividad que su ponía la puesta en marcha del mismo no cesaba aun cuando el Tribunal Constitucional había establecido las bases del sistema autonómico. Esto suponía un riesgo claro, el de convertir al máximo intérprete de la carta magna en definidor político del interés general<sup>393</sup>. Ante ese peligro, el *Informe de las Autonomías de 1987* proponía la definición de mecanismos estables de participación autonómica en la definición del interés general tanto a través de acuerdos de cooperación voluntaria como mediante nuevas vías de participación en los órganos de toma de decisiones. De manera que, se estableciese un sistema de participación regional eficaz, estable y multilateral superando el modelo de relaciones bilaterales Estado-Comunidad autónoma mantenido hasta el momento.

A esta cuestión de la mejora de la participación autonómica se añadía otra pediente la de la ampliación competencial de las comunidades autónomas del artículo 143. Así, desde los cinco años de aprobar los estatutos de las comunidades de la vía ordinaria, y, en virtud del artículo 148.2 de la Constitución, algunas comunidades autónomas comienzan a exigir la ampliación competencial y su equiparación con las autonomías de vía rápida. Esto se ve reflejado en las distintas propuestas de reforma estatutaria que se plantean con el fin de racionalizar el modelo autonómico y homogeneizar las competencias no sólo autonómicas sino también estatales pues se pretendía que el Estado tuviese las mismas competencias en todo el territorio.

La descentralización estaba generando un movimiento centrífugo del Estado autonómico. Esta tendencia centrífuga se derivaba, jurídicamente, de la propia previsión constitucional del plazo de cinco años para su extensión a todas las autonomías; y,

---

<sup>392</sup> Destacaremos aquí a la Ley de Reforma Universitaria, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley General de la Sanidad, etc.

<sup>393</sup> Cfr. CORCUERA ATIENZA, Javier, “La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.111 y ss.

políticamente, por la actuación de una clase política autonómica conformada en estos años y por la distribución territorial del poder realizada<sup>394</sup>. Esto dará lugar a unas nuevas tendencias y una nueva situación.

Frente a la posibilidad del incremento de competencias se argumenta que estas autonomías serían incapaces de soportar el coste de personal y la ejecución de las nuevas competencias. Esto generaba problemas sobre la evolución del modelo de Estado y su agotamiento sobre todo tras el ingreso de España en las Comunidades europeas. A pesar de esas críticas se abre la vía de la ampliación competencial para las comunidades ordinarias a través de un mecanismo doble el de las transferencias de competencias estatales a través del artículo 150.2, y el de la reforma estatutaria como deseaban las comunidades interesadas.

Los pactos autonómicos de 1992 marcarán el inicio de una nueva etapa del Estado de las autonomías marcado por la tendencia a la uniformidad dentro de la diversidad, es decir, el incremento uniforme del ámbito competencial autonómico. En las siguientes líneas, brevemente, indicaremos los avances producidos en este sentido en los últimos años del siglo XX mediante las leyes orgánicas de transferencias competenciales, los pactos autonómicos.

También, en la década de los noventa, el proceso autonómico se va a caracterizar por las reformas de los estatutos autonómicos en pos de la homogeneización competencial derivada de los traspasos, institucional, la modificación del sistema de financiación y el avance en los procesos de participación regional

Ambos mecanismos fueron los adoptados para resolver esa cuestión pendiente desde los años ochenta, mediante los Acuerdos Autonómicos de 1992<sup>395</sup> que se aprueba inicialmente por la Ley orgánica de transferencias 9/1992 y, posteriormente, en 1994, los estatutos de estas comunidades serían reformados a través de las leyes orgánicas 1-11/1994 de 24 de marzo<sup>396</sup>. La aprobación de los Estatutos de Melilla y Ceuta en 1995<sup>397</sup> traería consigo el aparente cierre del modelo autonómico<sup>398</sup>.

---

<sup>394</sup> Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 72 y ss.

<sup>395</sup> Cabe añadir que este acuerdo fue firmado por el gobierno y los principales partidos políticos, PP y PSOE, lo que refuerza la idea de que será cumplido aunque se produzca un cambio político en el gobierno.

<sup>396</sup> Recordemos que estas leyes orgánicas reforman los Estatutos de Asturias, Cantabria, la Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla-León.

Tras la ampliación de competencias se igualan las comunidades del artículo 143 y las del artículo 151 de la Constitución salvo en las materias de sanidad y en enseñanza universitaria y en los hechos diferenciales. A esta ampliación le seguiría el traspaso de los medios materiales, personales y financieros del Estado, las reformas del Senado y la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea sobre el sistema de financiación autonómica, etc.

El resultado sería una elevación considerable del techo competencial de las comunidades de segundo grado que se acercan a las de primer grado. De esta manera, se consigue una equiparación competencial aunque se mantuvieron unas diferencias transitorias en la enseñanza no universitaria y en Sanidad. Decimos que esas diferencias son transitorias porque finalmente se conseguiría la homogenización del sistema competencial autonómico con la reforma educativa de la LOGSE y la transferencia en el año 2001 de la materia sanitaria a las comunidades que carecía de esta competencia.

En cambio, desde el punto de vista institucional, las Comunidades autónomas del artículo 143 se mantenían limitadas a las previsiones originarias de sus estatutos, de esta manera, no cabía la disolución anticipada de su asamblea o su actividad estaba muy limitada. Serán las reformas estatutarias producidas desde 1996 las que recogerán esas modificaciones competenciales e institucionales, al incluir la nueva sistematización de las competencias incrementadas y la regulación básica de las instituciones<sup>399</sup>. Apartir de ahí, la posición jurídica de las diversas Comunidades autónomas se caracteriza por su igualdad y homogenidad competencial e institucional.

---

<sup>397</sup> Estos estatutos se aprueban a través de las leyes orgánicas 1/1995 y 2/1995 de 13 de marzo.

<sup>398</sup> Añadimos el adjetivo de aparente ya que el modelo autonómico a parece como modelo abierto esto se constata en la actualidad mediante la presentación de propuestas de reformas estatutarias de ampliación competencial, de reforma constitucional, de aprobación de una Constitución europea, del desarrollo de la doctrina del Tribunal constitucional, de la configuración de nuevos mecanismos de participación regional como la puesta en marcha de la Conferencia de presidentes en octubre del 2004, etc.

<sup>399</sup> En esa regulación institucional autonómica ya se incluye la posibilidad de la disolución anticipada del Parlamento y aunque con algunos límites como: el que sea el presidente del Consejo de Gobierno el que tenga esa facultad de disolución anticipada; la limitación del mandato del nuevo parlamento a la duración originaria de la legislatura; la celebración de sus elecciones en las fechas de las elecciones locales conforme la Ley orgánica del Régimen electoral general, etc. (Cfr. CORCUERA ATIENZA, Javier, "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.114y ss)

En esta fase la conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas desciende por varios motivos: el Tribunal Constitucional ya había generado una amplia jurisprudencia que permitía dilucidar previamente el resultado del conflicto, el incremento del diálogo y negociación entre el Estado y las autonomías y una mejor técnica legislativa de las partes<sup>400</sup>. Si bien ésta fue una época en la que se incorporan de nuevas doctrinas al Tribunal Constitucional en materia legislativa o de regulación de la cláusula de supletoriedad estatal<sup>401</sup>.

Tras el cambio de la mayoría parlamentaria en 1995 el nuevo gobierno del partido popular profundizaría en la materia autonómica, los problemas técnicos subsiguientes a la ampliación de las competencias y a la reforma de los estatutos, fueron de los traspasos de servicios<sup>402</sup>, la reforma de la administración central del Estado para adaptarla a las comunidades autónomas, la participación autonómica en la Unión Europea, la reforma de financiación autonómica que permite la recaudación del 30% del impuesto de la renta, etc. Esos traspasos de funciones exigirían una concreción de los ámbitos competenciales de los entes estatales y autonómicos entorno a los conceptos fijados en los artículos 148 y 149 de la Constitución española. Esa tarea interpretativa implica una negociación en el seno de las Comisiones mixtas de transferencias y que se reflejan en los Decretos de traspasos de funciones y servicios cuyo valor es meramente interpretativo ya que concretan e identifican cada materia y los medios que hay que transferir, de esta manera se evita el conflicto posterior<sup>403</sup>.

Tras la reforma generalizada de los estatutos de autonomía e instituciones de las autonomías del 143 y fijados los traspasos de servicios y funciones, señalada en las líneas anteriores, se reformó en 1997 y el año 2001 el sistema de financiación de las comunidades

---

<sup>400</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p.86.

<sup>401</sup> Cfr. entre otras, las sentencias del Tribunal constitucional 46/1991 y 337/1994 fijan un límite a la acción armonizadora del Estado, estas sentencias se pronuncian sobre la cooficialidad lingüística en la enseñanza, el deber de saber catalán por los funcionarios y la no exclusión del castellano, sin que ello suponga contradicción alguna con el principio de igualdad de todos los españoles con el artículo 139.1 de la Constitución. Mas sobre esta cuestión del avance de la doctrina del TC nos referiremos de un modo específico en la parte dedicada al estudio del funcionamiento práctico del modelo autonómico en la que veremos cómo ha ido evolucionando la doctrina del Tribunal Constitucional.

<sup>402</sup> Destacaremos aquí el traspaso de la policía autónoma de tráfico a Cataluña ya que en su estatuto autonómico no existía ninguna previsión al respecto.

<sup>403</sup> Al respecto cabría entender que la interpretación de los conceptos competenciales se puede hacer con criterios amplios y expansivos o restrictivos, así, pueden existir un gran número de competencias concretas «agazapadas» bajo las abstractas y genéricas «materias» del Estatuto sin necesidad de reformar el ámbito competencial formal de éste». (Cfr. MARTÍN REBOLLO, Luís, *Constitución Española 25 aniversario*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2003, p.27).

autónomas, de manera que, aumenta su participación en los tributos del Estado y se les dota de cierta capacidad normativa sobre los mismos. Además, se producen de nuevo modificaciones en los estatutos de doce comunidades autónomas<sup>404</sup>. Todas estas reformas supondrán una ampliación de las competencias, la modificación de la naturaleza compartida de algunas facultades por la de competencia exclusiva, se permite el cambio simbólico del nombre de instituciones —como los de Parlamento y Gobierno en vez de Asamblea y Diputación—, se posibilita la disolución anticipada de las Asambleas legislativas y se amplían su número de sesiones, etc, es decir, se produce una modificación y ampliación del marco institucional y de poder autonómico.

Esta reforma del marco competencial de las CC.AA supuso dentro de la evolución del proceso autonómico no sólo un avance hacia la equiparación competencial de los distintos entes regionales sino también una aproximación mayor a un sistema de descentralización política de corte federal simétrico. Es en estos momentos cuando se plantea por parte de la doctrina y de los políticos la necesidad de buscar un referente federal para el modelo autonómico y se fija como tal el del federalismo de ejecución<sup>405</sup>.

Es en estos momentos cuando se plantea la llamada propuesta de crear una Administración Única<sup>406</sup>. Así, se pretende redistribuir el ámbito competencial autonómico de manera que la mayor parte de la ejecución de las normas quedase en manos de las CC.AA mientras que la mayor parte de la legislación proviniese del Estado. Lo que se

---

<sup>404</sup> Así, la L.O 1/1999 de 5 de enero modifica el estatuto de Asturias, la LO 2/1999 de 7 de enero reforma el estatuto de La Rioja, la LO 3/1999 de 8 de enero el de Illes Balears, la LO 4/1999 de 8 de enero el de Castilla y León, etc.

<sup>405</sup> Por este motivo, a lo largo de estas líneas, hemos ido planteando la necesidad de observar la ulterior evolución del modelo alemán y su actual reformulación ante el estancamiento político alcanzado a la hora de adoptar decisiones legislativas. Una vez más traeremos a colación el trabajo DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005.

<sup>406</sup> La propuesta de Administración Única también es conocida como Administración Común, Ordinaria, Sincronizada o Principal. El 10 de marzo de 1992, el presidente de la Xunta, FRAGA IRIBARNE, expuso ante el Parlamento gallego las líneas esenciales de esta propuesta. La resolución parlamentaria de 11 de marzo de 1992 instaba al gobierno central a adoptar las medidas necesarias que la materializasen. Desde el punto de vista competencial, la propuesta incluía varias medidas, como: lograr la efectividad de las competencias recogidas en los estatutos, la gestión autonómica de los servicios públicos fundamentales, la transferencia y delegación de facultades estatales a través del artículo 150.2 de la CE y la reforma del Senado (*Cfr.* RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios de Derecho Autonómico*, ed. Montecorvo, Madrid, 1997, pp. 22 y ss.). Lo que se pretendía era incrementar el protagonismo autonómico dentro del marco constitucional, y en el ámbito de competencias de ejecución. Los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución española son dos elementos que permiten un juego importante de la capacidad de ejecución administrativa autonómica y dentro del marco constitucional fijado en artículo 103.1, a partir de aquí se sugiere una nueva dimensión de la Administración periférica del Estado. A lo largo del capítulo tercero, concretamente en el primer de los apartados dedicado a Galicia, en los subapartados relativos a su evolución y elementos relativos a las cuestiones prácticas de la alteración a la delimitación competencial volveremos a remitirnos a esta propuesta dada su importancia en el ámbito competencial.

pretendía era solucionar los problemas pendientes por un lado, el de la adaptación de la estructura administrativa al orden competencial fijado por la Constitución y, por otro, buscar un modelo de Administración Pública que se ajustase al funcionamiento práctico de un Estado compuesto. El actual modelo de Administración había superpuesto nuevas estructuras —Comunidades Autónomas y Delegado del Gobierno— a las ya existentes en virtud del ordenamiento preconstitucional —Gobernadores y Diputados— sin que se hubiera realizado ninguna reforma administrativa<sup>407</sup> dirigida a la adaptación del modelo o planta de las Administraciones Públicas a los criterios constitucionales. Es decir, la estructura de la Administración no se había adaptado al criterio organizativo descentralizador de los artículos 149.1, 103 y 154 de la Constitución. Por ello se propone:

*i)* redimensionar las «funciones de ejecución», trasladándolas sin que sea una regla general, sino «ad casum», al ámbito ejecutivo autonómico, como permite el artículo 149.1 de la CE y conforme el artículo 103.

*ii)* Proceder a la Reforma de la Administración Periférica del Estado para adaptarla a la nueva figura del Delegado del Gobierno y a la propia realidad del carácter excepcional de las reservas de ejecución estatal en el artículo 149.1 de la Constitución, así la presencia estatal con una propia «estructura organizativa» en el ámbito periférico se reduce.

*iii)* Instrumentar fórmulas de cooperación y coordinación, y de mecanismos de supervisión, que garanticen las exigencias establecidas por el principio de unidad y el principio de autonomía, al existir una descentralización política y administrativa.

Esta propuesta generó un gran debate político y científico que, finalmente, no tuvo una repercusión práctica al no avanzar el Estado autonómico en esta dirección. El modelo de Estado presentado planteaba una serie de cuestiones pendientes de concreción, como son: la aparente ampliación competencial autonómica al corresponder al Estado la titularidad de las facultades transferidas vía art. 150.2; la indeterminación de las facultades que se pueden transferir o delegar; la no-definición de la naturaleza de las materias objeto de descentralización para que sean asumibles por las comunidades autónomas<sup>408</sup>.

---

<sup>407</sup> En relación con esta cuestión los arts. 22 y 23 de la LPA, ley 12/1983 establecían elementos en los que consistiría la reforma de la Administración general del Estado como consecuencia de la reordenación de competencias y Servicios que resulten del proceso autonómico pero esta ley fue modificada por el real decreto 4/2000 de 23 de junio, la Ley 4/1990, de 29 de junio y la ley 7/1988 de 5 de abril.

<sup>408</sup> Sobre las ineficiencias que planteaba esta propuesta cabe consultar MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.299 y ss.

Pero no fue totalmente descartada esta vía para la ampliación del marco competencial de las Comunidades autónomas, así, el mecanismo de la delegación de competencias para el incremento de las mismas fue empleado en esta época para el desempeño de nuevas facultades autonómicas en ámbitos que no incluía su marco competencial<sup>409</sup>.

En el año 2000, el gobierno con la mayoría absoluta del PP inicia una etapa de menor consideración de la cuestión autonómica y una visión más centralista del Estado de las autonomías. En consecuencia, en los últimos años se radicaliza el debate sobre el futuro de la autonomía<sup>410</sup>. Las propuestas de reforma estatutaria vasca y catalana reabren el debate sobre la ampliación competencial a la que se añadirán la mayor parte de las Comunidades autónomas.

Con el cambio de partido en el Gobierno, las ideas de reforma estatutaria se materializan, se presentan nuevos proyectos que serán aprobados —como es el caso del Estatuto catalán—, otros se reformulan —como es el supuesto de la propuesta vasca— y otros que se concretan siguiendo las líneas de los proyectos adoptados —en esta fase se encontrarán la mayor parte de las propuestas de reforma estatutaria planteadas—. Se reabre así la cuestión de la ampliación competencial, el debate sobre la diferenciación autonómica, y la carrera a una nueva homogeneización competencial estatutaria<sup>411</sup> lo que genera una nueva situación de paradoja<sup>412</sup>.

---

<sup>409</sup> Como ejemplos de leyes de delegación podemos citar de este periodo podemos citar la LO 6/ de 1996 de materias ejecutivas para Cataluña, o la ley 16/1995 y la 6/1999 de 6 de abril sobre banca y seguros, o la para Galicia.

<sup>410</sup> Así, se refleja en los múltiples documentos políticos presentados que reclaman un mayor autogobierno, podemos citar como ejemplos, la declaración de Barcelona, la propuesta de reformas estatutarias presentadas por el parlamento vasco, Convergencia i Unió, el Partido socialista catalán, por las comunidades autónomas de Galicia, Valencia, Canarias, Murcia, Madrid, etc.

<sup>411</sup> Sobre este tema nos pronunciaremos en la parte final de nuestro trabajo. Sobre el mismo semeja pertinente la consulta, entre otras, de DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, “Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 219-246; BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005; TAJADURA TEJADA, Javier, “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, en VIVER I PI-SUNYER, Carles, *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2005, p.22; etc

<sup>412</sup> La paradoja consiste en que el incremento de las demandas nacionalistas buscan un mayor autogobierno una vez que este se ha alcanzado por el resto de las Comunidades y alentar una diferenciación nacionalista; se pretende alcanzar un modelo federal un federalismo cuando ya estamos inmersos. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp.78 y ss)

Todo ello, refleja que el proceso autonómico permanece abierto. Así, con casi treinta años de democracia, “con la adopción de la Constitución española de 1978 y la transformación de España en la España de las autonomías, puede decirse que España pasó de ser un Estado unitario centralizado a ser, en los aspectos fundamentales, un sistema federal”. Pero “España es un modelo nuevo de federalismo (...) se ha convertido en una de las vanguardistas del fenómeno mundial de cambio de paradigma estatalista al paradigma federalista”<sup>413</sup>.

En definitiva, el proceso autonómico es un proceso sin concretar que evoluciona a la vez que lo hacen otros procesos en los que está inmersa España que están cerca, como es el caso del Reino Unido al que nos referimos a continuación. Esta indefinición radical puede apreciarse como respuesta al temor de un cierre de modelo territorial de Estado<sup>414</sup> que no pudiese ser compartido, a la inejecución de las disposiciones constitucionales, a la imposibilidad de un modelo territorial que atendiese a las demandas regionales a la vez que mantuviese la unidad y la permeabilidad de las realidades y necesidades planteadas.

---

<sup>413</sup> “A medida que Europa comenzó a realizar la transición de un arreglo confederal a una confederación, España comenzó a realizar la transición de una dictadura a un arreglo federal (...)” aunque le quedan una serie de retos por superar como son: el incremento de la participación e el gobierno de la nación, el incremento de la participación regional en Europa, solucionar los problemas de asignación de nuevas facultades a viejas instituciones. (Cfr. ELAZAR, Daniel, “Tendencias de desarrollo institucional en España y en el mundo” en Robert AGRANOFF *et alii*, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.22).

<sup>414</sup> Sobre la idea del temor y las esperanzas a las que atiende la indefinición del modelo político territorial español debe consultarse APARICIO PÉREZ, Miguel A., “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, p.50. Al respecto y en el caso concreto de Galicia, debe consultarse MÁIZ, Ramón, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 71-78.

## 2. LA DEVOLUTION DEL REINO UNIDO

El Estado de las autonomías es sólo un ejemplo de las diversas formas que, actualmente, manifiesta el federalismo. En las últimas décadas los procesos de pérdida de poder estatal son parejos a los de incremento del poder de las regiones o nacionalidades que han ido creciendo y consolidándose a lo largo del mundo.

Así, al mismo tiempo que en España comienza a desarrollarse el proceso autonómico, el Reino Unido se inicia la materialización de los primeros intentos por “devolver” los poderes al reino de Escocia, el principado de Gales. Este proceso se conoce con el nombre de *Devolution* y tras un intento frustrado de establecimiento en 1979 comenzaría una andadura más acelerada a partir de 1998. Como señala BOGDANOR la idea de *Devolution* es una peculiar contribución británica a las *polities*<sup>415</sup>.

Siguiendo el esquema de estudio establecido para el análisis del Estado de las autonomías en las siguientes páginas abordaremos el examen del modelo anglosajón. Para comprender si realmente el Reino Unido puede definirse como uno de los modelos de Estado federal que corresponden al nuevo paradigma estatal, veremos cuál ha sido su evolución, las características que presenta y las modalidades o tipos que lo configuran. Como subrayábamos al comienzo de este capítulo, sólo a partir de ahí, y de la existencia real de elementos que podrían denominarse federales, podremos concluir si el modelo de *Devolution* responde al de un paradigma federal.

La cuestión será determinar cuánto poder descentralizado es necesario para hablar de un modelo federal. El tercer capítulo de este trabajo se centrará en las garantías que ofrece, desde el punto de vista competencial, la *Devolution* británica para preservar el autogobierno regional. Por este motivo, antes de un análisis concreto de los ámbitos de gobierno central y autogobierno regional debemos comenzar nuestra investigación con un estudio de la evolución del proceso de descentralización.

---

<sup>415</sup> Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 3.

## 2.1 Evolución de las regiones

### 2.1.1 Características de la *Devolution*. *Una aproximación al concepto de Devolution*

El sistema constitucional británico y su línea evolutiva puede ofrecernos algunos elementos de reflexión sobre los nuevos modelos de descentralización política. El contexto en el que nos movemos es el de la extensión de nuevas fórmulas federales que fomentan la participación regional y el desarrollo de su autogobierno dentro de las formas estatales existentes. Vernon BOGDANOR<sup>416</sup> ya preveía antes de la definitiva implantación del modelo de *Devolution* que, en la práctica, las relaciones entre las devueltas administraciones y el Gobierno serían comparadas con las entabladas entre las regiones y el gobierno de un Estado federal. Para el autor, la razón de esta identificación se hallaría en el hecho de que nos encontraríamos ante unas nuevas relaciones políticas y constitucionales que tendrían que ser resultados.

El punto de partida a la hora de entender el sistema descentralizador británico es, como hemos subrayado en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo, el de su particularidad constitucional<sup>417</sup>. Como señala WHEARE, en el Reino Unido no se ha escrito una Constitución<sup>418</sup> esto no significa que no tenga ninguna constitución o que no esté escrita sino que no está codificada. La Constitución del Reino Unido no está en un texto ni grupo de textos, ni se sabe dónde empieza ni dónde acaba<sup>419</sup>, ya que formalmente no existe

---

<sup>416</sup> Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, p. 191.

<sup>417</sup> Así, la Constitución británica toma una variedad de formas que se halla estrechamente vinculadas a su origen y evolución históricos. (Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1999, p.7).

<sup>418</sup> Las razones por las que el Reino Unido no tiene Constitución sería: el hecho de que careciese de una experiencia de querer dar una nueva base o arranque; el hecho de que las uniones de territorios no eran de tipo federal y que los pactos de unión ya establecían unas garantías; y, finalmente, a que el parlamento británico no estaría dispuesto a someter su supremacía al control constitucional. (Cfr. WHEARE, Kenneth, *Las constituciones modernas*, Nueva colección labor, labor S.A, Calabria, Barcelona, 1974, pp.15y ss).

<sup>419</sup> No cabe la revisión de la constitucionalidad de las leyes ni existe un Tribunal constitucional u órgano similar, el parlamento es supremo y no está vinculado por la Constitución, y no existen distintas categorías de leyes. Sobre estas cuestiones y sus precisiones nos referiremos de un modo concreto en el capítulo tercero al analizar el sistema de delimitación competencial británico y, específicamente, al estudiar su dimensión práctica.

una constitución. Lo que existen son un conjunto de fuentes jurídico constitucionales<sup>420</sup> que son las mismas, más o menos, que las derecho privado. Al respecto, podemos destacar que la constitución inglesa sería la aplicación del derecho privado ámbito político, es decir, el tratamiento jurídico —desde al ámbito del derecho privado— de las cuestiones relacionadas con lo político<sup>421</sup>.

Esta particularidad constitucional es la que dificulta el aplicar los criterios de análisis propios de otros sistemas constitucionales a la realidad jurídico-constitucional británica. Conforme a esta premisa, se puede indicar que la opción descentralizadora del Reino Unido se mantiene dentro de su evolución histórica y constitucional. Es decir, presenta elementos de flexibilidad y pragmatismo sin ignorar los referentes históricos y tradicionales. El Estado británico no elude las propuestas galesas y escocesas de autogobierno e intenta acomodarlas a la forma de Estado unitario.

Algunos autores identifican a la *Devolution* con una descentralización territorial<sup>422</sup> ya que: supone la transferencia de potestades ejecutivas o legislativas a instituciones dotadas de personalidad jurídica y, además, esa transferencia se efectúa respecto de instituciones legitimadas democráticamente, que representan y actúan atendiendo a los intereses de la colectividad representada.

La *Devolution* implica la delegación de poderes de una autoridad política superior, el Parlamento británico, a otra inferior, un órgano democráticamente elegido y subordinado, sobre una base territorial determinada en la que ejercerán sus competencias. Esta forma de delegación competencial auna la supremacía del Westminster, principio esencial del Derecho Constitucional británico, y la concesión de autonomía a entes territoriales subestatales.

---

<sup>420</sup> Entre ellas podemos citar: al *Common Law*, *Judge-Made Law*, *Statute Law*, *la Equity*, costumbres usos y convenciones, *books of authority*, Derecho europeo, Carta Europea de los Derechos, etc.

<sup>421</sup> Con ello nos referimos a cuestiones tales como la organización, división y reparto del poder, la participación política ciudadana, la configuración y delimitación de los derechos, etc que comienzan a configurarse, sobretodo, promovidos por la actividad judicialista en el caso particular. Sobre la inexistencia de una constitución inglesa no codificada y su relación con la falta de una concienciación pública del federalismo en la ciudadanía debe consultarse BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p.184, en la que se destaca algunos de los cuestionamientos suscitados sobre la aristocracia entorno a los poderes políticos y la idea de una constitución aristocrática pero no sobre una constitución condificada de poderes constitucionales, como critica el autor.

<sup>422</sup> *Vid.* CUCHILLO FOIX, Monserrat, *Las Instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*. Institut d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p.11.

La particularidad de la forma adoptada se encuentra en que la delegación de las competencias no puede suponer una división del poder pues éste reside en el Parlamento británico, lo que constituye un principio constitucional incuestionable. Para solucionar la paradoja que presenta la transferencia de unos poderes indivisibles, se acude al artificio de la delegación de competencias<sup>423</sup> a las Asambleas legislativas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esto implica que las facultades competenciales de esas cámaras regionales puedan ser revocadas por el Parlamento británico.

La *Devolution* es más que una mera descentralización política de poder, es un proceso que supone la reforma constitucional y la reestructuración territorial del Reino Unido<sup>424</sup>. Nos hallamos ante un proceso en el que el Parlamento británico otorga potestades ejecutivas —en el caso de Gales— o ejecutivas y legislativas —en el caso de Escocia—, a instancias que históricamente ya había dispuesto de instituciones políticas propias<sup>425</sup>. Por este motivo el reconocimiento y transferencia de potestades es aceptado que el nivel de desarrollo de nacionalidad y la voluntad y capacidad de gestión sea distinto según los territorios<sup>426</sup>. Así, podríamos añadir que nos encontramos ante un proceso de devolución de potestades a instituciones territoriales propias que está fundamentada en los precedentes históricos y en la identidad nacional de las regiones, si bien se hará con distinta intensidad según el territorio.

---

<sup>423</sup> Sobre la cuestión del artificio creado en el constitucionalismo británico para hacer frente a las demandas regionales cabe consultar ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 29 y ss. El autor destaca como mecanismos de la revocación del poder delegado: la simple legislación sobre las materias delegadas bien por una mera redefinición del mismo bien por una suspensión o revocación de los órganos de autogobierno.

<sup>424</sup> En este sentido BOGDANOR destaca que el fracaso de los anteriores intentos de *Devolution* británica podrían deberse a al propio pensamiento constitucional británico, al tácito entendimiento sobre la constitución, o, incluso a aquellos pensamientos que son raramente entendidos. Entre, ellos, el más importante para el autor es, dentro de los tácitos entendimientos, la naturaleza unitaria del Estado británico y, dentro de los principios constitucionales, la supremacía del parlamento. Éstos difucultan la configuración de un sistema político territorial que admita sin más la división del poder al favorecer a la uniformidad y homogeneidad del Estado. Para BOGDANOR, la separación de poderes aparecería como un pequeño de los entendimientos destacados. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, p. 195).

<sup>425</sup> La renuncia a estas instituciones políticas propias se había realizado voluntariamente, y no por la fuerza, tras la unificación con Inglaterra para formar el Reino Unido. (Vid. CUCHILLO FOIX, Monserrat, *Las Instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Institut d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p.19).

<sup>426</sup> Aunque surgen algunas críticas resistencias al carácter asimétrico de la *devolution* basadas el trato preferente de algunos territorios lo que iría en contra del principio de igualdad de todos los ciudadanos, genera la sobre representación de las unidades territoriales dotadas de mayor autogobierno para intervenir en políticas muchas veces nacionales o europeas y el poder decidir *per se* sobre sus propias políticas. A estas críticas se refiere CUCHILLO FOIX, (Vid. CUCHILLO FOIX, Monserrat, *Las Instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Institut d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.19 y 20).

Pero toda esta serie de reformas no contemplaban la alteración del principio elemental del sistema británico: la supremacía parlamentaria y la lógica constitucional del Reino Unido impiden una ruptura del carácter unitario del Estado británico<sup>427</sup>. A pesar de que la *Devolution* supone la descentralización del poder, no se produce una quiebra del carácter unitario del Estado<sup>428</sup>. Es decir, se alcanza un equilibrio entre las innovaciones introducidas en el reparto de poder regional y el mantenimiento de los viejos principios constitucionales ingleses. Unidad y diversidad reaparecen como parámetros a la hora e identificar la forma de Estado británico.

### 2.1.2. *La Devolution como proceso*

La principal característica del proceso de *Devolution* británico<sup>429</sup> ha sido la de buscar soluciones de descentralización territorial adaptando a día de hoy las instituciones jurídicas políticas históricas propias sin que se importen modelos de derecho comparado que sean ajenos a su tradición<sup>430</sup>. Sin renunciar a la tradición histórica ni a sus particularidades jurídicas se reconoce explícitamente la existencia de identidades nacionales diferenciadas y

---

<sup>427</sup> Esto podría suponer un cierto peligro de desequilibrio ya que una de las partes implicadas en el proceso de *Devolution*, el parlamento, podría alterar el equilibrio o la relación *inter partes*. La supremacía del parlamento impide la relación entre las distintas instituciones de autogobierno y el gobierno británico esté estancada siempre puede alterarse por la acción parlamentaria. (Vid. CUCHILLO FOIX, Monserrat, *Las Instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Institut d'Estudis Autònoms, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p.17).

<sup>428</sup> Debemos matizar que ese carácter de Estado unitario es particular. A lo largo de la historia la unidad del Reino Unido no supuso una creación de un Estado territorialmente uniforme. Se ha conjugado la unidad con el mantenimiento de particularidades territoriales. El proceso de *Devolution* no quiebra ese concepto de Estado unitario sino que introduce más elementos federales que constituirían una revolución constitucional. (Cfr., GAMBLE, Andrew "The Constitutional Revolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 19-35)

<sup>429</sup> Una visión general del proceso de descentralización escocesa, galesa y norirlandesa puede verse en BRADBURY, J. & MAWSON, J., *British Regionalism and Devolution: the Challenges of State Reform and European Integration*, ed. Regional Studies Association, Londres, 1997; BOGDANOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999; BOGDANOR, Vernon, "Britain", en MORGAN, Roger and TAME Clare, *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, MacMillan Press, LTD, London, 2002, pp.211-235; HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000; RYAN, Ray, *Ireland and Scotland. Literature and Cultures, State and Nation, 1966-2000*, Oxford University Press, London, 2002; YOUNG, Ernest A., "What British Devolutionaries Shoul Know about American Federalism", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 259-286; etc.

<sup>430</sup> En este sentido, BEETHAM señala que la *Devolution* actúa como un factor de alteración política en el Reino Unido. Así, la tradicional visión británica de la soberanía como un monopolio de la autoridad legislativa sobre todo el territorio experimenta una transformación hacia diferentes direcciones: por la cesión de potestades a la Unión Europea; la crisis de la autoridad política en Irlanda del Norte; las presiones de la *devolution* de Escocia, el debate sobre el papel del gobierno local y su posición en la Europa de las regiones. Una vez más, todo ello refleja que una concepción monopolista de la soberanía se manifiesta insuficiente para atender a la realidad práctica. (Cfr. BEETHAM, David, "Political Theory and British Politics", *Development in British Politics*, Patrick DUNLEAVY, Macmillan Press, London, 1993, pp.354-355).

se transfieren competencias a esas regiones<sup>431</sup>. Es decir, se adoptan técnicas de flexibilidad y costumbre aunque el resultado final del proceso puede tener elementos comunes a los de otros procesos de descentralización política<sup>432</sup>.

El Reino Unido se configuró como un Estado unitario sin que reprimiera a los nacionalismos periféricos sino que mantuvo la existencia de particularidades diferenciales de Escocia y Gales. Esto no supondría el autogobierno en esos territorios sino que implicaba el reconocimiento de los elementos diferenciados como podría ser la Iglesia<sup>433</sup>. A lo largo de estos años, otros actores políticos han ido cobrando un mayor protagonismo y han visto como se han incrementado sus potestades dentro de un proceso de *Devolution*.

Como destaca ESTEBAN CAMPOS, el concepto de *Devolution* fue utilizado por primera vez ante la cámara de los comunes por Edmund BURKE en 1774 en relación con las colonias norteamericanas<sup>434</sup>. Bajo este término se pretendía conciliar los intereses imperiales británicos con las demandas de autogobierno de las colonias de Norteamérica. El instrumento ideado para ello sería el de la delegación de competencias legislativas en asuntos domésticos a unas asambleas subordinadas al Parlamento inglés. Lo que se buscaba era la máxima autonomía de las colonias sin debilitar el poder del Imperio británico. Aunque este modelo no se implantó definitivamente en el caso de las colonias norteamericanas sirvió de base en el desarrollo de la política británica con Canadá.

La idea de *Devolution* no se abandona sino que, en la práctica se van configurando elementos de diferenciación política regional. Para la aplicación territorial de las políticas gubernamentales, y con el fin de acomodar las instituciones británicas a la diversidad territorial —lo que supone cierto reconocimiento de la especificidad nacional de las

---

<sup>431</sup> Por este motivo algunos autores como BURGESS destacan la existencia de una tradición federal en el Reino Unido que se sostiene en las ideas de un imperio británico, y el desarrollo de la federación imperial entre 1885 y 1917, se manifiesta en relación con Irlanda hasta que se trunca su configuración como Estado en 1995, y, finalmente, se consolida con la Unión Europea al contribuir intelectualmente el Reino Unido con ideas federales a la construcción de Europa. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995).

<sup>432</sup> Al respecto, HOPKINS señala que el sistema del Reino Unido presenta elementos estructurales *sui generis* si bien reúne elementos similares a los de otros sistemas europeos. El principal de ellos es que no permanece acabado. Aunque el gobierno central intenta presentarlo como un ‘done deal’, sin embargo, está en proceso. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 181 y 182)

<sup>433</sup> La iglesia oficial en Inglaterra era la Iglesia anglicana al igual que Gales mientras que en Escocia la iglesia oficial era la presbiteriana. Las iglesias presbiterianas de Inglaterra y Gales y la anglicana escocesa no eran confesiones oficiales en esos territorios.

<sup>434</sup> Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 28 y ss.

regiones—, se produce la creación de departamentos ministeriales diferenciados para Escocia y Gales<sup>435</sup>, las *Offices*. Éstas pueden definirse como departamentos ministeriales diferenciados de base territorial y que controlan los organismos independientes de base funcional que operan en los respectivos territorios<sup>436</sup>. Estos departamentos dirigen y ejecutan las políticas de establecidas por el gobierno británico y está dirigidas por los Secretarios de Estado que responden de forma colectiva ante el parlamento y no ante una asamblea representativa nacional o una comisión específica para asuntos galeses o escoceses. Las *Offices* son una forma de descentralización administrativa. En el caso de Gales se crea en 1964 y en el de Escocia en 1885.

Posteriormente, el concepto se retoma ya específicamente para hacer frente a la posible descentralización territorial británica. El modelo de *Devolution* fue el adoptado para establecer un equilibrio entre la unidad del Estado y la delegación y transferencia de facultades a otras entidades regionales<sup>437</sup>. La *Royal Commission on the Constitution* se crea en 1968 para estudiar la conveniencia e implantar este modelo de descentralización. En su informe final, esta comisión llega a definir a la *Devolution* como una delegación de potestades propias del gobierno central sin que ello suponga la renuncia de su soberanía.

A principios de la década de los setenta, este modelo se propone, específicamente para dos regiones británicas, por el Informe de la Comisión Kilbrandon. En este informe recomendaba la elección de dos asambleas regionales —una para Escocia y otra para Gales—, con un poder ejecutivo elegido entre sus miembros. A cambio su representación parlamentaria en Westminster debería reducirse y ser proporcional a su población y desaparecer sus Secretarios de Estado.

El gobierno central no sigue estas recomendaciones y establece dos proyectos de ley que distinguía el tipo *Devolución* para cada región sin que estableciese ninguna institución

---

<sup>435</sup> Se creó en 1973 una específica para Irlanda del Norte pero su operatividad fue escasa ya que la dirección de los asuntos de Irlanda del Norte es realizada directamente por el gobierno del Reino Unido. El Secretario de Estado para Irlanda del Norte, que integra el gabinete, es el responsable de estas políticas.

<sup>436</sup> Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, Barcelona, 1999, p.20.

<sup>437</sup> De este modo se conjugarían elementos de super-estabilidad democrática, definida por unas instituciones políticas que se mantienen a lo largo de los siglos, y los de una crisis latente, que reflejarían la capacidad para el cambio y la propia salud política de una democracia liberal. (Cfr., DUNLEAVY, Patrick, "Introduction: Stability, Crisis or Decline?", *Developments in British Politics*, Patrick DUNLEAVY et alii (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.3 y ss).

regional para Inglaterra. Estas leyes debían ser aprobadas por referéndum para entrar en vigor pero fracasaron en 1978 y el proceso de *Devolution* se vio paralizado durante la década de los ochenta. Estos referenda se consideraron un precedente constitucional, ya que con anterioridad este tipo de consultas no eran admitidas por entender que atentaban el principio de supremacía parlamentaria y el estricto criterio representativo de la democracia británica<sup>438</sup>. La influencia directa del movimiento de planificación regional se mantuvo hasta fines del gobierno laborista en los años ochenta pero con el gobierno conservador se inició una rigurosa política pública y la propuesta de plasmación jurídica de autogobierno se abandona.

De este modo, dada la evolución histórica de este proceso, hasta 1998, la *Devolution* inglesa había sido definida como una larga parte de la historia caracterizada porque nunca sucedió<sup>439</sup>. La descentralización regional permanecía como una cuestión pendiente de una solución jurídica y política. Las propuestas actuales de descentralización parten de las experiencias y los fracasos anteriores<sup>440</sup>.

En la actualidad, la *Devolution* abarca un proyecto que vá más allá de una mera descentralización competencial regional sino que comprende un proceso de transformación de la estructura territorial del Estado que se enmarcan dentro de proceso de reforma constitucional más amplio que plantea la reestructuración del sistema democrático británico con el fin de adaptarlo a los momentos actuales<sup>441</sup>.

En 1997 se adoptó un paquete de medidas que reajustaban el sistema constitucional del Reino Unido, entre ellas: la ratificación de la Declaración Europea de Derechos Humanos, el establecimiento de una autoridad local metropolitana en Londres, la modernización de la Cámara de los Comunes, la reforma de la Cámara de los Lores, la revisión del sistema electoral general, el restablecimiento de las instituciones autonómicas de Irlanda del Norte,

---

<sup>438</sup> Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1999, p.23.

<sup>439</sup> Cfr. BOGNADOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, p. 195.

<sup>440</sup> Así, se establece procesos distintos para Escocia y Gales, se someten a su aprobación por un referéndum, se configura como un traspaso de competencias y poderes desde el gobierno central, etc.

<sup>441</sup> Sobre esta cuestión se plantea en el Reino Unido un debate sobre el carácter revolucionario de la *Devolution*. Para autores, como HAZELL o NAIR supone un cambio sustantivo que vá más allá de un mero maquillaje. Para otros autores como HITCHENS la *Devolution* sería un nuevo proceso que comienza o el final de un proceso anterior. (Cfr., GAMBLE, Andrew "The Constitutional Revolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 19 y ss).

etc y la devolución de los poderes ejecutivos y administrativos a Gales y legislativos y ejecutivos a Escocia.

La distinta identidad de los territorios británicos daría lugar la configuración de un Estado unitario que plantea un modelo de descentralización asimétrica. Así, se distingue la situación de cada una de las regiones sin que ofrezca un órgano regional para Inglaterra. Mientras que a Escocia se transfieren poderes legislativos y ejecutivos, a Gales sólo poderes ejecutivos.

En ese proceso de descentralización asimétrica surgen problemas para situar a Inglaterra. Mas la dificultad para integrar a Inglaterra en el proceso de la *Devolution* no es una cuestión *ex novo*. En los anteriores intentos de descentralización ya se había planteado que la amplia extensión del territorio carente de un sentimiento nacionalista y su división en circunscripciones territoriales con autoridades propias, los condados, no hacían admisible la existencia de un nivel regional de gobierno en Inglaterra.

Tradicionalmente quienes ostentaban cierta autonomía política han sido las autoridades locales. Estos entes territoriales eran considerados como auténticos gobiernos locales que adoptan sus propias decisiones y que gestionan sus propios intereses. El fundamento de esa consideración se halla en la *Common Law*, las convenciones y en la separación tradicional entre los intereses locales y los intereses del gobierno central. A partir de ahí, la ejecución de las políticas del gobierno central se han confiado al gobierno local. Así, los entes locales han asumido muchas competencias que en otros Estados corresponden a entidades intermedias como los Estados miembros, regiones, comunidades autónomas, etc.

A lo largo de la historia, el gobierno central y las autoridades locales han actuado como dos centros de decisión política que han actuado de forma independiente. La relación establecida entre ellos ha sido de coordinación aunque formalmente los entes locales se hallan subordinadas al poder central<sup>442</sup>. La debilidad de los entes locales<sup>443</sup> se manifiesta

---

<sup>442</sup> Así, en diversas ocasiones el parlamento británico ha procedido a reestructurar las instituciones locales adaptándolas a las nuevas necesidades sin que se cuestionase su existencia. Como ejemplos de esas reformas podemos citar: La creación de los condados como divisiones territoriales en el año 1000; la división de los condados entre condados urbanos y rurales; la *London Government Act* 1963 que crea una autoridad local para toda el área metropolitana de Londres; la fusión de los antiguos condados de Londres y Middlessex en 1965,

sobre todo a partir de los años cincuenta y en los años ochenta se materializa en la reducción de su número y sus funciones y controlando su gasto<sup>444</sup>.

De manera que, el papel de los entes locales se ha reformulado y en la actualidad<sup>445</sup> se configuran jurídicamente como: “corporaciones creadas por la ley del parlamento y que sólo pueden ejercer aquellas facultades expresamente previstas por la ley y las que implícitamente pueden considerarse derivadas de esta atribución legal según la doctrina de los poderes implícitos”<sup>446</sup>.

Vemos que la idea de la unidad del Estado representada por la supremacía del parlamento ha pervivido durante siglos. Cabe plantearse cómo se articula este principio con la transferencia de competencias y, en concreto, con los conflictos competenciales. A partir de ahí, se presenta el problema de resolución de conflictos de competencias, dada la supremacía del Parlamento británico, será éste el que voluntariamente no debe legislar sobre las materias devueltas. Aunque la función de resolver las disputas competenciales recae sobre el *Judicial Committee of Privy Council* y sobre los tribunales ordinarios, en ese caso a petición del gobierno del Reino Unido para que invalide una ley de un parlamento territorial si va más allá de sus competencias.

El Reino Unido es un Estado tradicionalmente unitario manifiesta hoy una débil centralización. El gobierno desarrollado desde Londres respetó ciertas peculiaridades específicas de los territorios y sus diferencias entre sí. Con el paso del tiempo, el respeto a la identidad de cada miembro de la nación se transformó en el reconocimiento de unas potestades delegadas de autogobierno y una reforma del sistema constitucional británico.

Frente al modelo de Estado autonómico cuyo proceso se desarrolla en tres décadas apartir de un transición política, el modelo británico parte de una evolución práctica que se inicia en su etapa colonial y se traslada a su territorio a nivel regional y local. Existía una

---

etc. En la actualidad la reforma local se plantea como siguiente fase del desarrollo de la *Devolution*, sobre esta cuestión nos pronunciaremos en la parte final del capítulo tercero del presente trabajo.

<sup>443</sup> Las grandes exigencias de mayor actuación de un gobierno intervencionista y la escasa dimensión local para prestar los nuevos servicios provoca nuevas reformas en los años sesenta y setenta.

<sup>444</sup> Fruto de ello fue la supresión de los condados metropolitanos, la creación de más organismos independientes, la privatización de otros, etc.

<sup>445</sup> De manera que, se configuran como entidades ejecutivas controladas por el gobierno central y como entidades representativas con cierta autonomía y responsabilidad ante su electorado.

<sup>446</sup> *Cfr.* OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1999, p.20.

asimetría reconocida en el desarrollo del gobierno en el Reino Unido, lo que puede justificar el hecho de que no se optase por una modalidad clásica del federalismo. Pero, a semejanza del modelo español, el proceso de federalización británica parte de una concepción de Estado unitario que reconoce el autogobierno regional, hasta el punto de integrarlo como un supuesto de Estado de corte federal lo que le confiere los rasgos de proceso indefinido, dinámico, flexible e inconcluso que analizábamos en el caso autonómico. Por este motivo surgen, de nuevo, la necesidad de identificar el modelo británico con un modelo federal diferenciado del modelo unitario tradicional.

### 2.1.3. *El carácter federal y unitario de la Devolution*

El Reino Unido no apuesta directamente por el federalismo sino por una forma de descentralización que recibe el nombre de *Devolution*, una solución que busca el aunar la centralización de un Estado unitario con la transformación territorial resultado de la descentralización política<sup>447</sup>. La unidad del Estado quedaría salvaguardada por la supremacía del parlamento<sup>448</sup> y la descentralización política se garantiza a través del reconocimiento de la legitimidad de las nuevas instituciones política<sup>449</sup>.

Los elementos de gobierno británico y autogobierno regional delegado plantean una vez más la necesidad de identificar el carácter federal y unitario que presenta esta forma de organización territorial de poder político. Así, entre los fundamentos que sustentan el centralismo británico podemos enumerar los siguientes<sup>450</sup>:

---

<sup>447</sup> Las peculiaridades del Estado británico son inseparables para entender el modelo anglosajón de descentralización del poder. Entre ellas se pueden destacar: que el Estado británico como unión comienza como una extensión del Estado inglés a los demás territorios; que tras 1707 se configura como un Estado unitario, unión de naciones bajo una Constitución suprema y flexible; pero los acuerdos entre el Estado y las regiones son cuasi federales por lo que se incluye en la *federacy* llamada por ELAZAR (Cfr., GAMBLE, Andrew “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 21 y ss).

<sup>448</sup> El parlamento británico tiene poder para legislar sobre cualquier materia y para derogar cualquier ley, aunque sean leyes constitucionales. Pero en la práctica se comporta como los parlamentos de los sistemas parlamentarios. Sin embargo, la soberanía del parlamento inglés no es ilimitada en la práctica se ve condicionada en la actualidad por el dominio absoluto del ejecutivo. Además, a lo largo de la historia el parlamento no atacó a la independencia judicial ni negó a aquellas fuentes de derecho que se escapaban a su control, como la equidad o el *Common Law*.

<sup>449</sup> Los referendums que someten la aprobación de esa descentralización política de Gales y Escocia serían un instrumento legitimador de gran peso.

<sup>450</sup> Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1999, p.10.

i) El principio de supremacía parlamentaria garantiza que sea posible gobernar democráticamente una población tan extensa a través de un único parlamento<sup>451</sup>. Esta idea centralista se ve reforzada por la existencia de un tradicional bipartidismo, de manera que, los partidos conservador y laborista no han tenido que competir con partidos nacionalistas de la periferia.

ii) Fundamentos históricos como la unión de Inglaterra como reino desde el siglo XI a partir de entonces la adhesión de los demás reinos<sup>452</sup> se hará bajo una única corona; o la existencia de un extenso imperio colonial hasta que se desintegra a partir de la primera guerra mundial. Para autores como JELLINEK la Gran Bretaña descansa sobre el acta de unión, que, aunque se presenta aparentemente como un contrato entre Inglaterra y Escocia<sup>453</sup>, pero que realmente es una ley inglesa que supuso el ensanchamiento de Inglaterra.<sup>454</sup>

iii) La posición constitucional del gobierno también ha contribuido a la centralización ya que a partir de un fuerte centralismo se puede ejercer un mayor gobierno sobre todo el territorio, permite garantizar un mínimo de igualdad entre los ciudadanos británicos, y la redistribución territorial de la riqueza nacional desde Londres.

Hasta tal punto llega la centralización en el Reino Unido que se configura como la característica más importante de su forma de Estado<sup>455</sup>. Al respecto, BOGDANOR subraya que, en la práctica, es el Estado más centralizado de Europa y de los más centralizados entre los países industrializados del mundo<sup>456</sup>. Sin embargo, esa centralización aparente no constituye ningún obstáculo a la configuración de un verdadero autogobierno regional. Como hemos destacado, la peculiar técnica constitucional de la *Devolution* permite el

---

<sup>451</sup> BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 7.

<sup>452</sup> En este sentido, recordemos a modo de ejemplo la acta de unión de 1707 que se presenta como un contrato de unión entre Escocia e Inglaterra.

<sup>453</sup> Mas bien sería un contrato entre la nobleza que nos recuerdan a los típicos acuerdos de feudos medievales que permiten el establecimiento de fueros o privilegios, en este caso para los escoceses, pues, como veremos, conservarán una serie de privilegios de los que carecen los galeses.

<sup>454</sup> Esta afirmación se sustenta en el hecho de que en esta *act* no se atribuía a Escocia un derecho que impida su modificación por un acto del parlamento, ni el de organizarse por sí misma, y, jurídicamente, este acto de unión no se diferencia de otros actos legislativos del parlamento inglés. (Cfr. JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Fondo general de la cultura económica, México D.F., 2000, p. 653).

<sup>455</sup> Cfr., BRIDGE, John W., "Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido", en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, trad. Neus OLIVEIRA, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.234-235. En dónde el autor expone pomenorizadamente los elementos que fundamentarían esta afirmación en el momento previo a la reforma laborista. Es decir: el papel del parlamento y sus ministros, la acción unificadora de la cámara de los lores; la configuración de un gobierno local representativo aunque no diferenciado con poderes legislativos y ejecutivos propios y limitados, etc. De manera que las reformas emprendidas por el gobierno laborista pueden entenderse como revolucionarias.

<sup>456</sup> BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 7.

reconocimiento del autogobierno regional sin que ello suponga la división del poder. El Parlamento es supremo pero, voluntariamente, reconoce la existencia de varios grados de descentralización<sup>457</sup>: una descentralización legislativa en Escocia<sup>458</sup>, una descentralización ejecutiva en Gales<sup>459</sup> y una menor descentralización extensible al ámbito local.<sup>460</sup>

Debemos recordar en este sentido, que el nombre de “reino unido” se origina en una unión de naciones que tienen su identidad que han conservado aunque se integrasen bajo otra Corona y en otro Estado. De manera que, el componente de la diversidad se observa también bajo esta forma de Estado tradicionalmente unitaria<sup>461</sup>. En la actualidad, los elementos que forman esa identidad son distintos en cada nacionalidad: la historia, su cultura, su lengua, los sistemas legales, sus propias instituciones, etc. En este marco institucional e histórico, surgen, a partir de la década de los años sesenta, importantes corrientes regionalistas y nacionalista que persiguen la descentralización política. El reconocimiento jurídico y político de esa diversidad en un modelo asimétrico de federalismo se observa en: la existencia de instituciones políticas regionales dotadas de autogobierno; el desarrollo de una capacidad de autogobierno regional en los ámbitos que el grado de descentralización política establece; el establecimiento de mecanismos políticos que han favorecido a la no ingerencia competencial de las normas dictadas por un ente territorial u otro<sup>462</sup>; la efectividad de los concordatos y acuerdos políticos para fijar la

---

<sup>457</sup> Sobre las peculiaridades que presenta el autogobierno irlandés nos remitimos al estudio realizado en el apartado 2.3.1 de este capítulo. Dada la situación de impasse político que vive esta región y condiciona el desarrollo de su autogobierno no la incluimos como un grado de devolution diferenciado pero sí como un modelo específico.

<sup>458</sup> La descentralización legislativa escocesa supone el reconocimiento de competencias legislativas y ejecutivas propias sobre las competencias delegadas, es la llamada *primary legislation*. Este modelo de *Devolution* implica una descentralización política plena en el modelo británico. En el apartado 2.3.3 de este capítulo nos referiremos de un modo específico al mismo y será objeto de un estudio completo en el capítulo tercero.

<sup>459</sup> La descentralización galesa es en menor grado, supone la mera delegación de potestades ejecutivas o de desarrollo de las normas dictadas en el Westminster y las facultades de gestión y administración de las políticas generales dictadas por el Gobierno central, la *secondary legislation*. Por este motivo autores como ESTEBAN CAMPOS destacan que este modelo no correspondería estrictamente al de una descentralización política. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 30). Este modelo será analizado en el apartado 2.3.2 del presente capítulo.

<sup>460</sup> Sobre la extensión de la Devolution al ámbito local, sus particularidades y el proceso de reforma planteado nos pronunciaremos en los apartados 2.3.4 del capítulo II y 2.4 del capítulo III.

<sup>461</sup> Algunos autores se remontan a la época del Imperio británico para justificar el componente federal del modelo inglés, es el caso de BURGESS. El autor en su obra *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, realiza un repaso histórico sobre la configuración del Reino Unido para fundamentar que el federalismo ha sido un proceso unido a la configuración del modelo político territorial incluso previo al proceso de *Devolution*.

<sup>462</sup> Sobre la dimensión federal del Reino Unido y los pasos avanzados por el Parlamento británico cara a su federalización ha de revisarse RUSSELL, Meg, HAZELL, Robert, “Devolution and Westminster: Tentative Steps Towards a More Federal Parliament” en Robert, “Devolution and Westminster: Tentative Steps Towards a More Federal Parliament” en HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United*

participación regional en la Unión Europea incluso representando al Estado; el reconocimiento de una capacidad fiscal propia escocesa; etc.

Aunque la *Devolution* presenta lo que podríamos unos déficits federales que la distinguen de la figura de un federalismo clásico. En ellos podemos subrayar:

i) La división o participación del poder entre la Federación y verdaderos Estados federados garantizada en una Constitución que delimitase los distintos ámbitos competenciales. El instrumento que legitima el autogobierno regional es una mera ley ordinaria sin ningún estatus especial. Es decir, la garantía jurídica del modelo político establecido es una mera norma del Westminster.

ii) La potestad suprema del Parlamento británico en la división de poderes no se ve alterada por el reparto del poder lo que le confiere una posibilidad de revocación unilateral del autogobierno regional y añade un posible carácter temporal y condicionado al mismo.

iii) La inexistencia de un poder federal autónomo. Las potestades de autogobierno conferidas a las nuevas instuciones son meramente delegadas sin que se reconozca una titularidad competencial propia a las regiones.

iv) El referéndum de aprobación de las leyes de *Devolution* se configuraría como posibles garantías políticas del nuevo marco institucional territorial<sup>463</sup>.

v) La carencia de un órgano imparcial y supremo que resuelva los conflictos competenciales. Aunque el *Privy Council* tiene esta facultad en último término, no es un órgano judicial independiente, además, todos los tribunales ordinarios serán competentes para conocer sólo de los conflictos de competencias que presente el Parlamento británico frente normas regionales que vulneren su competencia<sup>464</sup>.

vi) La carencia de una verdadera cámara de representación territorial en la adopción de la políticas estatales. La Cámara de los Lores, a pesar de su reforma, no cumple esta función representativa. Y tras el autogobierno regioanal alcanzado surge la denominada *Lothian Question* que pretende disminuir la participación política regional en el *Westminster* por entenderse sobre representado<sup>465</sup>.

---

*Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 183-222, en él se analizan cómo se tratan los asuntos escoceses, galeses y norirlandeses en la cámara de los comunes y cómo se soluciona la cuestión inglesa de la representatividad tras un año de *Devolution* y la posible reforma constitucional. Además, se introducen unos cuadros sobre los principales avances en el proceso o de legislación de desarrollo que pueden servir de ayuda para un estudio más concreto de la materia.

<sup>463</sup> En el capítulo III en los apartados 2.1 y 2.2 nos detendremos en el análisis de esta característica.

<sup>464</sup> Recordemos que sólo a Escocia se le reconoce plena potestad legislativa sobre las materias delegadas. *Vid.* Capítulo III, apartado 2.3.1.

<sup>465</sup> En el caso de Escocia veremos en el próximo capítulo que se ha emprendido una reforma legislativa sobre esta materia.

viii) En definitiva, el no reconocimiento de una soberanía específica de las regiones, sino de una mera delegación competencial a instituciones regionales.

Por este motivo, frente al centralismo británico se alega la necesidad de establecer una organización territorial del Estado más racional, se demanda una mayor participación del ciudadano al proceso de toma de decisiones y se busca una reforma de las autoridades locales que tenían una dimensión muy reducida para asumir una posible descentralización<sup>466</sup>. Para lograr una organización territorial más eficiente del territorio y una aplicación más uniforme de las políticas del gobierno, SHARPE<sup>467</sup> distingue tres tipos de movimientos: el de planificación regional, la modernización del gobierno local y la *Devolution* o autonomía. Sin embargo, esta clasificación no atiende al grado de descentralización<sup>468</sup>. Frente a ella, ELCOCK presenta una tipología de las naciones sin estado y regiones en las que identifica como ejemplo el caso del Reino Unido destacando el impulso cultural y los impulsos funcionales como elementos que identifican cada uno de los tipos de regiones británicas<sup>469</sup>.

De manera que, nos encontramos ante un proceso de descentralización política con características particulares que puede ser definido como: “la transferencia de

---

<sup>466</sup> De nuevo, veremos que las dinámicas de los partidos políticos jugarán un importante peso en la implantación del nuevo modelo de descentralización política. Al respecto, HOPKINS matiza que la situación actual de los mismos es la de la corrupción por dos diferentes problemas su funcionalismo y el abuso del poder. (Cfr. HOPKINS, John, “The Economics of Political Integrity: a Critique of Jones and Hudson”, *Political Studies*, volume 50, number 3, August, London, 2002, p. 576). Estos elementos no pueden ser omitidos a la hora de entender el funcionamiento del modelo implantado ya que el peso político de los mismos tendrá su reflejo en el éxito o no de la *Devolution* y de una mejor adecuación a las demandas de autogobierno regional. Recordemos aquí la reforma actual del modelo alemán y las críticas de DARSNSTÄDT.

<sup>467</sup> SHARPE, L.J., “Regional Government in Britain. The furtive Tier”, en *Dix ans de regionalization en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980)*, Institut Universitaire Europeen, ed. Cujas, 1982, p. 77, cit. por Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1999, p.17.

<sup>468</sup> Por ello aporta una definición de *devolution* que incluye la transferencia de poderes ejecutivos o legislativos desde el parlamento a cuerpos electos subordinados que operan a nivel regional. Cfr. SHARPE, L.J., “Regional Government in Britain. The furtive Tier”, en *Dix ans de regionalization en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980)*, Institut Universitaire Europeen, ed. Cujas, 1982, p. 82, cit. por Cfr. OLIVEIRAS I JANÉ, Neus, “Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, p.214.

<sup>469</sup> ELCOCK distingue tres tipos de regiones británicas sin estado en su estudio comparativo con el regionalismo norteamericano: las definidas, que tienen impulso culturales y funcionales fuertes —en este grupo incluye a Escocia—; las discutidas, que presentan impulso culturales pero se cuestionan e impulsos funcionales fuertes —en este grupo incluye al Noreste de Inglaterra—; las marginales cuyo impulso cultural es débil y sus impulsos funcionales son significativos —es el caso del Suroeste de Inglaterra—; y finalmente, las meramente funcionales; que carecen de impulsos culturales pero que presentan impulsos funcionales significativos y fuertes como ocurre con el Oeste de New York —pero que carecen de una correspondencia en el modelo británico—. (Cfr. ELCOCK, Howard, “Regionalism and regionalisation in Britain and North America”, *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 No.1, 1 february, 2003, pp. 87-88).

autonomía o el traspaso de funciones actualmente ejercidas por los ministros del parlamento (británico) a un organismo subordinado, democráticamente elegido, que parte de una base geográfica(...)”<sup>470</sup>. Es decir, nos encontramos ante un proceso de devolución que transfiere los poderes dispersos de una autoridad política superior a otra inferior<sup>471</sup> comprendería tanto a instancias regionales como a las locales, tanto a poderes legislativos como ejecutivos o de gestión.

De nuevo, el incremento del autogobierno regional y el respecto al principio de unidad se manifiesta como pilares de una organización territorial del poder político que evoluciona cara formas federales. El análisis de esa evolución y de su actual configuración, en concreto, de su dimensión competencial, demostrará su adscripción como un Estado de corte federal.

## 2.2. Estructuras

La configuración territorial del Reino Unido ha sido un proceso que ha durado siglos y que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo<sup>472</sup>. En este proceso la preservación de las identidades territoriales operó junto a una efectiva separación de poderes que le dirigen hacia la pervivencia de una unión y el reconocimiento de una diversidad de autogobierno<sup>473</sup>. El resultado de ese proceso ha sido la configuración de un Estado unitario asimétrico en que las regiones gozan de peculiares características y de un distinto estatus. La *Devolution* ha pretendido perfilar estas diferencias y dotar de un mayor autogobierno a las regiones.

Definida la *Devolution* como un proceso de atribución de potestades a instituciones propias de los distintos entes territoriales, basada en su existencia histórica y a la

---

<sup>470</sup> BOGDANOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, 1999, p. 7.

<sup>471</sup> BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 1.

<sup>472</sup> BURGESS sostiene que durante siglos ha existido una continuidad de las ideas federales británicas sobre la reforma del Reino Unido. Ideas tanto políticas como constitucionales que se presentaron como una respuesta directa a los cambios reales y perceptibles de la integridad del Estado. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, pp. 182 y ss).

<sup>473</sup> Por este motivo, GAMBLE destaca que el Reino Unido es “un estado unitario, pero es también multinacional”. Se trataría de un modelo de Estado que habría sido establecido antes de la era moderna sobre diferentes principios que habrían sucumbido ante el principio de la autodeterminación nacional. Así, galeses, escoceses e ingleses son todos ciudadanos británicos aunque con una identidad nacional diferente. (Cfr., GAMBLE, Andrew, “Territorial Politics”, *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY et alii (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.69 y ss.).

preservación de sus identidades, nos corresponde hacer una breve referencia a los elementos que identifican este proceso. Como hemos indicado, el proceso de devolución política de facultades legislativas y ejecutivas se hace a distintos ritmos e intensidades —se inicia en Irlanda del Norte<sup>474</sup>, se extiende al País de Gales y Escocia— y supone la reestructuración final del Reino Unido en regiones dotadas de autogobierno.

Los elementos que caracterizarían a este proceso pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los elementos jurídicos y extrajurídicos. Dentro del primer grupo, situaríamos a todos aquellos que han permitido configurar y mantener las identidades de las distintas regiones, en concreto, nos referimos a los antecedentes históricos, las características económicas, sociales y culturales diferenciadas. En el segundo grupo de elementos situaríamos los factores que, dentro del ámbito jurídico, identificarían al proceso de *Devolution* como un proceso *sui generis* del Reino Unido que supone el incremento de autogobierno de identidades territoriales históricamente diferenciadas y que se enmarca dentro de los procesos de regionalización de corte federal propios de fines del siglo XX.

### 2.2.1. Elementos jurídicos

En este caso, a diferencia del modelo español, para estudiar los elementos jurídicos de la *Devolution*, hemos de partir de una concepción anglosajona del Derecho en el que la supremacía del parlamento sustenta un ordenamiento jurídico no regido por el principio legalista y no garantizado por la actividad desarrollada por un Tribunal constitucional. Bajo una Constitución no codificada, la revisión constitucional de las leyes en este modelo de Derecho se realiza de un modo abstracto por los jueces, las costumbres y convenciones emergen como fuentes de derecho con un peso específico y los mecanismos políticos de resolución de controversias competenciales se demuestran más eficaces que los mecanismos jurídicos<sup>475</sup>.

---

<sup>474</sup> El proceso de *devolution* irlandesa es previo al de las otras regiones, se inicia en 1922 y concluye en 1972. Fue la única experiencia de devolución política que se ha concluido. Simplemente haremos una breve referencia a él ya que, como en el caso del estado autonómico, centraremos nuestro estudio en procesos políticos abiertos y flexibles no concluidos, como son los casos de Escocia y Gales.

<sup>475</sup> Al igual que indicábamos en el caso del Estado autonómico, el ámbito de cada uno de estos elementos jurídicos y su acción en la configuración del modelo político territorial se observa de un modo claro en la delimitación competencial del autogobierno regional. Por este motivo, la segunda parte del tercer capítulo los analizará de un modo específico en relación con el Reino de Escocia.

Si partimos de la definición de BOGDANOR<sup>476</sup> sobre la *Devolution*, tres son los elementos jurídicos que debemos destacar de este fenómeno de descentralización regional de competencias. Esos elementos serían: 1. un cuerpo electo subordinado y con base geográfica —el sujeto a quien se transfiere—; 2. la transferencia de competencias legislativas o ejecutivas no judiciales —objeto de la descentralización política—; 3. y esas competencias hasta el momento de transferirse son ejercidas por el Parlamento —el sujeto que transfiere—.

*i) El sujeto pasivo.* Respecto al primero de los elementos, el sujeto al que se transfiere, debemos subrayar que la *Devolution* se desarrolla sobre la creación de un cuerpo elegido y subordinado al parlamento por lo que, en cierta medida, se observa que el principio de supremacía parlamentaria se mantiene. BOGDANOR subraya que este elemento es un elemento diferenciador, ya que distingue al proceso de *Devolution* del federalismo<sup>477</sup> ya que en este se mantiene la división de poder entre el parlamento y los distintos “cuerpos provinciales”<sup>478</sup>. La relación que mantienen esos cuerpos de poder es de coordinación dentro del federalismo mientras que en la *Devolution* la relación de esos entes territoriales es de subordinación<sup>479</sup>. A pesar de esa discusión, la necesidad de repartir el poder entre los distintos entes territoriales sean estos reinos, principados o provincias —como Escocia, Gales o Irlanda del Norte— o sean Estados miembros —como el federalismo— ha generado la idea de identificar la división de poder entre Wetsminster y las unidades territoriales —Escocia, Gales e Irlanda del Norte— como la llamada solución federal británica<sup>480</sup>. La razón de esta identificación entre federalismo y *Devolution* se debe a que ambas son técnicas establecidas y garantizadas de incremento de poder regional.

Mientras la definición territorial de Escocia y Gales está bien clara, sin embargo, la definición geográfica de una estructura territorial en Inglaterra fue muy discutida. Así,

---

<sup>476</sup> Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 3.

<sup>477</sup> Cfr. también ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 30. y, en concreto, sobre las razones por las que ese debate sigue abierto, Cfr., CLOHESY, Anthony M., “Britain’s Invisible Dividends” en *Politics. Surveys, Debates and Controversies in Politics*, vol. 23, nº2, may 2003, Political Studies Assotiation, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 89-91.

<sup>478</sup> BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 2.

<sup>479</sup> Lo que impediría la ‘congelación’ del equilibrio ente las instancias que integran la estructura territorial y de distribución de poderes. (Cfr., CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d’Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p. 17).

<sup>480</sup> Calificativo del que también se hace eco el propio BOGDANOR. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 3).

existieron distintos planes sobre reformas regionales que iban de arriba hacia abajo y viceversa<sup>481</sup>.

En el caso del Reino Unido, inicialmente esa tendencia a la regionalización se manifestó como un consenso político que considera las distintas formas regionales existentes<sup>482</sup>. Desde entonces se mantenía un debate sobre los disentimientos del perímetro y los movimientos de planificación regional que han trazado una nueva era del regionalismo británico. La política británica experimentó una forma diferente de regionalización basada en el desarrollo del gobierno local dentro de un Estado unitario y de las tradiciones y particularidades regionales. Así, se garantiza el desarrollo del Estado unitario frente a las reformas constitucionales relacionadas con el gobierno regional<sup>483</sup>.

*ii) El objeto.* En relación con el segundo de los elementos, comenzaremos indicando que el objeto de la descentralización política son las competencias transferidas. En el caso de la *Devolution*, esta transferencia de competencias será distinta en cada territorio o región. Así pues, a Escocia le son transferidas competencias ejecutivas y legislativas mientras que a Gales sólo se le transfieren potestades ejecutivas. De manera que, a través de las *Acts* — *Scottish Act*, *Welsh Act*, o *El Acuerdo de Belfast*— que se establece específicamente un régimen especial de devolución para cada región. En estas leyes se establecen instituciones específicas para cada uno de los territorios —una Asamblea para Gales otra para Irlanda del Norte y un Parlamento para— y se establece un listado de competencias reservadas al Parlamento británico todas las demás corresponderán al sujeto objeto del traspaso. Por lo tanto, se trata de un proceso de descentralización política asimétrico, distinto para cada una de las regiones y basado en un proceso específico para cada una de ellas que concluye en su aprobación por referéndum.

---

<sup>481</sup> Ejemplo de ello son las propuestas de regionalización del “*minority report* de la *Royal Commission of Local Government* e 1969 que planteaba a la *city* como región ideal y dividía el territorio en cuarenta regiones. Frente a ello se plantean otras disposiciones más centralistas como las propuestas de C.B. Fawcett’s en 1942 que dividía la administración central en once regiones inglesas. (Vid., BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, p.14).

<sup>482</sup> Así, por ejemplo, en 1993, el Informe de la Comisión Kilbrandon se manifiesta cautelarmente a favor de una *devolution* a asambleas legislativas electas en Escocia y Gales y advierte a los Consejos regionales que podían ser elegidos directamente por esa vía.

<sup>483</sup> Vid. BRADBURY, Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Assotiation, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, p.21.

La elección de esas unidades territoriales no fue hecha al azar si no una tradición política, histórica, cultural e incluso nacional<sup>484</sup> —ya que en el caso de Gales y Escocia nos encontramos ante un antiguo principado y reino anexionado a la corona que mantuvo más o menos sus particularidades—. Fruto de esa adhesión fue la conservación de peculiaridades que se han mantenido con una mayor o menor identidad a lo largo de la historia, así en el caso de Escocia nos encontramos con un derecho penal y unos tribunales específicos y en el caso de Gales.

El por qué se mantienen a lo largo de la historia estas particularidades y no desaparecen bajo la forma de un Estado unitario inglés se debe a la carencia de un sentimiento estatista en el Reino Unido. En este sentido, se justificaría el hecho de que no se han desarrollado teorías sobre el Estado hasta mediados del siglo XIX y que no están claramente distinguidas las esferas de lo privado y lo público.

A la falta de un desarrollo del sentimiento estatista, se debe añadir que el Reino Unido nace a partir de una agregación de territorios que tampoco eran Estados. Con el Estado del bienestar comienza un tipo de estatismo que se irá desarrollando y variando hasta fines del siglo XX en el que surge un nuevo concepto de *Devolution*.

El referente de unión en el Reino Unido no ha sido el Estado sino la Corona. Así, cabe imaginar que es posible el que existan distintos reinos en un Estado con peculiaridades jurídicas e institucionales y no hubiese un estatismo territorialista. La inexistencia de este tipo de territorialismo permitiría que emergiesen demandas de autogobierno y que éstas tengan cabida bajo la constitución británica<sup>485</sup>. De esta manera, resulta más fácil dar cabida a la *Devolution* dentro del marco constitucional británico. Resulta más fácil dar un tratamiento diferenciado del autogobierno regional, al derecho de autodeterminación o a que existan nacionalismos dentro de los distintos reinos que integran el Reino Unido si no existe un concepto fuertemente estatista y centralizado de Estado.

---

<sup>484</sup> Dejamos de lado a Irlanda del norte al ser una provincia de reciente creación como veremos específicamente más adelante.

<sup>485</sup> Recordemos que la constitución británica, aunque no está codificada, es una constitución rígida lo que supone que existe un procedimiento especial de reforma constitucional. En este caso, la aprobación por referéndum de la *Scottish Act* y la *Welsh Act* podrá considerarse como un punto de partida de la reforma constitucional británica en materia territorial. *Vid.* el apartado 2.2.1 del tercer capítulo a propósito del supuesto escocés.

En el Reino Unido no se produce una absorción e institucionalización total de las funciones sociales y, su planteamiento no estatista, ha supuesto: el importante peso de la jurisprudencia como fuente de *auctoritas* del derecho; el respecto de los derechos de las particularidades de los distintos territorios. Así el Parlamento en muchas ocasiones o no legisla para estos territorios, o bien establece un régimen especial. Esto se ve muy claro en los supuestos de conflicto de ley entre el Reino Unido y Escocia que se resuelven por normas de derecho internacional privado; la inexistencia de códigos de leyes o del monopolio estatal en la producción del derecho —de manera que, la constitución británica no se halla codificada si no dispersa en normas, leyes sentencias, etc; y no existen códigos mercantiles, de comercio, penales, etc—; la soberanía parlamentaria se convierte en una supremacía del Parlamento pero no en algo absoluto sino que halla por encima de todo lo demás.

Así, bajo una forma no territorialista del Estado se configura el Reino Unido como la unión de los territorios de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, la Isla de Man y las Islas del Canal e intenta integrar todas las realidades regionales dentro del Estado unitario que éstas constituyen.

*iii). El sujeto activo.* El parlamento británico y su supremacía es un elemento reforzador de la unidad del Reino Unido<sup>486</sup>. De manera que, parece suponer un reto el comprender unidades territoriales diferenciadas y dotadas de autogobierno bajo el principio constitucionalista básico del ordenamiento británico, la supremacía del parlamento. Esta fue una de las mayores críticas que sufrió la *Devolution* de 1979, pero que no fue motivo para que no se emprendiese un nuevo intento en 1998.

El Parlamento no deja de ser soberano con la *Devolution*<sup>487</sup>, esto se observa claramente al analizar determinados datos como son que: las competencias que se trasladan a Gales sean sólo de ejecución y no supongan mermar la capacidad legislativa del parlamento inglés; las competencias legislativas de Escocia se establecen con carácter residual, las que no sean competencias del parlamento británico, por lo que su capacidad

---

<sup>486</sup> Las consecuencias jurídicas de ello son: la no vinculación teórica de la Constitución al parlamento; la no existencia de distintos rangos de ley, es la otra cara de un ordenamiento flexible; la no existencia de un control sobre la constitucionalidad de las leyes; supone la no afición por plebiscitos y *referenda*.

<sup>487</sup> Aunque la existencia de divisiones invisibles y la supremacía parlamentaria exijan un nuevo acuerdo constitucional *Cfr.*, CLOHESY, Anthony M., “Britain’s Invisible Dividens” en *Policts. Surveys, Debates and Controversies in Policts*, vol. 23, nº2, may 2003, Political Studies Assotiation, Blackwell Publishing, Oxford, p. 94

para legislar sobre cualquier materia se mantiene; sea posible una revocación del traslado de esas competencias, por lo que semeja que el titular de las mismas siga siendo el parlamento inglés, por lo que su capacidad para legislar sobre cualquier materia se mantiene; el parlamento británico pueda acudir a los tribunales ordinarios para que revisen las normas escocesas si considera que extralimitan en su competencia; sea necesaria la aprobación por referéndum de las *Acts* que preveen la *Devolution* a estas regiones.

Vemos, por lo tanto, que la supremacía del parlamento inglés no desaparece en este nuevo contexto de reforma constitucional<sup>488</sup> y es que el Estado sigue siendo unitario y el parlamento aparece como garante de esa unidad estatal. De manera que, esté ser configuraría como un elemento constitucional inmodificable en el Reino Unido.

### 2.2.2 Elementos extrajurídicos, los antecedentes históricos

A fines de los años noventa el proceso de *Devolution* ha supuesto una importante reforma constitucional dentro del Reino Unido. Nos hallamos ante un proceso que encuentra sus orígenes en los intentos frustrados de *Devolution* de los años setenta, a excepción de Irlanda. La razón de ser de este proceso de reestructuración territorial del poder se halla en la existencia previa de elementos históricos, sociales, culturales y económicos diferenciados que permitirían sostener un autogobierno regional asimétrico en el Reino Unido.

Para comprender su intensidad e influencia en la descentralización política haremos una referencia a cada uno de los que corresponden a cada región ya que la situación en cada una de ellas es totalmente diferente al haberse producido su anexión de una forma escalonada a lo largo de casi seis siglos. Si atendemos al orden cronológico de incorporación de los territorios podemos comenzar señalando que:

i) *Gales* aunque fue anexionado militarmente a Inglaterra en 1282<sup>489</sup> se incorporaría jurídicamente a través de una ley del parlamento inglés, la *Laws in Wales Acts*, en 1536, bajo

---

<sup>488</sup> El carácter de parlamento supremo ya parece cuestionarse con la integración del Reino Unido en Inglaterra ya que existiría un ordenamiento jurídico prevalente y de eficacia directa que se aplicaría sobre la voluntad del parlamento británico, el ordenamiento jurídico comunitario. Vid al respecto los principios jurídicos comunitarios de eficacia directa y de primacía establecidos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas —sentencias *Costa/ENEL*, *Simmenthal*, *Vand Gend & Loos*, entre otras—.

<sup>489</sup> La anexión militar de Galés a Inglaterra se produce tras su conquista por Eduardo I de Inglaterra.

el reinado de Enrique VIII. Esta temprana incorporación, la no constitución como una entidad política previa y la inexistencia de instituciones propias galesas podrían considerarse causantes de una menor conciencia nacional galesa frente a la Escocesa o Norirlandesa.

A partir de la adhesión se establece una organización administrativa que seguía el modelo inglés, que sólo permitía el uso de la lengua inglesa y que tenía representación en el parlamento británico. En el siglo XX surge una cierta conciencia nacional que se materializa en el reconocimiento de cierta especificidad: por ello se legisló de un modo separado para Gales; se mantuvo un sistema legal distinto para Gales aunque los tribunales galeses habían sido incluidos en el sistema judicial inglés en 1830; se establece una sobre representación galesa en el parlamento británico<sup>490</sup>; y se establece la intervención del *Welsh Grand Committee*<sup>491</sup> en los supuestos en que la ley del parlamento británico afecte singularmente a Gales<sup>492</sup>.

En los años sesenta se produce un importante ascenso electoral del partido nacionalista galés, el Plaid Cymru, y un incremento de la oposición al centralismo. Para presentar sugerencias entorno a una posible división territorial con autogobiernos se crea una comisión constitucional, la Comisión Kilbrandon. Esta comisión presenta un informe en el que se rechaza la posible configuración federal del Reino Unido por ser inadecuado a la tradición británica<sup>493</sup> e inflexible. Frente a ello se acepta el modelo de la *devolution* y se preveía el establecimiento de asambleas legislativas y ejecutivos para Escocia y Gales, así como la creación de consejos regionales de consulta y cooperación<sup>494</sup>.

El gobierno británico no seguiría la recomendación y en 1977 dicta un proyecto de ley específico para Gales en el que se preveía el establecimiento de un organismo

---

<sup>490</sup> A Gales le corresponde 6.06% de los escaños del parlamento británico cuando su población representa el 5% de la población total del Reino Unido.

<sup>491</sup> Creado en 1960 está integrado por los cuarenta parlamentarios galeses hasta por cinco más no galeses y tiene las mismas funciones que la *Northern Ireland Grand Committee* y además controla la actuación del Secretario de Estado responsable de este territorio, e incluso se realiza un debate anual sobre los asuntos exclusivamente galeses el día uno de marzo, el día de San David.

<sup>492</sup> Hasta el reconocimiento político de la identidad galesa, que tuvo lugar en el siglo XIX, las leyes que se referían singularmente a Gales fueron pocas. A partir de entonces las singularidad legislativa para Gales se manifiesta mediante leyes que en su totalidad se refieren a Gales (como son la ley que establece el *Welsh Department of the Board of Education* de 1906, o la *Welsh Language Act* en 1965) o mediante leyes generales en las que sólo alguna de sus disposiciones se refieren a Gales (como la *Local Govern Act* de 1972).

<sup>493</sup> Porque situaría a los órganos legislativos bajo los órganos judiciales —rompería el principio de supremacía parlamentaria— y permitiría que los órganos judiciales se pronunciasen sobre cuestiones políticas —lo que rompería el principio de superación de poderes—.

<sup>494</sup> En parte elegidos por el gobierno local y en parte designados por el gobierno central.

autonómico unitario, con atribuciones sólo ejecutivas de las leyes emanadas del parlamento británico. El proyecto de ley fue sometido a referéndum el primero de mayo de 1979 pero no fue aprobado<sup>495</sup>. Al ascender el partido conservador al poder se excluye de la agenda política británica la cuestión del autogobierno regional pero no desaparecerán las demandas de autogobierno<sup>496</sup>. Estas demandas se materializan junto con otras que exigen una reforma constitucional en los últimos años del siglo XX.

Así pues las circunstancias que han contribuido a la especificidad de la reivindicación del derecho de autonomía del principado de Gales pueden resumirse en:

—Su pronta incorporación militar al Reino Unido, lo que supone un menor sentimiento nacionalista.

—La no pervivencia y el desarrollo de instituciones propias, ya que el derecho galés se suprime en el XVI y se establece una uniformidad jurídica.

—La existencia de una identidad nacional que se afianzó tardíamente a partir del siglo XIX.

—La existencia de una lengua propia.

—Las opciones electorales galesas no son distintas a las británicas.

—La sobre representación parlamentaria.

—La no persistencia una Iglesia propia.

—La existencia de un carácter de región céltica, periférica, con su himno, bandera, y equipos deportivos internacionales.

ii) *Escocia*<sup>497</sup>. Frente a los dos supuestos ya analizados, Escocia que ya era un reino unificado se anexiona tardíamente mediante un acuerdo, el Tratado de la Unión (*Treaty of Union*<sup>498</sup>), lo que supondría el mantenimiento de una fuerte conciencia nacional y la preservación de algunas de sus peculiaridades.

En 1469 Escocia se había unificado como un reino tras el traspaso por Dinamarca de las Islas de Orkney y Shetland. En 1603 las coronas de Inglaterra y Escocia se unen con

---

<sup>495</sup> Del 58,3% del electorado que participó en el referéndum, sólo un 11,8% del electorado se manifestó a favor frente al 46,7% que se manifestó en contra.

<sup>496</sup> Sobre esta cuestión conviene analizar BRADBURY, Jonathan, Mawson, John, “The Changing Politics and Governance of British Regionalism” in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 273-309.

<sup>497</sup> Para un estudio más profundo de los factores extrajurídicos que influyen en el desarrollo de la región y la nación escocesa desde la defensa de la diferencia geográfica de William MACILVANNEY hasta Iain CHRICHTON SMITH debe consultarse RYAN, Ray, *Ireland and Scotland. Literature and Cultures, State and Nation*, 1966-2000, Oxford University Press, London, 2002, pp. 37-139.

<sup>498</sup> Al que se anexionaba una ley que garantizaba el mantenimiento de la Iglesia presbiteriana.

la ascensión al trono de Inglaterra del rey escocés James VI, esto suponía que los ciudadanos eran súbditos de ambas corona y debían obediencia al mismo monarca. Hasta 1707, los parlamentos se mantuvieron como separados hasta la conclusión de la *Treaty of Union* que estableció: la unión de los dos reinos en uno, y unas garantías que preservaban las instituciones propias de Escocia, el mantenimiento de la Iglesia presbiteriana, del derecho privado escocés, su sistema de universidades y su sistema jurisdiccional<sup>499</sup>. Además, este tratado regulaba la representación escocesa en el parlamento británico<sup>500</sup> mientras que la dirección política y el gobierno de Escocia se desempeñó por el *Lord Advocate* hasta 1885 momento en que fue sustituido por el Secretario de Estado para Escocia.

Frente lo que ocurría con Gales, el parlamento británico ha legislado cierta continuidad para Escocia, por ello se ha hecho necesaria la intervención de una comisión parlamentaria especializada, el *Scottish Grand Committee*<sup>501</sup>.

En la década de los sesenta, con la ascensión electoral del partido nacionalista escocés (*Scottish National Party*, SNP) y el fortalecimiento de tendencias contrarias al centralismo el gobierno británico tuvo que actuar. Sin seguir las recomendaciones del Informe Kilbrandon el gobierno británico dicta un proyecto de ley específico para Escocia en 1977. Éste preveía el establecimiento de dos órganos uno legislativo y otro ejecutivo. El parlamento escocés podría legislar sobre las materias transferidas y con plena competencia en materias derecho penal y civil escocés, aunque esta distinción de materias competentes no era clara<sup>502</sup>.

---

<sup>499</sup> Sobre éste período histórico puede consultarse SPECK, William Allen, *Historia de la Gran Bretaña*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 24 y ss, en la que se hacen referencia particular anexión escocesa “como un casamiento a la fuerza más que un matrimonio fruto de una larga relación amorosa” dadas las deterioradas relaciones entre los dos reinos, tensiones que fueron incrementadas por la revolución gloriosa. El resentimiento escocés se apreció en las últimas normas adoptadas por su parlamento en 1703 que busca asegurar el comercio escocés y su iglesia sino no se proclamaría heredero al trono escocés a la casa de Hannover que abría de suceder en el trono inglés.

<sup>500</sup> Cabe destacar aquí que el parlamento británico legisló con cierta continuidad para Escocia.

<sup>501</sup> Es el más antiguo ya que fue creado en 1894, y además, desde 1980, tiene la posibilidad de celebrar sus reuniones en Escocia. Se compone de setenta y dos parlamentarios escoceses y tiene las mismas funciones que la *Northern Ireland Grand Committee*

<sup>502</sup> En este sentido el proyecto de ley también preveía mecanismos de solución de controversias como: la intervención del Secretario de Estado, del *Judicial Committee of the Privy Council* y la *Court of Appeal*.

El referéndum de mayo de 1979 aprobó el proyecto de ley pero el requisito de participación no se cumplió por lo que no se aplicaría la ley<sup>503</sup>. La pregunta que se planteaba en ese referéndum era “*Do you want the provisions of the Scotland Act of 1978, to be put in to effect?*”, es decir, “¿le gustaría que las previsiones contenidas en la *Scotland Act* 1978 tuviesen efecto?”. Esta pregunta es significativa de la situación que se planteaba una ley aprobada que confería el autogobierno y la consulta al ciudadano sobre si estaba conforme con la entrada en vigor de lo que la ley contenía y no, en cambio, su asentimiento sobre el autogobierno conferido a Escocia, o incluso en términos generales si estaba conforme con la *devolution* escocesa.

Parecería que la elección de la pregunta a refrendar tiene un significado sin importancia, pero no es así. Esta formulación podría suponer que aquellos que estuviesen de acuerdo con la *devolution* escocesa, pero no en los términos especificados en la *Devolution Act* de 1978, podrían votar que no deseaban que esta ley tuviese efectividad por lo que la *devolution* no se materializarían en ningún concepto y bien optasen por votar no o simplemente no votar. Es decir, de la fórmula de la pregunta se entiende que, sin ser en los términos de esa disposición legal, no cabría ningún tipo de *Devolution* más allá de lo previsto entonces. A pesar de ello, aún ganando el referéndum el sí, la cláusula de participación mínima limitó aun más el incremento del autogobierno escocés ya que no cumplido el cupo mínimo de participación requerida la ley no entró en vigor.

Mas la *Devolution* lejos de ser un tema que pertenecería al olvido del pasado se preveía que se materializase en un futuro. Así, YARDLEY sostenía a principios de los noventa “*Nevertheless it remains a possibility that some further scheme for devolution of power to Scotland or Wales may emerge at a future date*”<sup>504</sup>. Este precedente marcaría el camino a seguir a la hora de configurar el diseño del autogobierno escocés en los últimos años del siglo XX cuando se retoma el tema de la reforma territorial de la constitución británica.

Así pues, las circunstancias que han contribuido a la especificidad de la reivindicación del derecho de autonomía del reino de Escocia pueden resumirse en:

—Su tardía incorporación al Reino Unido y que se haría voluntariamente.

---

<sup>503</sup> En el referéndum de 1979, un 32,8% del electorado se manifestó a favor frente al 30,8% que se manifestó en contra, pero sólo participó un 32,9% del electorado por lo que no se llegaba a la participación del 40% del censo que se exigía para que la *devolution* escocesa se materializase entonces.

<sup>504</sup> *Cfr.* YARDLEY, David C.M., *Introduction British Constitutional Law*, 7<sup>th</sup> edition, Butterworths, London, 1990, pp. 86-87.

—La pervivencia y el desarrollo de instituciones propias, sobre todo del derecho privado escocés<sup>505</sup>, y la no aplicación del *Common Law* inglés;

—La existencia de una identidad nacional que se afianzó interrumpidamente, a pesar de que no existe una lengua propia<sup>506</sup>;

—Las opciones electorales escocesas distintas a las británicas<sup>507</sup>.

—La sobre representación parlamentaria

—La persistencia de la Iglesia presbiteriana

—La existencia de un gobierno local distinto y regulado específicamente por el gobierno británico.

—La existencia de un carácter de región céltico, periférico, con su himno, bandera, moneda<sup>508</sup> y equipos deportivos internacionales.

—La existencia de una cultura política propia<sup>509</sup>.

iii) Irlanda<sup>510</sup>. Irlanda fue conquistada militarmente en 1653<sup>511</sup> aunque conservó su propio parlamento nacional, poco representativo y con limitados poderes hasta 1880. En ese año todos los poderes del parlamento irlandés fueron cedidos al parlamento británico. Pero la Unión conseguida condujo a una gran inestabilidad política cuyas raíces se hallan en las grandes discriminaciones sufridas por la población católica<sup>512</sup>. Distintos proyectos

---

<sup>505</sup> Estaría compuesto por el derecho anterior a su adhesión a Inglaterra en 1707 y por el derecho específicamente referido a Escocia producido tras esa fecha.

<sup>506</sup> El gaélico escocés está casi en desuso y nunca fue lengua de la nación.

<sup>507</sup> A lo largo de la historia, en Escocia ha triunfado preferentemente el partido laborista frente el conservador en Inglaterra.

<sup>508</sup> La libra esterlina hecha en Escocia con un cardo y una leyenda gaélica.

<sup>509</sup> En la que tiene un peso específico el *Covenant*, pacto de unión, que partirá de la *National Covenant* suscrito en Edimburgo el 28 de febrero de 1638 y que garantizaba la libertad de culto de las iglesias escocesas lo que daría origen a un verdadero movimiento social, (*los covenanters*), frente a la imposición de Charles I de practicar la religión anglicana. Este pacto aplicaba principios de inspiración democrática rehusando el poder del monarca inglés y desencadenó gran entusiasmo popular, se repartieron copias por el reino con el fin de que fuesen firmadas y aquellos que se negaron fueron expulsados.

<sup>510</sup> Para un estudio más profundo de los factores extrajurídicos que influyen en el desarrollo de la región, la nación norirlandesa desde Dermot BOLGER hasta Colm TÓIBIN debe consultarse RYAN, Ray, *Ireland and Scotland. Literature and Cultures, State and Nation*, 1966-2000, Oxford University Press, London, 2002, pp.141-298.

<sup>511</sup> A partir de entonces un importante número de protestantes ingleses fueron colonizando el norte de la isla. Esto llegaría a influir en el propio parlamento irlandés ya que los miembros del parlamento y el electorado eran exclusivamente protestantes cuando la mayor parte de la población, dos tercios, era católica. Los católicos no podían ser funcionarios y tenían restricciones en la propiedad. Estas limitaciones jurídicas y políticas generarían grandes tensiones entre la población que serían una constante en la historia de Irlanda.

<sup>512</sup> Sobre éste período histórico puede consultarse SPECK, William Allen, *Historia de la Gran Bretaña*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 64 y ss, en las que se hacen referencia a la ley del parlamento irlandés de Desagravio católico de 1793 —que concede a esta comunidad el derecho al voto pero no la representación dentro de esta institución—; a la Ley de la Unión de 1800; a la división de los 32 condados y el reparto irlandés de 100 escaños en el Parlamento británico, etc .

legislativos intentaron resolver esta situación mediante el restablecimiento del parlamento irlandés —como el GLADSTONE en 1886, o el de GLADSTONE en 1893, la *Government of Ireland Act* en 1914— pero fueron frustrados por diversos motivos<sup>513</sup>. Posteriormente, la *Government of Ireland Act* en 1920 pretende alcanzar una solución a este problema mediante el establecimiento de dos parlamentos separados<sup>514</sup> y que deberían cooperar por medio del Consejo de Irlanda.

El rechazo nacionalista de estas medidas y la situación de guerra civil forzó a la firma del Tratado Anglo-Irlandés de 1922. Por este pacto se reconoce el Estado Libre de Irlanda y también considera la posibilidad de que se mantenga unido a Gran Bretaña y gobernado conforme a la *Government of Ireland Act* de 1920, que fue lo que ocurrió. Así, se establece un parlamento bicameral irlandés con poderes legislativos y con una capacidad impositiva propia limitada, hasta su suspensión en 1972.

La atribución de poderes a Irlanda del Norte se denominó *home rule* y supuso la creación de parlamentos nacionales con competencias legislativas propias y el establecimiento de la responsabilidad de su ejecutivo ante el electorado. Nos encontramos ante un gobierno propio, distinto del ejercido desde Londres. La *Government of Ireland Act* de 1920 sería un ejemplo de este tipo de leyes esta norma establecía, entre otras cosas crea el Estado Libre de Irlanda<sup>515</sup>, y para Irlanda del norte se establece un parlamento bicameral; la reducción de la representación irlandesa en el parlamento británico; la distribución de competencias entre ambos parlamentos —las exclusivas del parlamento británico, las reservadas a instituciones irlandesas, y las transferidas—; establecía la posibilidad de fijar algunos impuestos propios; y la primacía del derecho inglés<sup>516</sup> lo que permitía derogar la ley de 1920 y que el parlamento británico legislase sobre todas las materias.

El parlamento británico fue interviniendo cada vez más en el ámbito de actuación norirlandés lo que concluyó con la derogación de la *Government of Ireland Act* de 1920<sup>517</sup>. En 1972 Irlanda del Norte queda configurado dentro del Estado unitario del Reino Unido

---

<sup>513</sup> Los dos primeros fueron rechazados por la Cámara de los Lores y el tercero no entró en vigor al estallar la Primera Guerra Mundial.

<sup>514</sup> Uno de los parlamentos se crearía para los seis condados del norte y otro para el resto de condados.

<sup>515</sup> Integrado por veintiséis condados, sin embargo, los seis condados del norte decidieron formar una especie de provincia del Reino Unido denominada Ulster.

<sup>516</sup> Cualquier tribunal ordinario habilitado podría anular leyes irlandesas que se excedieran en su competencia lo que reafirma el principio de supremacía parlamentaria.

<sup>517</sup> Esa ingerencia del parlamento británico se ha justificado como una medida frente al terrorismo.

cuyo gobierno fue ejercido directamente por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte<sup>518</sup>. Aunque desde 1973 es gobernado directamente por el gobierno británico<sup>519</sup>, sus tribunales se hallan incorporados al sistema inglés si bien mantienen sus peculiaridades. En 1974 se creó una asamblea para Irlanda del norte que duraría sólo un año. Ocho años más tarde, se convocan elecciones para una nueva asamblea. Respecto a la legislación del parlamento británico, cabe indicar que está sobre representada<sup>520</sup> y que si esta afecta singularmente a Irlanda del norte se prevé que la *Northern Ireland Grand Committee*<sup>521</sup> intervenga en el proceso legislativo.

En 1985 se firma el acuerdo anglo-irlandés en un primer intento de aproximar las posiciones de ambos y cooperar en materias de seguridad, derechos humanos, elecciones, prisioneros y tribunales; además, se establece la posibilidad de que sólo se podría variar el status de Irlanda del Norte, mediante el consentimiento de la población<sup>522</sup>.

Por lo tanto, vemos que los antecedentes históricos más destacables de Irlanda del Norte han sido; su conquista militar en el siglo XVII; el establecimiento de dos comunidades religiosas enfrentadas; los difíciles intentos por establecer instituciones propias que no se materializaron hasta el siglo XX y que fracasaron. Finalmente, tras su plena integración en el modelo unitario británico en la década de los setenta, comienza a desarrollarse en los años noventa un acelerado proceso de restauración del gobierno regional. En 1998, tras una ardua negociación multilateral ente los Gobiernos del Reino Unido y de la República de Irlanda, se llega al Acuerdo de Belfast. En él que se establece unos compromisos que van desde el de autogobierno para Irlanda, de desarme, de liberación de presos y la reforma de la organización policial.

Así pues, las circunstancias que han contribuido a la especificidad de la reivindicación del derecho de autonomía en Irlanda del Norte pueden resumirse en:

---

<sup>518</sup> Éste forma parte del Gabinete y sólo responde ante el Gobierno central y el Parlamento británico.

<sup>519</sup> El gobierno de Londres asumió el gobierno de la provincia y dictó en 1973 una ley de constitución para Irlanda del norte en la cual se incorpora una pequeña lista de derechos.

<sup>520</sup> Lo mismo ocurre, aunque en mayor medida, con Gales y Escocia, ya que e los 659 escaños del parlamento británico 529 son para Inglaterra, 40 para Gales, 72 para Escocia y 18 para Irlanda del Norte mientras que la población de Inglaterra es del 80% del total de Reino Unido, la de Gales es del 5%, la de Escocia es el 9% e Irlanda del Norte es el 6% restante.

<sup>521</sup> Creada en 1991 y está formada por los dieciocho parlamentarios de Irlanda del norte. En esta comisión parlamentaria especial se incluye a todos los diputados de los territorios respectivos e intervienen en la segunda lectura de los proyectos de ley

<sup>522</sup> Los partidos protestantes de Irlanda del norte no aceptaron este acuerdo.

—No es un antiguo reino si no una provincia reciente, nace en los primeros años del siglo veinte como una unión de condados que no desean la independencia que consigue Irlanda.

—La no pervivencia y el desarrollo de instituciones propias ya que carece de derechos históricos.

—La existencia de una identidad nacional que se afianzó en relación con una cuestión de problema religioso<sup>523</sup>.

—La existencia de un problema de lucha armada y terrorismo<sup>524</sup>.

—La existencia de una lengua propia pero que no era empleada en las instituciones políticas y jurídicas.

—Las opciones electorales irlandesa no son distintas a las británicas.

—La sobre representación parlamentaria.

—La no persistencia una Iglesia propia.

—El preestablecimiento de un acuerdo delegación de competencias que estaría en vigor unos cincuenta años.

—Ha sido el mayor trance por el que ha pasado el desarrollo de la organización territorial inglesa.

Analizados los antecedentes y el contexto en el que se implanta el sistema asimétrico británico nos corresponderá a continuación señalar cuál es el sistema de funcionamiento establecido que responde a las peculiaridades regionales a la hora de configurar el autogobierno regional.

### 2.3. Sistema de funcionamiento

En las últimas décadas, las demandas y presiones de autonomía regional es un movimiento que se extiende por muchos Estados europeos —como ejemplos podemos indicar Bélgica, Austria, Alemania, Italia, Francia, España, etc—. Ante el crecimiento del ejecutivo estatal

---

<sup>523</sup> El problema religioso se originó con el asentamiento de las colonias inglesa y escocesa mayoritariamente protestante y la discriminación que se produjo sobre la población católica que estaba previamente establecida en esos territorios y que se agravó en el siglo XX. Lo que hizo que interviniese el gobierno británico en la década de los setenta ante el clima de hostilidades y lucha armada que se mantenía en esos territorios.

<sup>524</sup> En el caso de Irlanda del norte el problema político que se halla bajo la cuestión constitucional es una cuestión enraizada en viejos sentimientos enfrentados lo que la ha convertido lastre para el régimen constitucional inglés aun en la actualidad.

los entes regionales incrementan su autogobierno paralelamente a la incorporación de los Estados a grandes asociaciones, organizaciones o comunidades políticas internacionales. El Reino Unido no es un Estado ajeno a ello, por un lado en 1979 se convierte en un Estado de las Comunidades Europeas y por otro, los entes territoriales menores —Escocia, Gales, Irlanda— y el gobierno local solicitan un incremento de autogobierno.

Así, en este contexto nace la *Devolution*. La *Devolution* no es un proceso estático si no que ha ido evolucionando a lo largo el tiempo. Desde su formulación hasta su plasmación práctica y jurídica, han sucedido una serie de avatares que han perfilado sus líneas hasta conformar lo que hoy es este proceso.

Vernon BOGDANOR<sup>525</sup> señala, como ya avanzamos en el apartado 2.1 de este capítulo, que la primera aparición de la idea de *Devolution* se hallaría en el discurso de Edmund BURKE sobre el reparto del impuesto americano ante la cámara de los comunes<sup>526</sup>, pronunciado en 1774. Así, BURKE solicitó dar la máxima autonomía a las colonias dentro del débil poder imperial como si se tratara de la división de poder dentro de un esquema federal pero subordinado al parlamento colonial.

Durante los últimos años de siglo XIX se presentaría de nuevo la cuestión de la autonomía pero como modo de solución para la cuestión irlandesa<sup>527</sup>. Pero sería en el último tercio del siglo XX cuando la *Devolution* se convirtió en una importante técnica para negociar con los nacionalismos escocés y galés a la hora de buscar un mejor gobierno para ellos dentro del Reino Unido y como un medio de solución del problema irlandés. Para cada uno de ellos se ha intentado alcanzar un autogobierno distinto, con un proceso diferente para cada región pero dentro del mismo proceso de *Devolution* británico.

---

<sup>525</sup> BOGDANOR, Vernon, *Devolution*, Oxford University Press, 1979, p. 3.

<sup>526</sup> En este discurso BURKE intenta demostrar que es posible una conciliación entre las demandas de autonomía local y los derechos imperiales de Gran Bretaña. Así, los americanos podrían decidir sobre los asuntos domésticos pero estarían subordinados al parlamento británico.

<sup>527</sup> Es la conocida como *Home Rule*. La primera ley sobre la autonomía irlandesa aparece en 1886 y se conoce como la *Home Rule Bill*. En estos años, los líderes del partido irlandés parlamentario habían demandado una forma de *home rule*, con la creación de un parlamento irlandés dentro del Reino Unido. Esas demandas se concretan en la aprobación por el parlamento británico de dos *home rule bills*, —la de 1912, la *Government of Ireland Act* en 1914, y la de 1920, la *Government of Ireland*—. Sin embargo, hubo otras dos *home rules bills* la primera de 1886 que nunca pasó a la cámara de los comunes, y la segunda la de 1893 que no fue aprobada en la cámara de los lores. Las *bills* contaron con la oposición de las unionistas y supuso la oposición al *Covenant* del Ulster a las mismas por lo que ese proceso de autonomía se encontraría con diversos obstáculos dentro del propio pueblo irlandés.

El punto de partida del proceso asimétrico de devolución del poder se halla en que el Reino Unido fue históricamente una agregación de reinos que como tales no eran un Estado. La ausencia del dogmatismo estatal ha supuesto el establecimiento de regímenes especiales en el Reino Unido en concreto en Gales y Escocia. Como hemos visto en el anterior apartado, la existencia de elementos diferenciadores entre los distintos territorios ha supuesto la configuración en los últimos años del siglo veinte de un modelo de descentralización política único, exclusivo y diferenciado para cada uno de ellos.

Por lo tanto, en la actualidad, podemos distinguir distintos modelos de *Devolution*, uno para cada ente regional. Siguiendo la clasificación de BRIDGE podremos hablar de una *devolution* legislativa; una *devolution* ejecutiva; y una *devolution* administrativa<sup>528</sup>. La *devolution* legislativa supone la devolución de la potestad legislativa, de los poderes políticos y administrativos a las asambleas electivas y en relación con materias determinadas mientras que el Westminster retiene la última y completa autoridad legislativa; este sería el supuesto de Escocia. La *devolution* ejecutiva significa la devolución de la responsabilidad de diseñar políticas regionales y para administrar asuntos regionales conforme leyes y políticas generales determinadas por el poder legislativo y ejecutivo británico; es el caso de Gales y se propone para Londres y las regiones inglesas. Finalmente, la *devolution* administrativa implica que el gobierno británico devuelve determinados aspectos de sus funciones para que sean llevados a cabo desde una base regional; en este tipo se encontrarían las RDAs, las Agencias Regionales de Desarrollo.

La existencia de estos modelos de *Devolution* dentro del proceso de descentralización política supondrá su caracterización como modelo federal asimétrico. Aunque en el próximo capítulo nos detendremos en las discusiones doctrinales e implicaciones que esto supone, no podemos eludir un estudio más concreto de cada uno de esos modelos de *Devolution*.

El orden que seguiremos en nuestra exposición será el de estudiar, en primer lugar los supuestos, que se hallan en una mayor fase de desarrollo y consolidación —Gales y Escocia— y dentro de ellas comenzaremos por la *devolution* ejecutiva para analizar,

---

<sup>528</sup> Cfr. BRIDGE, John W., “Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, trad. Neus OLIVEIRA, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, p. 252.

posteriormente, el mayor grado de autogobierno alcanzado por la *devolution* legislativa. Tras ello, nos referiremos a los supuestos de *devolution* pendientes de un mayor desarrollo, bien por estar inmersos en una reforma, como es el caso de la *devolution* inglesa, o bien por hallarse en una situación de impasse político dadas las especiales características que presenta el supuesto norirlandés.

### 2.3.1. La *devolution* galesa

Recientemente, el proceso galés y escocés de descentralización se inició con las propuestas presentadas por el gobierno británico en unos libros blancos o informe previos<sup>529</sup>. Estos libros blancos posteriormente se transformarían en la *Government of Wales Act* y en la *Government of Scotland Act* tras su aprobación por sendos referéndums<sup>530</sup>.

En el caso de Gales la propuesta política sometida a referéndum se conoció con el nombre de *A voice for Wales*, nombre que tiene unas implicaciones políticas. Para Neus OLIVEIRA, ese nombre implica que esta propuesta estaba más dirigida a acercar el proceso de toma de decisión a los ciudadanos que a crear una reforma político constitucional en Gales.

En todo caso, la ley prevé:

i) desde el punto de vista institucional, la principal característica del proceso de *devolution* galés fue la creación de una asamblea que asumía las funciones del Secretario de Estado para Gales pero carente de potestades legislativas propias. Esta asamblea con sede en Cardiff, se considera como un órgano de la Corona y se compone de sesenta representantes<sup>531</sup> elegidos por la población galesa<sup>532</sup>. La Reina o el Secretario de Estado, en

---

<sup>529</sup> Se trata de unos informes previos al proyecto de ley que se presentará ante el parlamento británico, en él se deja la cuestión abierta para posibles discusiones posteriores.

<sup>530</sup> Frente lo que había ocurrido en 1979 cuando lo sometido a referéndum habían sido leyes definitivas, en 1998 lo que se somete a referéndum son meros programas políticos. (Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1999, p.26). Además, CUCHILLO FOIX señala que esto supondría un reto que puso a prueba la voluntad de la clase política británica al tener que superar tradiciones seculares y a la hora de hacer viable un sistema con divesos niveles de autogobierno en un Estado unitario. (Cfr., CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 112-113).

<sup>531</sup> Que organizan su trabajo entorno a comisiones con una composición política que representa a la de la asamblea.

su representación, era la encargada de constituir la por primera vez tras cada elección que hubiera. Entre sus miembros se elige a un primer secretario<sup>533</sup> que presidirá la Comisión Ejecutiva<sup>534</sup>.

ii) Además, la ley prevé el establecimiento de Oficinas regionales para asegurar que las opiniones de éstas sean tenidas en cuenta.

iii) Desde el punto de vista de las competencias<sup>535</sup>, resaltamos que aunque la asamblea carece de facultades legislativas propias si cabe la posibilidad de que elabore una legislación subordinada a la del parlamento británico y dentro de la ejecución e las políticas del gobierno. Para que fuese posible esta delegación sería necesaria una ley de transferencia que elaborase el Secretario de Estado, que debería ser aprobada por el parlamento y que entrase en vigor antes de las primeras elecciones ordinarias de la asamblea. Dentro del ámbito de ejecución de las competencias de la asamblea podemos distinguir: el desarrollo económico; carreteras; transporte; servicios sociales y salud; planificación del territorio; etc. Si bien el Gobierno británico se reserva la competencia de aquellas materias que afecten a la totalidad del Reino Unido. En materia legislativa, la asamblea puede dictar reglamentos y normas de legislación secundaria y la adopción de medidas en supuestos de emergencia. De esta manera, también la asamblea ha ido asumiendo las competencias que ejercía el Secretario de Estado para Gales sobre la ejecución del presupuesto del Reino Unido para Gales y la asignación de recursos al gobierno local.

iv) Se prevé que la Asamblea tenga también facultades representativas<sup>536</sup> para Gales ya que podrá supervisar las propuestas y documentos europeos que deban ser tratados en el Consejo Europeo; sus miembros pueden ser elegidos para el Comité de las Regiones y se encarga de la administración de los Fondos estructurales europeos en Gales.

v) No se reduce el número de diputados que representan a Gales en el parlamento británico y mantiene su estatus jurídico.

---

<sup>532</sup> Cabe destacar aquí que su proceso de elección es distinto al seguido en la elección del parlamento británico. El sistema electoral galés es un sistema mayoritario a una vuelta con circunscripciones uninominales, en esta cuestión existe una remisión a la *Government of Wales Act* de 1998.

<sup>533</sup> En Irlanda del Norte se elige a un primer ministro y a un vice-ministro lo que nos recordaba al esquema que se sigue en el parlamento británico.

<sup>534</sup> Esta comisión está integrada por los secretarios que se hacen cargo de las diferentes áreas de trabajo, como si fuesen carteras ministeriales. El reglamento interno determina las funciones que la asamblea puede realizar *per se* o las que puede delegar a la comisión ejecutiva.

<sup>535</sup> En definitiva las materias transferidas a Gales serían las que venía ejerciendo la *Welsh office*.

<sup>536</sup> En esta cuestión debemos señalar que el Secretario de Estado para Gales conserva las funciones representativas ya que puede acudir directamente ante el Consejo de Ministros europeo representando al Reino Unido en Bruselas o trasladando sus intereses o propuestas a la delegación del Reino Unido si las materias son de interés directo para Gales.

vi) El Secretario de Estado para Gales no desaparece si no que se convierte en un figura clave en las relaciones de la asamblea con el Reino Unido. Tiene voz aunque no voto en la asamblea y sólo es responsable ante el Primer Ministro británico ya que es miembro del Gabinete.

vii) Se establece un procedimiento para resolver los conflictos de competencias en un anexo de la ley<sup>537</sup>. Se trata de resolver si una determinada función desarrollada por la asamblea se halla dentro del ámbito de sus competencias. Normalmente, el procedimiento al que se acude es el de un proceso judicial, también cabe que el Fiscal General requiera a otro tribunal que remita al *Judicial Committee* alguna cuestión que surja en el proceso iniciado, en definitiva, el gobierno británico puede acudir ante cualquier tribunal ordinario si tiene dudas sobre la validez de la ley. La declaración de nulidad del tribunal supone que la norma no puede ser aplicada por haber sido dictada sin la autorización legal suficiente.

### 2.3.2. La devolution escocesa

El proceso de devolución de Escocia semeja al proceso galés en que se inicia con la aprobación de un libro blanco para Escocia pero la descentralización política que implicaría es la mayor de todas las regiones del Reino Unido. Las razones de una mayor descentralización escocesa se hayan en la pervivencia histórica de unas instituciones propias, como hemos visto en el apartado anterior. En todo caso, el Parlamento británico es y continuará siendo soberano a pesar de la capacidad legislativa del parlamento escocés.

La *Scotland Act* de 1998, prevé el establecimiento de instituciones de autogobierno. Entre ellas, destaca la figura del parlamento escocés, éste se compone de ciento veintinueve miembros<sup>538</sup>, con un mandato de cuatro años aunque puede ser disuelto anticipadamente<sup>539</sup>, este se encarga de legislar y dirigir el gobierno local, lo dota y controla económicamente. También se establece un ejecutivo escocés que será responsable ante el parlamento de Escocia, que está compuesto por un Primer ministro elegido por la asamblea escocesa y que elige a los ministros<sup>540</sup>. Todos ellos son nombrados por la Reina.

---

<sup>537</sup> Este procedimiento aparece recogido bajo el epígrafe de *Devolution issues*.

<sup>538</sup> Su elección es mixta por un lado 73 de sus miembros son elegidos por un sistema de elección directa y mayoritario y el resto son elegidos por un sistema proporcional como el galés.

<sup>539</sup> Para eso se requiere que lo acuerden dos tercios de los diputados si no se acuerda la elección del primer ministro, Frente ello, la asamblea galesa no puede ser disuelta anticipadamente.

<sup>540</sup> Estos deben ser parlamentarios escoceses.

La *Scotland Act* de 1998<sup>541</sup>, también establece un sistema de competencias transferidas, que van más allá de las que ejercía la Scottish Office y que extiende a todas aquellas que están vinculadas a Escocia. Es decir, se exceptúa el sistema de materias reservadas al Reino Unido. De esta manera, la ley sólo establece un listado de materias, las que están reservadas al parlamento británico, todas las demás se consideran devuelta a Escocia<sup>542</sup>. El libro blanco ya enumeraba simbólicamente<sup>543</sup> las materias que se pueden considerar escocesas, entre ellas destacaremos: la educación, el desarrollo económico y el transporte, el derecho propio, defensa civil y situación de emergencia; la pesca y los bosques; artes y deportes; policía y servicios e incendios, etc. De la ejecución de esas materias, el ejecutivo escocés será responsable de la aplicación de las leyes escocesas y de las materias reservadas al el parlamento escocés.

En el ámbito internacional, el Reino Unido es quien tiene la representación total de los territorios pero en materias de competencia escocesa, este reino podrá participar en las negociaciones para establecer la posición del Reino Unido ante cualquier asunto internacional, y en concreto, de la Unión Europea. Así, podemos destacar en este ámbito que: los miembros del parlamento escocés participan en las delegaciones británicas, un miembro del ejecutivo escocés puede representar al Reino Unido en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, el ejecutivo escocés puede establecer una oficina de representación permanente en Bruselas que complemente la función del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), etc.

El parlamento escocés tiene gran libertad para diseñar la política presupuestaria aunque sigue percibiendo una parte del presupuesto general del Reino Unido. Además, el parlamento escocés tiene potestad para incidir en determinados impuestos e incrementar en tres puntos el porcentaje básico del impuesto de la renta<sup>544</sup> establecido por la Hacienda del Reino Unido. Para el ejercicio de estas competencias se transfieren al parlamento escocés

---

<sup>541</sup> Siguiendo lo fijado en el libro blanco sobre Escocia de 1997 que descartaba el sistema fijado en la ley de *devolution* de 1978, donde se realizaba la transferencia a Escocia por materias concretas. En cambio se adoptaba el sistema que se había fijado para la *devolution* de Irlanda del Norte.

<sup>542</sup> El artículo 9 de la Ley declara en vigor el anexo 5 que contiene el listado de materias reservadas.

<sup>543</sup> Puesto que también preveía la posibilidad de ampliar estas competencias a través de *Orders in Council* que requieren la aprobación de ambos parlamentos. Cabría así tomar materias de la lista de competencias exclusivas del parlamento británico. (Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, Barcelona, 1999, p.34).

<sup>544</sup> Aunque con algunas excepciones: no se pueden gravar ni ahorros ni dividendos.

los funcionarios asignados a la *Scottish Office* y a los Departamentos del Estado que traten asuntos de Escocia.

Tras el incremento de autogobierno escocés, las relaciones entre Escocia y Reino Unido se configurarían del siguiente modo: los diputados escoceses en el parlamento británico mantienen su estatus pero se reduce su número<sup>545</sup>, el secretario de Estado para Escocia tiene un papel menor frente al Secretario de Estado para Gales<sup>546</sup>, se crean la nueva figura del Abogado general para asuntos escoceses<sup>547</sup> y se mantiene al Comisionario parlamentario para la Administración del parlamento británico<sup>548</sup> ..

Esas relaciones entre Escocia y el Reino Unido en ocasiones pueden plantear problemas o conflictos competenciales. Los artículos 31 al 36 de la *Scotland Act* establece una serie de garantías para evitarlos —por ejemplo los proyectos de ley deben ser presentados por el ejecutivo escocés<sup>549</sup> ante el parlamento británico, o la consulta ante el Abogado general para Escocia<sup>550</sup>—. Además, una vez dictada la ley, se establece la posibilidad de que los tribunales ordinarios la declaren nula, frente lo que ocurre con las leyes dictadas por el parlamento británico. Es decir, nos encontramos ante un sistema de garantía jurisdiccional de las competencias que no permite el exceso competencial de parlamento británico, lo que refuerza de nuevo la idea de la supremacía parlamentaria y del centralismo.

Vemos, por lo tanto que, aunque Escocia ha alcanzado grandes cotas de autogobierno y que la supremacía parlamentaria británica no se ve dañada en lo principal, su supremacía. De manera que, sería posible que las normas dictadas por el parlamento británico pudiesen romper con la distribución competencial establecida y no habría ningún mecanismo jurídico previsto que lo corrigiese. Sin embargo, habrá que ver cómo se configura este proceso de *devolution* y la descentralización política que implica.

---

<sup>545</sup> A diferencia de lo que ocurre con Gales, ya que sus diputados en el parlamento británico no varían en número.

<sup>546</sup> Su cometido se reduce a representar los intereses escoceses en el gobierno central en relación con las materias reservadas y promover la comunicación entre las dos instituciones parlamentarias y los dos ejecutivos. (Cfr. OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1999, p.36).

<sup>547</sup> Su función será la de asesorar en materias transferidas o reservadas que afecten al derecho escocés.

<sup>548</sup> Su labor es la de investigar las quejas escocesas sobre las materias reservadas.

<sup>549</sup> Para ello, se requiere que se argumente la competencia escocesa sobre la materia a regular en ese proyecto de ley.

<sup>550</sup> Mientras tanto el proyecto de ley queda en suspenso pendiente del resultado de la consulta que podría remitirse al comité judicial.

### 2.3.3. La *devolution* irlandesa

El proceso que se sigue en el caso de Irlanda será distinto al de Escocia y Gales ya que la situación de Irlanda es más compleja y la cuestión del terrorismo tiene un peso específico.

Tras el fracaso de *Devolution* en 1979, el gobierno laborista en la década de los años noventa intentó poner en práctica una serie de reformas de descentralización política que suponían una transformación profunda del sistema político institucional del Reino Unido. En el caso de Irlanda lo que se pretende con esta reforma es dar una solución al problema generado tras la suspensión en los años setenta<sup>551</sup> de la ley de 1920<sup>552</sup> y, sobre todo a la cuestión del terrorismo.

En los años ochenta se produjeron los primeros intentos de cooperación<sup>553</sup> entre el Reino Unido e Irlanda del norte en materia de desarme, seguridad, elecciones, etc. Ante todo, cabe señalar que en estos momentos se establece que será la población irlandesa la única que permitiría cambiar el estatus de Irlanda del norte. Y así, fue, ya que tras los acuerdos de Belfast de 10 de abril de 1998 se estableció un gobierno regional y mediante las elecciones<sup>554</sup> celebradas el 25 de junio de ese año los ciudadanos eligen la Nueva Asamblea para Irlanda de Norte.

Los Acuerdos de Belfast<sup>555</sup> establecen una declaración conjunta de los dos gobiernos a favor del cumplimiento de los compromisos adoptados y de respeto del derecho de autodeterminación de los irlandeses, la vigencia de este documento se supedita

---

<sup>551</sup> En 1973, en un referéndum, la mayor parte de la población irlandesa se pronunció a favor de permanecer en el Reino Unido. En ese mismo año, la *Northern Ireland Constitution Act* establece la figura del Secretario de Estado para Irlanda al frente de la administración de esta provincia. Con todo ello, se suspende el régimen de autogobierno mantenido en los últimos cincuenta años lo que se compensó con el incremento de la representación irlandesa en la cámara de los comunes. Así, mediante la *House Commons Redistribution of Seats Act* en 1979 que establece que sean 17 los representantes de Irlanda frente los 12 que eran antes.

<sup>552</sup> Recordemos que, esta ley había permitido el establecimiento de un régimen especial de autogobierno para Irlanda del norte entre 1922 y hasta 1972. Pero las injerencias continuas de gobierno por el Estado y sobre todo el incremento de las acciones terrorista culminaron con la suspensión de la ley por el propio parlamento británico y la asunción del gobierno de Irlanda del norte por la figura del Secretario de Estado para Irlanda del norte. Éste sólo era responsable ante el gobierno británico y ante el parlamento ya que era integrante del Gabinete.

<sup>553</sup> Así, en 1985 se firma el Acuerdo Anglo-irlandés que fue el primer paso establecido en este sentido.

<sup>554</sup> La *Northern Ireland Elections Act*, 1998 convoca las elecciones. El gobierno regional se regularía por la *Northern Ireland Act* aprobada el 19 de noviembre de ese año y se materializa en los acuerdos de Belfast.

<sup>555</sup> Estos compromisos políticos también son conocidos como los Acuerdos de Viernes Santo por la fecha en que fue adoptado.

al cumplimiento de este primer punto. De manera que, el gobierno británico se compromete a respetar la voluntad de los irlandeses del norte, tanto si desean permanecer en el Reino Unido como si desean anexionarse a Irlanda<sup>556</sup>. Este tipo de declaración no se halla en los otros dos procesos de *devolution* y se justifica por los elementos históricos que hemos analizado en relación con esta provincia.

Los acuerdos de Belfast establecen unas instituciones para Irlanda del norte: el consejo Ministerial Norte-Sur<sup>557</sup>; el Consejo británico-irlandés<sup>558</sup>; la Conferencia Intergubernamental británico-irlandesa<sup>559</sup> y una nueva Asamblea unicameral para Irlanda del Norte. Esta asamblea, en un primer momento, carecería de poderes ejecutivos y legislativos y fue elegida<sup>560</sup> para la redacción de un reglamento parlamentario y para establecer su organización y la que le correspondería a las demás instituciones descritas. En un segundo momento, la nueva asamblea tendría poderes legislativos y ejecutivos plenos sobre las materias transferidas<sup>561</sup> pudiendo modificar las leyes del parlamento británico dictadas en estos ámbitos<sup>562</sup>. Además cabe que se amplíen las materias de su competencia a materias llamadas reservadas<sup>563</sup>. Aunque cabe la ampliación de materias, sin embargo, el poder del parlamento británico para dictar leyes no se ve afectado por los poderes de la Asamblea irlandesa<sup>564</sup>.

---

<sup>556</sup> En este sentido el Reino Unido hará todo lo posible en favor de esa anexión.

<sup>557</sup> El consejo Ministerial Norte-Sur está compuesto por los responsables de los ejecutivos del Irlanda del Norte e Irlanda, tiene encomendadas las funciones de cooperar, realizar consultas y planeas actuaciones en el conjunto de la Isla y dentro del ámbito de las dos administraciones.

<sup>558</sup> El consejo británico-irlandés está formado por los representantes de los gobiernos Gran Bretaña e Irlanda y las instituciones autonómicas de Irlanda del Norte, Escocia y Gales, y, cabe que también de la Isla de Man o de las Islas del Canal. Tiene la función de promover el desarrollo de las relaciones de la totalidad de los pueblos de la isla, de intercambiar la información, discusión y la consulta.

<sup>559</sup> Conferencia Intergubernamental británico-irlandesa reúne a los Gobiernos de Irlanda y del Reino Unido con el fin de promover la cooperación bilateral dentro de su competencia, sobre todo en materia de seguridad, derechos, justicia, prisioneros, etc.

<sup>560</sup> En las elecciones de 25 de junio de 1998 se elige a la nueva asamblea para Irlanda del Norte.

<sup>561</sup> Estas materias no aparecen recogidas en ningún listado sino que serían las que no son exclusivas ni están reservadas al parlamento británico. Es decir, las que no correspondiesen a la Corona, parlamento, elecciones generales, registro de partidos políticos, relaciones internacionales, defensa, seguridad nacional, traición, control de armas nucleares, biológicas y químicas; la concesión de dignidades y títulos de honor; nacionalidad e inmigración; moneda y sistema bancario; entre otras. El sistema de resolución de conflictos sobre estas materias es el mismo previsto par Escocia.

<sup>562</sup> En las demás materias sus pronunciamientos no se considerarán leyes y pueden ser revocadas por el Secretario de Estado de Irlanda del Norte que es el responsable de las materias no transferidas a la Asamblea.

<sup>563</sup> Son materias reservadas que correspondería a los ministros norirlandeses: las de aviación civil; defensa civil; poderes de emergencia; propiedad intelectual; etc.

<sup>564</sup> Así lo establece el artículo 6.5 de la *Northern Ireland Act*.

Además, en estos acuerdos se prevé la creación de un forum cívico que debe poner en marcha el primer ministro y vice-primer ministro. Este forum integraría a los distintos representantes de la sociedad y asesoraría en materias económicas sociales y culturales.

Los acuerdos de Belfast también establecen una serie de compromisos en asuntos relacionados con su contexto socio-político específico como son: el desarme, la reforma de la organización policial y la liberación de los prisioneros. Además, se prevén en el una serio de garantías que fomenten el consenso y diálogo entre las comunidades protestante y católica con el fin de evitar la continua discriminación y el ambiente hostil, así se crea una Comisión para la igualdad de Irlanda del norte.

Todos los instrumentos creados en este proceso abierto están sujetos no sólo a un referéndum<sup>565</sup> que aprobaría por mayoría la población norirlandesa si no también por los distintos avatares que un proceso de pacificación y desarme implican. Así, los condicionantes que marcan este proceso lo distinguen mucho de los otros dos procesos de *Devolution*.

#### 2.3.4. *La Devolution inglesa, asambleas regionales*

Atendiendo a las ideas de BURGESS<sup>566</sup>, la inclusión del federalismo en el sistema territorial británico exigiría una reforma constitucional. Siguiendo esta línea, las reformas constitucionales emprendidas por el gobierno laborista en 1998, entre otras, supusieron la reorganización territorial y la descentralización política del Reino Unido. Mas los objetivos que se pretendían eran distintos para cada una de las regiones mientras que se busca una solución pacífica para Irlanda del Norte, se incrementan las potestades ejecutivas de Gales y se dota de un gran autogobierno a Escocia al reconocer las viejas instituciones escocesas y establecer unas nuevas dotadas de facultades ejecutivas y legislativas propias.

---

<sup>565</sup> El referéndum celebrado el 22 de mayo de 1998 apoyó en un 71,12% las propuestas y compromisos alcanzados en los acuerdos de Belfast, la participación fue de un 81,10%. Ese mismo día en la república de Irlanda se realiza una consulta popular sobre la modificación de los artículos de la Constitución irlandesa de 1937 en materia de reivindicaciones territoriales de Irlanda del norte, los resultados de este referéndum apoyarían en un 94,39% el reconocimiento pacífico del Ulster.

<sup>566</sup> Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, pp. 184 y 185.

El siguiente paso sería el de la descentralización regional inglesa, en este caso, el proceso descentralizador se acerca más al ámbito local. Los instrumentos empleados serán tanto la creación de Agencias regionales y de grandes áreas metropolitanas como la londinense o como la constitución de asambleas regionales. La dimensión regional de la *Devolution* se está desarrollando a un ritmo distinto frente el avance del proceso escocés, en el caso de Inglaterra, las reformas regionales parecen encontrarse con algunos obstáculos. Por este motivo, que refuerza la idea de asimetría del modelo anglosajón, hemos creído incluir una breve reflexión sobre el proceso de *devolution* inglés en la última parte del capítulo tercero del presente trabajo al entender que nos hayamos ante un nuevo paso en la evolución del federalismo británico.

En conclusión, el proceso de *Devolution* se configura como un proceso *sui generis* de descentralización asimétrico y flexible dentro de un Estado unitario que mantiene sus peculiaridades históricas y jurídicas específicas que no pueden ser eludidas en un estudio comparativo. Partiendo de esta base podremos profundizar nuestra investigación en el análisis competencial regional para entender la configuración del autogobierno autonómico gallego y escocés resultante de la evolución de dos procesos diferenciados de federalismo europeo.

### **CAPÍTULO III:**

**DESCENTRALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.  
DOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS:  
GALICIA Y ESCOCIA**

---



*Introducción: La integración política y los fenómenos de descentralización política en la Unión Europea*

Actualmente, los fenómenos de descentralización e integración política soportan la configuración del nuevo paradigma estatal. Para comprender, cómo se desarrolla este elemento político, debemos detenernos en el estudio concreto de los fenómenos que lo configuran, en concreto, nos centraremos en el análisis del reparto competencial que define el nuevo modelo estatal. Partiremos del estudio de los dos Estados propuestos y en concreto de dos regiones, Galicia y Escocia, para comprender el fenómeno de descentralización *ad intra* y su configuración bajo un sistema de reparto competencial basado en listas abiertas o cerradas<sup>567</sup>.

El contexto en el que debemos situar el estudio es el del fenómeno de integración política en que nos hallamos, la Unión Europea. El concepto *multilevel constitutionalism*<sup>568</sup> parte de la concurrencia de cinco elementos básicos<sup>569</sup>:

—el primero del que se establece es el de un concepto “postnational” de Constitución, es decir, la idea de la existencia de una Carta magna no debe ligarse íntimamente con la idea de nación, este concepto ha de ser superado para comprender la

---

<sup>567</sup> Por extraño que parezca el contraste entre uno y otro modelo de descentralización política de competencias no resulta ajeno al estudio del autogobierno regional gallego. A finales de la década de los setenta, cuando los primeros intentos de *Devolution* fracasaron, comienza a plantearse la idea de exportar este modelo de descentralización competencial escocés al caso de la autonomía política y jurídica gallega. Un ejemplo de estas ideas puede encontrarse en CORES TRASMUNTE, Baldomero, *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Libros Minerva, Santiago, 1977. Las páginas 23 y ss. del citado libro se refieren a un concepto de *Devolution* aplicado al restablecimiento del proyecto de Estatuto gallego de 1936, la Carta magna de 1978 supera estas propuestas y reconoce la autonomía como principio del Estado autonómico. Además, el autogobierno gallego supera las expectativas políticas y jurídicas que podrían de una primera lectura de la Constitución. RUIZ MIGUEL nos recuerda que en virtud de los artículos 152.1 y 162.1.a. de la CE se podrían haber establecido dos tipos diferentes de autonomías: unas dotadas de autonomía política y otras dotadas sólo de autonomía administrativa (Cfr., RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 102). Estos dos tipos serían comparables al modelo de *primary legislation* escocés y *secondary legislation* galés. Sin embargo, el enfoque homogeneizador del proceso autonómico que parte de los pactos autonómicos de 1981 no admite un retroceso. Con el triunfo de la *Devolution* de 1998 se configura un nuevo marco de autogobierno escocés en un momento en el que la autonomía gallega se ha consolidado y avanza. Ante los nuevos retos competenciales una vez más cabe reflexionar sobre los dos modelos de descentralización política.

<sup>568</sup> Recordemos que este concepto fue desarrollado en los últimos años del siglo XX a partir de la idea de multigobierno y para referirse a la existencia de distintos niveles constitucionales coexistentes en la Unión Europea.

<sup>569</sup> *Vid.* PERNICE, Ingolf, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, vol. 27 nº 5, october, Sweet & Maxwell and Contributors, London, 2002, pp. 514-515.

existencia de un texto constitucional —codificado o no<sup>570</sup>— que reciba el nombre de Constitución Europea y que, con carácter supremo vincule a los poderes y ciudadanos de la Unión. Para autores como HÄBERLE<sup>571</sup>, en la actualidad Europa ya vive bajo un conjunto de constituciones parciales escritas y no escritas, si bien sería necesario avanzar en la “aptitud constitucional” de la Unión lo que se lograría al entrar en vigor el nuevo texto constitucional.

—El segundo de los elementos sería que el *European Constitution-making* sea un proceso conducido por los ciudadanos, de manera que la elaboración de la Constitución europea no sea ajena al pueblo y se convierta en una constitución de tecnócratas. Esta idea ha estado presente tanto en la elaboración del tratado constitucional, en la Convención, como ahora en su ratificación directa por la ciudadanía a través del referéndum o indirectamente por la aprobación realizada por sus representantes políticos.

—El tercer elemento es el de la necesaria intervención de las constituciones nacionales en el funcionamiento de la Constitución de la Unión Europea. De manera que, la Constitución Europea no puede operar sin las constituciones nacionales, dado el protagonismo estatal en el proceso de Unión y en la dimensión política jurídica de la misma, no cabe imaginarse que la Constitución de la Unión Europea suponga la extinción del constitucionalismo<sup>572</sup> propio de los Estados. Al contrario, éste último adquiere una nueva dimensión al tener como supremos elementos que forman parte del constitucionalismo europeo y con el que coexiste. Sí en cambio, cabe la posibilidad de

---

<sup>570</sup> Sobre las constituciones escritas y no codificadas, como la de la Unión Europea hasta que se adopte un texto único que reciba este calificativo, es pertinente revisar las ideas de WHEARE, referidas sobre el supuesto del Reino Unido ya que en este caso, como señala el autor, no es que no exista una constitución escrita, como se venía destacando hasta entonces, sino que simplemente no se encontraba codificada en un único cuerpo normativo pero los documentos jurídicos que la integran sí están escritos. WHEARE señala que Gran Bretaña no tiene constitución escrita codificada porque: no ha tenido la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestos a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

<sup>571</sup> Cfr. HÄBERLE, Jürgen, “Europa como comunidad constitucional en desarrollo”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 1, Sevilla, 2004, pp.12-15.

<sup>572</sup> Recordemos aquí, la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 *acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la Constitución Española y el art. 8B, ap.1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en la redacción que resultaría del art. G B, 10 del Tratado de la Unión Europea* y el pronunciamiento del Tribunal constitucional español en su dictamen de 13 diciembre 2004 *sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004*, al que ya nos hemos referido.

que se reformen algunas partes de las constituciones de los estados miembros para adaptar el texto constitucional al proceso Europeo esto ya ha acontecido en nuestro país<sup>573</sup> a propósito de la entrada en la UE<sup>574</sup> o en otros, como Alemania y la polémica sentencia Maastricht sobre derechos fundamentales del Tribunal constitucional federal<sup>575</sup>.

—En cuarto lugar, las múltiples identidades de los ciudadanos de la Unión y el derecho de las minorías no puede ser eludido<sup>576</sup>. La Unión ha empleado como mecanismo para su intervención no sólo el de establecer órganos e instituciones que los representen como el Parlamento Europeo y el Comité de las regiones a los que les ha ido dotando de mayores competencias<sup>577</sup> sino también fomentando el desenvolvimiento

---

<sup>573</sup> En España, el límite constitucional del derecho comunitario se puede extraer de la sentencia *Apesco*, dictada en Madrid el 22 de marzo de 1991, en la que el Tribunal Constitucional subrayó que la vinculación al derecho comunitario tiene su fundamento en el artículo 93 de la carta magna, que permite, a una instancia internacional o supranacional, *el ejercicio*, no la titularidad, de competencias derivadas de la Constitución. Pero el Tribunal añadió que no cabía la posibilidad de recurso de amparo frente a normas o actos de las instituciones comunitarias, habida cuenta que sólo es procedente contra actividad de los poderes públicos españoles, según lo dispone el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. (Cfr. SILVA GARCÍA, Fernando, “La Unión Europea. Problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, n° 104, mayo-agosto 2002, UNAM, México, pp 589-620).

<sup>574</sup> Así, la reforma la primera y única modificación del texto constitucional fue aprobada por las Cortes Generales y sancionada por el Rey el 27 de agosto de 1992 y consistió en agregar dos palabras “y pasivo” a la redacción del artículo 13.2 como consecuencia del Tratado de Maastricht, en relación con el derecho de sufragio “más allá de la ciudadanía de un Estado”.

<sup>575</sup> A partir de las previsiones establecidas en Ley Fundamental de Bonn en materia de derechos fundamentales que configuran, según lo dispone su artículo 79, el núcleo intangible de dicho ordenamiento, el tribunal alemán en las sentencias *Solange I*, *Solange II* se había declarado implícitamente última instancia para controlar la actividad comunitaria. La sentencia de Maastricht —*Brunner et alii contra el TUE*— de 12 de octubre de 1993 suspendió dicho control y argumentó que su actividad se desplegaría a través de una relación de cooperación con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, mientras que al órgano jurisdiccional comunitario le correspondería garantizar una protección de derechos en cada caso concreto, el tribunal germano se limitaría a vigilar, de forma general, que el estándar alemán irrenunciable de tales derechos no fuera contravenido.

<sup>576</sup> Así, el preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se refiere a la Unión como “unida en la diversidad” lo que es toda una declaración de presupuestos y principios sobre los que parte la Unión.

<sup>577</sup> Esto no supone que se agoten las posibilidades de la presencia regional en la Unión Europea. El tratado constitucional atiende a algunas de las reivindicaciones regionales (la extensión del principio de subsidiariedad al ámbito regional, el incremento del Comité de las regiones, su participación en el ámbito judicial, etc). En este sentido, el tratado constitucional europeo introduce pocas novedades a favor de un mayor protagonismo de los mismos. Desde el punto de vista del Parlamento se prevé que las leyes de la Unión serán aprobadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo Europeo, se clarifica la división de poderes con un legislativo formado por el Consejo y el Parlamento Europeo; se consolida a la Comisión Europea como gobierno de la Unión y se crea la figura del presidente estable del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores; se aumenta la participación de los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión y, en general, se refuerza el papel de las regiones, ciudades y municipios. Desde el punto de vista del principio de subsidiariedad, este se extiende al ámbito regional y es objeto de control político mediante dictámenes directos de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo y, en caso de litigio, mediante un derecho de recurso propio de los Parlamentos. Y, finalmente, desde el punto de vista del Comité de las Regiones las novedades consistirían en la posibilidad de que emita un dictamen si hubiese intereses regionales en juego, la posibilidad de recurrir directamente ante el TJCE contra normas

económico de zonas periféricas o en peor situación de desarrollo, o estableciendo consideraciones jurídicas específicas en la aplicación de lo dispuesto en su normativa jurídica, especialmente tratados<sup>578</sup>. En este sentido, el Tratado constitucional europeo ha avanzado. Ante las dos alternativas posibles bien de mantener la cuestión regional como un asunto de fuero interno estatal o bien su integración en el ámbito constitucional europeo, el Tratado constitucional ha optado por garantizar el principio de autonomía en el artículo I-5 aunque las regiones no constituyen entes autónomos en la Unión Europea. De esta manera, el fenómeno autonómico alcanza el nivel constitucional europeo aunque con un carácter limitado: el que establezca el estado miembro. Es decir, desde el punto de vista constitucional, la Unión estará abierta a lo previsto por España respecto al desarrollo del Estado autonómico. Así, el Tratado constitucional permite un potencial desarrollo, implícito y explícito, de la cuestión regional que permitiría colmar algunas de las lagunas derivadas de la literalidad del articulado y compensaría las deficiencias<sup>579</sup>.

—Y, finalmente, el quinto de esos elementos sería que la Unión Europea sea una unión de ciudadanos europeos. No nos hallamos ante una mera Organización internacional sino que la Unión Europea integra a los Estados miembros y a los ciudadanos de la Unión, a los poderes políticos y a pueblo de Europea. Es decir, hemos pasado a la integración político-social y no sólo económica que reconoce a los ciudadanos europeos los mismos derechos en todo el territorio comunitario por el que puede libremente circular. Al respecto, el Tratado constitucional europeo adopta una posición en cierto modo ambigua. Por un lado, en el artículo I-1 y al tratar la composición del parlamento europeo, el Tratado constitucional se refiere a los ciudadanos europeos y no a los pueblos de los estados miembros. Sin embargo, por otro lado, el texto constitucional se refiere directamente a los pueblos europeos como hace en el artículo I-3 y a la ciudadanía en otras ocasiones, como el artículo I-10.2.d.

---

del Consejo, Comisión o Parlamento y la posibilidad de accionar el mecanismo de alerta temprana mientras se tramita una normativa. (Cfr. el articulado del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa).

<sup>578</sup> Simplemente, y a modo de ejemplo, recordemos las disposiciones excepcionales previstas en los tratados para regiones como Canarias, Açores, Madeira, Islas del Canal, etc; que podemos encontrar el Anexo II del TCCE bajo la rúbrica “Países y Territorios de Ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la cuarta parte del Tratado” o los protocolos sobre el Reino Unido e Irlanda integrados en el TUE.

<sup>579</sup> Como sería el hecho de que la autonomía regional se deje en manos de los estados. Para ello debemos esperar hasta que se integren este texto jurídico-constitucional en el ordenamiento jurídico de los estados miembros, a partir de ahí se concretará su ulterior desarrollo. (Cfr. JÁUREGUI, Gurutz, “La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea”, *Revista catalana de dret públic*, n°31, 2005, pp.144 y ss).

De este modo, una Constitución europea en esta situación de *multilevel constitutionalism* no podría eludir la existencia de las constituciones de los Estados miembros, ni nacer de espaldas a una ciudadanía europea. Además, esa estructura multinivel de la Constitución europea, a la que se refiere en un primer momento, implica que existan distintas competencias entre los Estados miembro y la Unión y que esas competencias sean atribuidas y limitadas por la naturaleza, la materia, etc, como lo implica ya el federalismo. La clave de ese proceso constitucional multinivel es que la relación establecida entre los entes competentes no es una relación jerárquica sino de distintos niveles de gobierno y constituciones que coexisten.

Aunque formalmente no se le reconoce a la Unión Europea su carácter de federación, no se puede eludir el hecho de que ésta aparece como una forma única de unión en que los Estados miembros siguen siendo naciones independientes y soberanas que comparten al mismo tiempo su soberanía en muchos ámbitos de interés común lo que les proporciona una fuerza e influencia colectivas en la escena mundial que ninguno de ellos tendría individualmente. Al mismo tiempo que existe un reconocimiento explícito de la supremacía, efecto directo y unidad de la normativa comunitaria. Todo ello hace que parte del debate sobre el futuro de Europa se centre en la cuestión de si la UE debe o no ser más ‘federal’, lo que supone un reconocimiento implícito de la existencia de elementos federales en la Unión Europea o que se trate de un modelo de federalismo distinto a los modelos teóricos conocidos hasta ahora y que se referían a estados y no a entes integradores de los mismos, el llamado *intellectual puzzle*<sup>580</sup>.

El hecho de que nos encontremos ante una integración política multiconstitucional nos permite centrar nuestro estudio en el protagonismo que cobran las formas de descentralización política interna de los estados para comprender como se

---

<sup>580</sup> Este término ha sido empleado por BURGESS, para referirse al hecho de que la Unión Europea, no siendo un Estado sin embargo su proceso de integración presenta elementos tanto federales como confederales, (Cfr. BURGESS, M., *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 2000, pp. 253-272). Lo que se enmarcaría dentro de la tendencia acusada que manifiesta el término estado-nación a partir de la segunda guerra mundial, sobretudo a partir de la década de los setenta, en el que al disminuir la soberanía estatal e incrementar la constitucionalidad interestatal se unen el carácter confederal y federal en estos entes suprestatales. (Cfr. ELAZAR, Daniel, *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford, 1998).

configura el nuevo paradigma estatal federal. El Estado hoy parece formar parte de dos procesos federalizantes, uno interno y otro externo, que interactúan. Por ello, nuestro estudio se centra en dos Estados que partiendo de diferentes sistemas de descentralización interna de competencias forman parte de una misma comunidad política integradora, la Unión Europea, que coincide en el tiempo con el desarrollo de sus procesos federalizantes internos pero sobre los que incidirá de un modo distinto.

Veremos, a partir de aquí, cómo se ha configurado la descentralización política interna en el Estado autonómico —a través del reparto competencial mediante el sistema de listas cerradas de competencias— y en relación con la comunidad autónoma gallega y en la *Devolution* inglesa —mediante un sistema de listas abiertas—, respecto a Escocia. El fenómeno multiconstitucional europeo será un elemento más a considerar en el reparto competencial interno desde el punto de vista de su incidencia sobre las competencias regionales y en relación con la participación regional que esos modelos descentralización prevén.

## 1. GALICIA

### *Introducción: El Estado autonómico asimétrico*

La indefinición teórica del modelo político territorial español se intenta solucionar con la figura de un Estado autonómico asimétrico<sup>581</sup> que sigue un modelo federal pero que se integra en la de un Estado unitario<sup>582</sup>. Para algunos autores<sup>583</sup> la asimetría aparecería

---

<sup>581</sup> Con el paso de los años este vocablo es empleado para referirse aquellos modelos de organización política de carácter federal en el que nos encontramos con la existencia de elementos diferenciadores (culturales, económicos, sociales y competenciales) entre los Estados miembros que los integran (Cfr. AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.10-23).

<sup>582</sup> WATTS extiende el ámbito de la asimetría y sostiene cabría aplicar este concepto de asimetría o simetría a todos los sistemas políticos federales, es decir, no sólo a la federación si no también a las confederaciones y descentralizaciones constitucionalizadas en los sistemas unitarios. (Cfr. WATTS, Ronald, L., “The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism”, in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.27.)

como un elemento presente en las distintas fases del proceso autonómico y se reflejaría tanto en los distintos procedimientos de acceso a la autonomía como en el reconocimiento constitucional de los derechos forales, o, incluso en la vigencia del principio dispositivo. Llegando a afirmarse que la autonomía tendría su razón de ser en la diversidad territorial cuya consecuencia obligada es la heterogeneidad y a partir de ahí se establecería el desarrollo de un modelo político asimétrico<sup>584</sup>.

Así, desde el federalismo asimétrico, se comprendería la regionalización de corte federal producida en España al igual que en Gran Bretaña o Italia. Entendido el federalismo como un proceso, se mantendría en un dilema a la hora de conjugar las formas homogeneizadoras de autogobierno típicas de un federalismo clásico con las fórmulas singularizadoras y diferenciales de un federalismo asimétrico<sup>585</sup>. Desde este punto de vista, en el caso de España, el modelo territorial ha de conjugar los elementos de una asimetría plurinacional de una sociedad diferencial y la asimetría económico social si bien sus técnicas y metas será distintas al ser superable y transitoria la segunda.

Desde este punto de vista se podría hablar de la existencia de distintos tipos de asimetría ya que el tratamiento diferenciador de las comunidades autónomas puede abarcar distintos planos. Así, se podría hablar de una asimetría competencial, estructural o fiscal. La primera de ellas, se derivaría de los distintos techos competenciales alcanzados por las autonomías, principalmente las históricas. La segunda asimetría, la estructural, se referiría a la forma de representación de las nacionalidades en el funcionamiento del sistema democrático, como ocurriría si en el Senado existiese una

---

<sup>583</sup> Con esta fórmula se pretendía incluir aquellos modelos de corte federal en el que las unidades que los integran mantienen distintos grados de autogobierno, así, este concepto fue empleado para referirse al modelo del Estado autonómico español por autores como AGRANOFF (cfr. AGRANOFF, Robert, "Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.94-117); HERRERO DE MIÑÓN, (cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, n° 39/40, Valencia 2003, pp.111-121); REQUEJO, (cfr. REQUEJO, Ferrán, "El federalismo y los grupos nacionales" en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53, n° 167, UNESCO, 2001, pp.38-48); AJA (cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp. 51 y ss y, sobre los elementos federales del Estado español, pp.95 y ss.)

<sup>584</sup> Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, p.110.

<sup>585</sup> Además, este modelo asimétrico para que sea eficaz necesitaría alcanzar un punto de equilibrio ya que la asimetría excesiva haría inviable el sistema autonómico-federal y se produciría una disfuncionalidad en el supuesto de que la asimetría fuese más allá de la realidad diferencial concreta. (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, n° 39/40, Valencia 2003, pp.111-115).

representación asimétrica. Finalmente, la asimetría fiscal procedería de la distinta responsabilidad fiscal derivada de una territorialización de los ingresos fiscales.

Sin embargo, autores como BLANCO VALDÉS disienten de esta categorización del Estado autonómico ya que, en virtud de la Carta magna, las asimetrías que caracterizarían al modelo autonómico estarían únicamente limitadas a las diferencias que se derivarían de los hechos diferenciales<sup>586</sup> que en ella se contemplan<sup>587</sup>. Es decir, la asimetría sólo se referiría a aquellas diferencias competenciales derivadas exclusivamente de la existencia de hechos diferenciales reconocidos en la Constitución española lo que no supone el reconocimiento de un estatus jurídicos especial<sup>588</sup>.

Frente a ese concepto de asimetría<sup>589</sup> se levanta el elemento de la falta de homogeneidad<sup>590</sup> del sistema autonómico español en el que las diferencias competenciales son las propias e inevitables de un proceso de descentralización dinámico<sup>591</sup>, derivadas de cuestiones tales como la existencia o no de un elemento

---

<sup>586</sup> ÁLVAREZ CONDE, aunque identifica el modelo español como asimétrico, sin embargo, al respecto, apunta que la asimetría se encuentra en la propia igualdad pero no en una asimetría constante y elegida sino en el sentimiento autonómico distinto ya que el punto de partida en la configuración del Estado autonómico ha sido distinto. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp.114 y 115)

<sup>587</sup> El autor destaca que de esa característica se derivarían dos consecuencias de relevante importancia: por un lado, la asimetría se refiere sólo a las diferencias competenciales derivadas de esos hechos diferenciales regionales, y, por otro lado, los efectos de esos hechos diferenciales se reducen a crear ámbitos competenciales con los que dar respuesta a las necesidades que determinan su propia existencia. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p. 101).

<sup>588</sup> AGRANOFF parte también de la identificación del carácter asimétrico federal con el reconocimiento de un estatus distinto a las unidades que integran el Estado pero añade que esa asimetría puede incrementarse como respuesta a la necesidad de preservar una peculiar unión. De manera que, las federaciones con altos grados de diversidad interna tienden a ser más asimétricas porque el federalismo es un fenómeno social y político, por lo que reflejaría la diversidad creciente. (Cfr. AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999.p.12)

<sup>589</sup> Definida por ÁLVAREZ CONDE, como aquellas diferencias de hecho que han sido transformadas en diferencias de derecho, aunque se trate de un concepto flexible de carácter político e ideológico. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, p.110)

<sup>590</sup> Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 101-102.

<sup>591</sup> CRUZ VILLALÓN destaca que las asimetría actual del Estado autonómico es más la expresión de una dinámica dispositiva que no el producto de un diseño consciente (Cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La Constitución accidental” en PAU I VALL, Francesc (coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, AELPA-Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001, p.27).

geográfico —por ejemplo la existencia de costa o no determina la posibilidad de tener competencias autonómicas en pesca costera—, de un elemento lingüístico o cultural distinto —fijará la posible existencia de una competencia regional en materia de política lingüística—. El parámetro que determinar esa carencia de homogeneidad vendría perfilado tras las Constitución, por los Estatutos de autonomía —ya que, a tenor del 149.3 de la Constitución, las comunidades autónomas podrán asumir las competencias no atribuidas expresamente al Estado— y demás normas de desarrollo.

De esta manera, nos encontramos hoy con la existencia de dos posturas entorno a la configuración del federalismo español como Estado asimétrico en relación con el concepto de asimetría del que se parla<sup>592</sup>.

Por un lado, si partimos de un concepto amplio de asimetría, nos encontramos con una posición doctrinal que pretende aplicar el concepto de asimetría a la configuración del ámbito competencial autonómico. Esta postura partiría del hecho de que la Constitución reconozca la existencia de hechos diferenciales previos que justificarían que el constituyente no impusiese un modelo uniforme<sup>593</sup>, o que parte de la existencia tanto de una sociedad diferencial que determinaría la existencia de una asimetría plurinacional como de unas diferencias económicas y sociales que supondría la existencia de una asimetría económica-social<sup>594</sup>. Dentro de este concepto de asimetría se

---

<sup>592</sup> Recordemos que, como habíamos indicado en la primera parte de este trabajo, en los sistemas federales nos encontrábamos con distintos tipos de asimetría *de iure* o *de facto* y manifestada en los niveles horizontal y vertical. Además, que cabría hablar de una asimetría transitoria ya que en ocasiones la asimetría *de iure* varíe de manera que un estado miembro comience con poco autogobierno y poco a poco incremente su estatus político dado su desarrollo político- económico. A partir de ahí, elaborábamos dos conceptos claros de asimetría: uno estricto, circunscrito a la existencia de una asimetría jurídica y determinada en la Constitución; y otro amplio, que comprendería también a cualquier diferenciación cultural, económica o social existente entre las distintas unidades que componen el Estado federal. (Cfr. AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.16-17). (Cfr. WATTS, Ronald, L., “The theoretical and practical implications of Asymmetrical Federalism”, in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.27-30 y 42.).

<sup>593</sup> Como sostiene ARGULLOL, para el que al contemplar la Constitución los elementos de descentralización y heterogeneidad, se deduce que el constituyente no establece un modelo uniforme. (Cfr. ARGULLOL, Enric, *Desarrollar el Autogobierno*, colección Península Historia Ciencias y Sociedad, ediciones Península, Barcelona, 2002).

<sup>594</sup> Sobre esta cuestión se pronuncian algunos autores que destacan que de una clara asimetría politerritorial surge una asimetría plurinacional que es valiosa y propia de una sociedad diferencial y otra económico-social que puede ser superable (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, n° 39/40, Valencia 2003, pp.111-121). Otros incluso van más allá y plantean, dentro de las federaciones multinacionales, la necesidad de revisar premisas

enumerarían como ejemplos de la misma, en nuestro ordenamiento jurídico, los que afectan a una determinada comunidad autónoma y no pueden ser asumidas por otras las siguientes: la disposición adicional 1ª de la Constitución referida a los derechos históricos forales del País Vasco, Navarra en los términos previstos; la singularidad del régimen económico y fiscal de Canarias conforme la Disposición adicional 3ª; los derechos civiles forales de las comunidades autónomas conforme el artículo 149.1.8 y el pluralismo de lenguas oficiales contemplado en el artículo 3 de la Carta magna<sup>595</sup>.

Por otro lado, si partimos de un concepto estricto de asimetría nos encontramos la postura que circunscribe el concepto de asimetría a la existencia de una posición constitucional diferente para unas comunidades autónomas frente a otras. Desde este punto de vista, al no existir un estatus jurídico especial constitucionalmente reconocido sólo a unas comunidades autónomas realmente no habría una situación de asimetría sino simplemente una no homogenización del sistema, derivada de las peculiaridades de cada región.

Vemos así, que la nota característica que presentan las distintas posturas doctrinales sobre la asimetría del modelo autonómico es la existencia de elementos diferenciadores entre unas comunidades y otras pero que esos elementos llamados asimétricos o heterogéneos no suponen la existencia de un estatus constitucional distintos para las comunidades autónomas. El proceso abierto<sup>596</sup> del Estado autonómico y su actual configuración así lo manifiesta.

En los últimos años se plantean nuevas propuestas de reformas de la distribución competencial presentadas no sólo por las comunidades históricas sino también por otras

---

estatistas y homogeneizantes, como es el caso de la “soberanía popular, que se han impuesto en las normas constitucionales (Cfr. REQUEJO, Ferrán, “El federalismo y los grupos nacionales” en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53, nº 167, UNESCO, 2001, pp.38-48.

<sup>595</sup> De esta manera, cabría subrayar las semejanzas entre el federalismo asimétrico y el modelo español se apoyaría en diversos factores: los acuerdos autonómicos de 1992 y los procesos de reforma estatutaria posteriores; el resultado de las elecciones de 1996 y el apoyo político necesario de los partidos nacionalistas al gobierno del Estado, que se vuelve a repetir con las elecciones del 2004; la decisión de reformar el senado en el que se pretende trasladar el hecho diferencial; las llamadas relaciones de “bilateralidad” que determinadas comunidades mantienen con el fin de no ser equiparadas a las restantes, etc. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp.116-117).

<sup>596</sup> Sobre el carácter de proceso abierto o cerrado del Estado autonómico ya nos hemos referido en el segundo capítulo, apartado 1.1.1, al abordar las características del modelo político territorial español, nos remitimos a lo allí indicado.

autonomías<sup>597</sup> en aras de incrementar su techo competencial o bien como instrumento de recuperar la asimetría perdida<sup>598</sup>. Pero las cosas en este ámbito no están siendo fáciles ya que al aprobarse un estatuto catalán reformado que incrementa su ámbito competencial se presenta uno andaluz que presenta los mismos elementos de aumento de competencias<sup>599</sup>. Observamos pues, la existencia de una tensión y equilibrio entre la simetría y asimetría<sup>600</sup> de nuestro modelo autonómico que este elemento ponderador es uno más de los que caracterizan al mismo<sup>601</sup>. Así, el sistema autonómico está caracterizado por el equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad de las entidades territoriales que la integran<sup>602</sup>, es decir, por la unidad y pluralidad, constante en los modelos federales.

Por lo tanto, vemos que el Estado autonómico se ha ido organizando como un Estado en el que la esfera autonómica va cobrando un mayor protagonismo, en el que se

---

<sup>597</sup> Propuestas Ibarretxe, reforma *estatut* catalán, administración única gallega, estatutos madrileño, catalán, canario, andaluz, etc presentados en los últimos años son una muestra de el nuevo periodo que se abre para el Estado autonómico en el que no sólo se produce un incremento de la demanda de competencias autonómicas promovidas por las CC.AA si no que se materializan en textos jurídicos, propuestas de reforma estatutaria. Algunas de ellas con más éxito—como han sido el Estatuto catalán, el valenciano o el andaluz que entrarán en vigor presumiblemente este año— y, otras con menos —como es el caso del Estatuto vasco, que tras no ser aprobado por las cortes generales en el año 2005, se reformula para presentarse de nuevo en los próximos meses—. Sobre esta cuestión, dada su importancia en la evolución del proceso autonómico, nos referiremos en el apartado 1.4 de este capítulo.

<sup>598</sup> En este sentido, BLANCO VALDÉS señala que existe un problema en la densidad de los hechos diferenciales autónomos y sus conexiones dada la dimensión que el País Vasco y Cataluña dan a sus hechos diferenciales para exigir una situación de privilegio político y jurídico; lo cual resultaría injustificado y discriminatorio, como puede ser en materia de representatividad en el Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p.115)

<sup>599</sup> Aunque para este hecho de homogenización no resulta ser contrario a la idea de federalismo asimétrico ya que *a priori* éste no excluye al federalismo homogéneo por no corresponder la asimetría con una aspiración política ideológica. El problema se hallaría en no cerrar el modelo de Estado y buscar el equilibrio entre los principios de unidad, igualdad y solidaridad y las asimetrías. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, pp.116-117).

<sup>600</sup> Al respecto, AGRANOFF sostiene que en circunstancias normales, los sistemas federales mantienen un equilibrio entre la asimetría y simetría mediante lo que el autor identifica como una especie de *management* entre los dos. Normalmente, esto se consigue a través de varios tipos de fórmulas de equidad en distribución de financiaciones mediante las cuales se crean relaciones simétricas que *de iure* eran asimétricas. (Cfr. AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999.p.20).

<sup>601</sup> En este sentido y en la postura contraria al actual fenómeno homogenizador del modelo territorial español, HERRERO DE MIÑÓN subraya que se está produciendo un fenómeno de forzada simetría del modelo autonómico lo cual resulta más disfuncional que la propia asimetría. (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, n° 39/40, Valencia, 2003, p. 120)

<sup>602</sup> Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, p. 117.

pretende alcanzar una homogenización armónica entre las comunidades autónomas y el que no puede eludir elementos esenciales que lo definen y configuran como son las peculiaridades autonómicas y la integración en la Unión Europea. Nos encontramos, ante un Estado que se configura mediante un proceso abierto y flexible que avanza y no retrocede, que evoluciona a distintos ritmos y tiempos pero que resulta novedoso para la tradición político constitucional no sólo española sino mundial. Su funcionamiento como modelo de organización político estatal se ha ido demostrando a lo largo de estos años. Existen temas pendientes de una solución y otros que se van resolviendo<sup>603</sup>. Del análisis competencial de una Comunidad autónoma, como la gallega, y su contraste con otro modelo contemporáneo como el británico, con un enfoque y presupuestos distintos nos puede iluminar un poco el futuro y el presente del modelo autonómico español.

### 1.1 Evolución

La Constitución de 1978 y el Estatuto de autonomía de Galicia cerraron en esta comunidad autónoma uno de los caminos que constitucionalmente estaban previstos para acceder a la autonomía, pero al mismo tiempo abrieron un largo proceso destinado a la configuración de un modelo de autogobierno, unas instituciones y unas competencias delimitadas<sup>604</sup>. El Estado de las autonomías, como modelo descentralizado que es, tiene su punto de partida en el reparto de funciones atribuidas a los distintos niveles de gobierno. El artículo 149.1 determina los diferentes ámbitos exclusivos en los que interviene el Estado de un modo indisponible.

---

<sup>603</sup> La doctrina destaca entre ellos: la reforma del Senado, el establecimiento del techo competencial autonómico, la mención de las comunidades autónomas en el texto constitucional o la referencia a la Constitución Europea; éstos temas fueron objeto de debate en el Consejo de Estado a la hora de presentar un informe sobre las modificaciones de la Constitución aprobado el 16 de febrero de 2006. Sin embargo, como apunta ORTEGA, otras cuestiones más concretas —como es la inexistencia de un diagnóstico sobre el funcionamiento del modelo autonómico o la desconexión de los procesos de reforma constitucional y estatutaria— todavía no han sido abordadas. (Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, pp. 37 y ss).

<sup>604</sup> Sobre las modernización de las instituciones político-administrativas gallegas y, en concreto, sobre su evolución desde el antiguo régimen, pasando por el diferencialismo gallego, el regionalismo liberal gallego, el estatuto de 1936 hasta llegar al modelo actual; conviene consultar el trabajo de BLANCO VALDÉS, Roberto L., “A modernización das institucións político administrativas de Galicia”, en *X Xornadas de Historia de Galicia. Grandes transformacións na Historia contemporánea de Galicia*, DE JUANA, Jesús y CASTRO, Xavier, (coord.), Deputación de Ourense, Ourense, 1998, pp. 175-193.

La cuestión será el determinar cuáles serán los espacios de intervención de las comunidades autónomas. Para ello, conviene delimitar precisa y objetivamente las competencias en juego y su alcance tanto de punto de vista teórico —establecido en la Constitución española, los Estatutos de autonomía y demás leyes de desarrollo— como práctico —fijado por la interpretación jurisprudencial y el contexto político—. Posteriormente, debe tenerse en cuenta las provisiones de fondos que permitan el desarrollo de estas facultades y los recursos que dispone la comunidad para el cumplimiento de sus funciones. Es decir, debe ser analizada la autonomía jurídica, política y económica para comprender como se configura un sistema político de corte federal con listas cerradas como es el modelo español.

Siendo la asimetría un concepto neutral<sup>605</sup> y aplicable o no al Estado autonómico en función del ámbito general o estricto al que la ciñamos, debemos centrar nuestro estudio en la posición específica que la región gallega tiene dentro del Estado de las autonomías, en concreto a la dimensión competencial. Siguiendo el esquema de estudio indicado por TILLY<sup>606</sup> destacados los procesos generales y globales, para un mejor enfoque debemos centrarnos en el análisis de supuestos concretos, como son Galicia y Escocia, su comparación y su encuadre en los procesos de autonomía y *Devolution* en los que se ven insertos.

Así, nuestro trabajo a partir de ahora se estructurará de la siguiente forma:

—Primero, contextualizaremos nuestro estudio en la comunidad autónoma gallega dentro del Estado de las autonomías.

—Segundo, analizaremos la autonomía jurídica de la comunidad gallega, en concreto, la delimitación competencial fijada en la Constitución y el estatuto de autonomía y su concreción a través de las leyes de desarrollo y de la jurisprudencia constitucional.

---

<sup>605</sup> Al entenderse como una competencia del gobierno federal potencialmente positivo y negativo de gerencia, como sostiene AGRANOFF (Cfr. AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999.p.20).

<sup>606</sup> Cfr. TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

—Tercero, nos centraremos en el desarrollo práctico de la autonomía gallega, en concreto veremos su dimensión política y económica lo que nos permitirá comprender el cómo se materializa lo previsto jurídicamente.

### 1.1.1. *La singularidad galaica y la autonomía gallega*

Para enfocar el estudio de la Comunidad autónoma gallega y su ámbito competencial es conveniente comenzar con un repaso sobre su evolución. Por ello, veremos cuáles son los rasgos que identifican a la autonomía en la actualidad y cómo se han ido perfilando; y, también veremos cuál es la singularidad de la región, y su reconocimiento jurídico hasta la actualidad. De esta forma, comprenderemos su posición dentro del Estado de las autonomías y, en concreto, el desarrollo de sus competencias de autogobierno.

El estudio de la singularidad regional gallega debe realizarse desde varias perspectivas: en primer lugar desde el reconocimiento constitucional como nacionalidad histórica; en segundo lugar, desde la perspectiva de la existencia de un hecho diferencial gallego; y finalmente, de la configuración actual del derecho a exigir un tratamiento diferencial.

*i) El reconocimiento constitucional como nacionalidad histórica.* Como hemos indicado, en primer lugar tenemos que indicar que Galicia es, sin duda, un territorio singular desde varios puntos de vista, desde su personalidad histórico-cultural, desde su realidad administrativa, como agrupación intermedia entre lo local y lo estatal, etc<sup>607</sup>. Pero, ante todo, fue reconocida constitucionalmente como “nacionalidad histórica”.

Esto va a tener un significado distinto a tenor de lo que interpreta la doctrina. Autores como AJA<sup>608</sup> indican que no se puede eludir la existencia de factores

---

<sup>607</sup> Pero sobre esta cuestión podemos añadir que no es sólo ella la que posee esta singularidad, pues cada una de las regiones que integran el territorio nacional, si dirigimos la mirada hacia el pasado observamos que su configuración hoy es el resultado de una evolución histórica.

<sup>608</sup> Cfr. AJA, Eliseo, “Igualdad competencial y hecho diferencial” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel et alii, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 69-104; AJA, Eliseo, et alii, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Papeles de la Fundación nº 66, Fundación para el análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001; AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp. 169-206.

estructurales diferentes en varias comunidades autónomas<sup>609</sup> que a juicio de ARGULLOL podrían estructurarse a partir de lo contenido en la Constitución<sup>610</sup>. Mientras que HERRERO DE MIÑÓN<sup>611</sup> entiende que la situación de Galicia no es equiparable a la de País Vasco o Cataluña lo que le lleva a negar la existencia de un nacionalismo gallego semejante al vasco o catalán. Al frente de estas posturas BLANCO VALDÉS<sup>612</sup> sostiene que el concepto objetivo de la existencia de una nación en estas comunidades puede ser cuestionado —ya que se reinterpretan hechos históricos, los territorios se perfilan como plurilingües sin desechar el castellano y la identidad cultural propia se configura sin abandonar la española—hasta el punto de que surja una noción subjetiva de nación ligada a la voluntad. De esta manera, “en ningún caso, (...) el diseño del proceso de descentralización contenido en la Constitución, (...) debería traducirse necesariamente en una situación de heterogeneidad de las CCAA surgidas del proceso”<sup>613</sup>.

---

<sup>609</sup> Ese respeto a los hechos diferenciales se refiere al reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas comunidades autónomas, y es lo que proporciona un fundamento objetivo para que desarrollen su propia personalidad más allá de una potestad genérica de autogobierno que también poseen las demás comunidades autónomas. Podemos destacar como elementos más importantes que se han considerado como diferenciales autonómicos los siguientes:

En el País Vasco: Territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de Concerto fiscal.

En Cataluña: lengua, derecho civil especial, policía propia.

En Galicia: lengua, derecho civil foral y policía autonómica.

En Navarra: Convenio fiscal, derecho civil foral, policía propia, euskera en zona vasco parlante.

En Canarias: cabildos y régimen económico fiscal especial.

En las Islas Baleares: lengua, Consejos insulares, derecho civil especial.

En la Comunidad Valenciana: lengua y derecho civil.

En Aragón: derecho civil.

<sup>610</sup> Cfr. ARGULLOL MURGADAS, Enric, “Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel et alii, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp 105-117.

<sup>611</sup> El autor sostiene “el mapa constitucional de España sigue diferenciando la España uniforme de raíz castellana, salvo Galicia, la España foral de Euskal Herria y la España incorporada de la Anriagua Corona de Aragón” Cfr., HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en Revista Valenciana d’Estudis Autònoms, nº 39/40, Valencia 2003, p.115. Y también, resulta conveniente consultar Cfr., HERRERO DE MIÑÓN, Miguel “la posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel et alii, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, pp. 9-17; en el que de un modo claro se deja de lado dentro las comunidades diferenciales el supuesto de Galicia.

<sup>612</sup> El autor a partir del análisis de los elementos objetivos de la nación —lengua, cultura e historia— procede al análisis de los mismos en las llamadas comunidades históricas preferentemente la catalana y la vasca. (Cfr., BLANCO VALDÉS, Roberto, “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 59-75).

<sup>613</sup> (Cfr., BLANCO VALDÉS, Roberto, “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 56-57)

Lo que ocurre en realidad es que el problema actual de la negación del hecho diferencial o no se relaciona intrínsecamente con el protagonismo político que el nacionalismo que lo reivindique tenga en el juego de los partidos por el poder de gobierno. Dejando de lado la posibilidad de la suficiente entidad objetiva de los hechos diferenciales contemplados en la Constitución y desarrollados por los Estatutos<sup>614</sup>.

ii) *Desde la perspectiva de la existencia de un hecho diferencial gallego.* En segundo lugar, y desarrollando el primer punto, indicaremos que el reconocimiento en la Carta magna de su diferenciación, debe para Ramón VILLARES<sup>615</sup>, no tanto a la presión autonomista ejercida por sus representantes políticos en el periodo de la transición, como por la relevancia que había alcanzado durante la II República y a la existencia de rasgos nacionalitarios. Frente a esta postura, BLANCO VALDÉS destaca el hecho de que la Constitución no menciona expresamente a las regiones históricas la fórmula de la disposición transitoria segunda eximia al constituyente del agravio comparativo de las regiones<sup>616</sup>, simplemente se le ha dado una intervención nacionalista.

Por su parte, Ramón MÁIZ señala que la polisemia del término nación en la Constitución española<sup>617</sup> y, el que define como, “su patente empleo anfibológico” son las causas de la confusión y ambigüedad de las posturas doctrinales<sup>618</sup>. Mas la solución final adoptada por el constituyente, la de reconocimiento político de las nacionalidades, no generaría ningún efecto jurídico diferenciador al no reconocerse expresamente el carácter

---

<sup>614</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, p 173 y ss.

<sup>615</sup> Vid. FUSI, Juan.P., “España, Autonomías”, Espasa Calpe, Madrid, 1989, pp.468 y ss.

<sup>616</sup> De esta interpretación se extraen dos hechos importantes relacionadas como igualdad y asimetría. Por un lado, la tramitación preferente de los estatutos del País Vasco y de Cataluña y, por otro, el establecimiento de una clara diferencia entre éstos estatutos de autonomía frente los demás que posteriormente se vería frustrado como veremos. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 58 y ss).

<sup>617</sup> Recordemos que a parece recogido en el texto constitucional el reconocimiento de las nacionalidades, el principio de indisoluble unidad de la nación española, la soberanía nacional, la posibilidad de acceso al autogobierno de las nacionalidades y regiones que la integran, etc. Cfr. entre otros los artículos 1, 2, 143.1, etc de la Constitución española.

<sup>618</sup> MÁIZ indica que bajo este término la carta magna menciona dos conceptos distintos referidos a distintos ámbitos de lo real de lo que se derivan distintas consecuencias jurídicas: por un lado, se emplea como un concepto político y, por otro lado, se plantea como un concepto jurídico público. Así, la concepción política de nación se referiría a la comunidad humana con historia, lengua y territorio común en el que se reconoce también la existencia de entidades políticas con peculiaridades propias desde el punto de vista político; el constituyente se referirá a éstas últimas como nacionalidades y a la primera como nación. Frente a ello, desde el punto de vista jurídico, el concepto de nación española se refiere al Estado, por lo que la noción de la nación se refiere a un único sujeto de soberanía popular y en que se garantiza la igualdad ante la ley. (Cfr. MÁIZ, Ramón, “Comentario al artículo 1” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.pp. 20 y ss).

nacional a ninguna comunidad. En este sentido, se observa cuál ha sido la evolución homogeneizadora competencial del Estado de las autonomías en donde se presentan nuevas propuestas de reformas estatutarias en las que se discuten la inclusión de términos como el reconocimiento de la nacionalidad catalana, la realidad nacional andaluza, la identidad histórica nacional aragonesa, etc.

Este reconocimiento de nacionalidad histórica se produce de un modo claro en el propio Estatuto de autonomía<sup>619</sup>. Sin que a juicio de MÁIZ pueda traducirse en el establecimiento de una mayor autonomía, ni de un procedimiento más rápido y facilitado de acceso a las comunidades que se identifiquen así, ni el reconocimiento del derecho de autodeterminación, ni la existencia de una soberanía propia, ni el establecimiento de un régimen jurídico reforzado, o de un mayor techo competencial.

Sin embargo, dentro de los márgenes competenciales fijados por el ordenamiento jurídico, principalmente la Constitución y el Estatuto, el reconocimiento político de las nacionalidades autonómicas sí ha permitido el desarrollo de una heterogeneidad relativa<sup>620</sup> a través de la asunción competencial o del aprovechamiento de las competencias asumibles. Pero eso es distinto a pretender el lograr acentuar la diversificación a favor de determinadas comunidades autónomas y acrecentando los contornos del modelo de Estado autonómico.

Frente a esas demandas identitarias, el proceso de descentralización autonómica —en parte concretado por los Estatutos de autonomía— supuso la extensión del “café para todos” al resto de regiones autónomas. Se trataba no de crear modelos autonómicos diferenciadores entre los distintos entes territoriales sino de que la autonomía se alcanzaría a distintos tiempos. De manera que, los acuerdos autonómicos adoptados en 1981 supusieron el impulso político definitivo para la descentralización y su conducción

---

<sup>619</sup> En él se establece “Galicia, nacionalidad histórica, se constituye en comunidad autónoma para acceder a su autogobierno de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto,...”, y se encomienda a las instituciones democráticas la defensa de la identidad e intereses gallegos y la promoción de la solidaridad aún siendo consciente de que en cualquier caso, los poderes de la comunidad emana en primer lugar de la constitución, en segundo lugar del estatuto y finalmente del pueblo. *Cfr.* el artículo 1.1 del Estatuto de autonomía gallego.

<sup>620</sup> Al respecto se pronuncian las sentencias del Tribunal constitucional 103/83 de 22 noviembre, 76/1983 de 5 de agosto o la sentencia 260/88 de 22 de diciembre, entre otras, al establecer que el artículo 14 sólo se vulnera cuando el elemento factor que permita diferenciar un caso de otro deba considerarse carente de fundamento racional. Estableciendo así un límite a las posibles desigualdades normativas derivadas de las diferentes regulaciones autonómicas.

hacia un modelo que tendía a la generalización del proceso autonómico en el que se reestructuraría el poder territorial hacia un modelo de tipo federal. Pero en la actualidad se inicia un proceso de reivindicación de incremento de diferencias nacionalistas en los estatutos de las comunidades “históricas” a través de la reforma de sus estatutos pero limitado al hecho de que el resto de comunidades también presentan propuestas de reforma estatutaria en pos de su incremento competencial con el fin de no quedarse en un segundo plano competencial y político.

Esto supondrá que el criterio de plebiscitar en el pasado un Estatuto de autonomía, fijado en la disposición transitoria segunda de la Constitución, no supone el categorizar a Galicia, como a Euskadi o Cataluña, como una nación jurídicamente reconocida o con un mayor techo competencial. Si esto fuese así no cabría que se produjese la ulterior homogenización competencial autonómica ni Andalucía podría haber accedido a las llamadas comunidades autónomas de primer grado. La diversificación y la heterogeneidad autonómica es un elemento más del modelo del Estado de las autonomías pero no es un condicionante de su desarrollo. El Estado autonómico evoluciona respondiendo a las necesidades políticas y jurídicas que van surgiendo pero se ve limitado por las aspiraciones de limitar el derecho de autonomía en diferentes grados a las regiones.

Este arquetipo es caracterizado por BLANCO VALDÉS como un experimento peculiar: un modelo de federalismo al revés en que una vez alcanzada una gran cuota de descentralización se produce un incremento de las demandas de búsqueda de la identidad perdida<sup>621</sup>. Pero además que presenta una incoherencia interna en el peso de la naturaleza identitaria de la región en función del peso político específico que tenga el partido nacionalista en el gobierno de la comunidad autónoma o del Estado. Es decir, la defensa de la identidad cultural, lingüística, económica, social, etc, se manifiesta en mayor

---

<sup>621</sup>Esta cuestión es identificada por el autor como el paradójico “problema nacional” y supone que a la vez que se incrementan los elementos federales del modelo autonómico español aumentan las reivindicaciones identitarias y de diferenciación históricas principalmente del nacionalismo catalán y vasco con el fin de recuperara una identidad perdida. Su recuperación a parece como algo esencial para lograr el consenso sobre modelo territorial. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp.18 y ss.)

grado cuando el partido nacionalista de esa región juega un papel político importante en las esferas de poder y gobierno<sup>622</sup>.

*iii) La configuración actual del derecho a exigir un tratamiento diferencial.* Así, y en relación con el tercero de los elementos que analizaremos para hablar de la singularidad gallega tenemos que destacar que esa elaboración se produce a partir de una noción subjetiva del hecho diferencial. De manera que, la singularidad puede entenderse desde un punto de vista político en función de cómo se entienda políticamente el carácter histórico, cultural o lingüístico de la comunidad autónoma, gallega en este caso. En esa singularización de nuevo va a jugar un papel decisivo el partido nacionalista de la comunidad.

En realidad, el desarrollo del Estado de las autonomías está caracterizado por una descentralización competencial que a la vez ha supuesto el progresivo fortalecimiento de grupos políticos regionales a través de la reivindicación de lo propio. Es decir, paralelamente al desarrollo de un proceso de descentralización de las competencias en el ámbito político regional han ido cobrando un mayor protagonismo político aquellos partidos que han defendido y reivindicado un tratamiento diferencial de la Comunidad autónoma.

Esto ha supuesto que en los casos en los que el partido regional, dado el juego de las mayorías necesarias para la gobernabilidad estatal, tiene un peso político importante sus intereses políticos se verán atendidos en una mayor medida. Al respecto, el profesor BLANCO VALDÉS<sup>623</sup> subraya que, de esta manera, los partidos bisagra sitúan en una posición privilegiada para exigir al poder central un trato preferente, desde punto de vista económico y político, para sus territorios. Esta preferencia de trato se concreta a través de la exigencia del establecimiento de una relación bilateral privilegiada entre el gobierno

---

<sup>622</sup> En la práctica esto se observa de un modo claro en la importancia que se le da por los medios de comunicación y a la satisfacción que se les otorga por pactos políticos a las demandas de mayor autogobierno hechas por vascos y catalanes y no por los gallegos. Al respecto sólo cabe recordar aquí el peso político específico que han tenido el Partido nacionalista vasco, *Convergencia i Unió*, o *Esquerra Republicana de Catalunya* como partidos bisagra a la hora de configurar el gobierno del Estado en los años 1993, 1996, 2004 y el detentar el gobierno de sus comunidades autónomas en sus legislaturas.

<sup>623</sup> El problema surgiría de un modo más claro cuando existe más de un aliado nacionalista con el gobierno y sus intereses se vean atendidos con diferencias. Sobre esta cuestión podrían señalarse las tensiones entre los partidos nacionalistas vasco y catalán producidas a finales de 1996 y reflejadas en el cruce de declaraciones destacadas por los medios de comunicación. Sobre este tema resulta conveniente la consulta del trabajo de BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75.

central y el autonómico determinado. Su plasmación se observa no sólo en la diligencia de los traspasos competenciales sino incluso en el otorgamiento de un potencial veto político autonómico en la legislación emanada del poder central.

A partir de esta posición de privilegio de determinados nacionalismos condicionado por su importancia política a la hora de gobernar el Estado, surgen una serie de consecuencias definidas por BLANCO VALDÉS como mediatas y que afectan decisivamente al funcionamiento del proceso autonómico:

—la opinión pública señala la existencia de un trato diferenciador entre las comunidades autónomas en función de intereses políticos de necesidad de mayorías de gobernabilidad;

—Debido a la necesidad de la existencia de un partido nacionalista bisagra para atender a esos intereses autonómicos, comienzan a surgir partidos no estatales o se fortalecen los existentes.

A diferencia de lo que ocurre en Cataluña o el País Vasco en Galicia el sector nacionalista se definió a través de la integración de los distintos movimientos y partidos en una larga trayectoria que concluye ya en los años noventa. El Bloque Nacionalista gallego surge como un frente político formado por militantes individuales en el que coexisten varios grupos y partidos organizados —*Unión do povo galego, Esquerza nacionalista, el partido nacionalista galego-partido galeguista* que se autodisuelve en el 2003 pasando a ser una corriente de opinión, el colectivo socialista, Inzar y militantes independientes—.

Pero el problema que plantea el nacionalismo político gallego puede verse desde múltiples perspectivas:

Por un lado, su fragmentación en múltiples grupos integrados en un único bloque supuso su pérdida de protagonismo político ante las tensiones surgidas dentro del partido aglutinar intereses diversos de tendencias nacionalistas diversas. Aunque en principio la existencia de partidos nacionalistas pequeños y diversos limitase el acceso del nacionalismo a las instituciones representativas, el fraccionamiento del Bloque ha supuesto una crisis interna y la pérdida del protagonismo político en el ámbito representativo. Si bien tras las elecciones del año 2005 su protagonismo autonómico se ha fortalecido al funcionar como partido bisagra frente al posible gobierno del Partido popular.

Por otro lado, el hecho de que nunca ha tenido la importancia política necesaria, en número de escaños suficientes para asegurar el gobierno, al nivel de gobernabilidad estatal que permitiese atender a los intereses políticos-nacionales reivindicados desde la comunidad gallega.

A partir de ahí, se le da una nueva interpretación a la Carta magna, disminuyendo las presiones nacionalistas se tramitarían los estatutos de autonomía por la llamada vía general, se generaliza el proceso estatutario, se establece la organización institucional autonómica<sup>624</sup> que sigue el esquema básico estatal, —fenómeno que se ha identificado como de mimetismo institucional<sup>625</sup>— y se generaliza el problema de la delimitación competencial.

Esa interpretación supondría la creación de desigualdades en los Estatutos de autonomía que tendría una serie de repercusiones en el desarrollo del proceso autonómico. En concreto, por un lado, generarían el establecimiento de una serie de

---

<sup>624</sup> Debemos subrayar aquí que aunque la Constitución no especifique cuáles serán los órganos de las comunidades autónomas, salvo con la excepción de la carencia de un poder judicial propio y la previsión establecida en el artículo 152 referida a las comunidades autónomas del 151. Sin embargo, los estatutos establecieron un modelo institucional autonómico semejante al estatal, aunque alguno de los órganos reciban nombres específicos —como es el caso, entre otros, de la *Xunta* de Galicia, la *Chunta* Aragonesa, la *Generalitat* catalana o valenciana, etc—. Este fenómeno político ha sido denominado por HERRERO DE MIÑÓN como mimetismo institucional, y se produce no sólo en relación con la asamblea, aunque monocameral, el consejo y con el Tribunal de Justicia de las comunidades autónomas sino también en relación a instituciones secundarias como el consejo de Estado, el tribunal de cuentas, el defensor del pueblo o la agencia de protección de datos e incluso a nivel burocrático se ha desarrollado un modelo autonómico semejante al actual (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, nº 39/40, Valencia, 2003, pp.116-117). Para el autor el mimetismo institucional ha generado el problema de la duplicidad de órganos, gastos y costes a demás de la discutible eficacia ante la carencia de capital humano para cubrir los puestos que generan tales organismos. Sin embargo, cabe apuntar a esta cuestión que, simplemente ojeando los últimos datos sobre las cifras de personal transferido a las comunidades autónomas desde 1979 observamos que se eleva a un total de 815.390, siendo el total del funcionariado estatal 546.716 y el de las comunidades autónomas 1.223.129 (Cfr. AA. VV. Resumen de comisiones mixtas de transferencias por legislaturas, publicado el 30 de mayo del 2006, [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/traspasos/est\\_traspasos/parrafo/02/document\\_es/legislaturas\\_2\\_9\\_05\\_06.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo/02/document_es/legislaturas_2_9_05_06.pdf), 13 junio 2006, 13.34, y el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las administraciones públicas, MAP, Madrid, enero del 2006)

<sup>625</sup> A la hora de describir el fenómeno del mimetismo HERRERO DE MIÑÓN señala, en el artículo citado anteriormente, que, al mimetismo institucional le seguiría un mimetismo competencial. El primer supuesto abarcaría a la reproducción autonómica de las instituciones generales del Estado a su escala, la reproducción de las instituciones secundarias de control o consultivas y la réplica de la burocracia estatal. En el segundo de los supuestos se refiere a la reclamación inmediata que hacen las Comunidades autónomas de las competencias que le hubiesen sido transferidas a otra, de manera que, las posibles diferencias competenciales existentes se configuraría como provisionales hasta que se produce la homogenización.

limitaciones que se le impondrán a la hora de tramitar y aprobar el estatuto gallego que daría lugar a la presentación del llamado “estatuto aldraxe” al que nos referiremos más adelante. Y, por otro lado, supondría el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía lenta del artículo 143 tras el acuerdo del comité ejecutivo de la UCD celebrado el 15 de enero de 1980.

Pero la presión del Partido socialista que va alcanzando un mayor protagonismo político y la decadencia en la que se ve inmersa la UCD, que había tomado la dirección política de los primeros años del Estado de las autonomías, dieron lugar a la ulterior generalización del proceso autonómico. Lo que supondría la disminución de las desigualdades competenciales autonómicas.

En conclusión, a la hora de abordar el tema de la singularidad de la comunidad autónoma gallega hemos de valorar que su reconocimiento constitucional y estatutario se halla limitado no sólo a la defensa de sus intereses culturales, lingüísticos o históricos diferenciadores del resto del territorio sino también al condicionante político del protagonismo que pueda tener el partido nacionalista que defienda sus intereses. Fruto de todo ello, es el hecho de que en la actualidad la identidad regional y singularidad gallega no se encuentra en la misma posición política que otras comunidades dado el juego de intereses partidistas por la gobernabilidad, lo cual tendrá una repercusión evidente a la hora de abordar la cuestión del techo competencial, en general, y, en particular, el tema de la reforma estatutaria.

### *1.1.2. El desarrollo de la autonomía gallega. Evolución. Galicia preautonómica y autonómica*

Al referirnos a Galicia, nos encontramos ante un territorio que, al mismo tiempo, es identificado por la doctrina como una nacionalidad histórica<sup>626</sup> y una realidad político-administrativa creada para el ejercicio de su autogobierno. Recordemos que, por ello, su autonomía, como comunidad regional, es distinta a la de los entes locales. Si bien la

---

<sup>626</sup> *Cfr.* Al respecto, AJA, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, MEILÁN GIL, LÓPEZ PINA, etc.

primera se identifica con la capacidad de autogobierno, la segunda correspondería al poder de decisión que tienen los entes locales sobre determinadas materias<sup>627</sup>.

Partiendo de esa premisa jurídica hemos de centrarnos en el estudio de la evolución del autogobierno gallego dentro del modelo de Estado autonómico. Para ello, resulta pertinente hacer un estudio sobre los precedentes políticos jurídicos que determinará la configuración actual de su autonomía para poder comprender la naturaleza autonómica de esta comunidad histórica. En esta apartado 1.1.2 haremos un breve repaso del desarrollo del proceso autonómico gallego desde la preautonomía hasta su configuración como la Comunidad autónoma gallega en la actualidad.

Las preautonomías sería el paso previo sobre el que se consolidaría la estructura regional gallega, ésta implicaría el punto de partida de la descentralización. Posteriormente, la Constitución de 1978 sería la que establecería el modelo autonómico aunque partió de elementos de las preautonomías definiría los rasgos principales que definirían la configuración del nuevo modelo político territorial en España.

Como habíamos destacado, el régimen franquista supuso una hendidura en relación con la etapa anterior en cuestiones como la destrucción de las instituciones democráticas, la descentralización autonómica y el sistema de los partidos, Galicia no fue una excepción. La transición a la democracia puso en primer plano la solución de uno de los grandes problemas que España había formulado, como ya vimos, desde la II República: la cuestión de las nacionalidades internas y las pretensiones de autogobierno y desenvolvimiento económico y cultural propios.

Así, tras las primeras elecciones democráticas y de acuerdo con el régimen de preautonomías, la Asamblea de Parlamentarios gallegos aprobó un texto en octubre de 1977. Este texto, el Decreto ley de 16 de marzo de 1978, fue negociado con los representantes gubernamentales y se convirtió en el pilar del régimen preautonómico de

---

<sup>627</sup> La sentencia del Tribunal constitucional 32/1981 28 de julio señala que la constitución española configura una distribución vertical de poder en la que se establece que al estado le corresponde la soberanía, las comunidades autónomas están dotadas de autonomía política y las provincias y municipios ostentan una autonomía administrativa de distinto nivel. La autonomía es "un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución", en concreto, en esta sentencia se señala que "es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución". Así, el principio de autonomía da lugar a una distribución en cascada del poder y la sentencia 32/1981, configura esa distribución vertical del poder público.

esta comunidad autónoma. Mas la autonomía gallega careció del entusiasmo que despiertan instituciones de nueva planta<sup>628</sup>, como veremos, ya durante la transición y durante la redacción-aprobación del Estatuto se habían manifestado los titubeos y zigzageos.

La *Xunta* de Galicia es constituida en julio de ese año, conforme lo establecido en este Decreto ley y tras el llamamiento del Presidente. Posteriormente, se procedió a la recopilación de anteproyectos y sugerencias hacia la elaboración de un Estatuto de autonomía<sup>629</sup>. Sobre estos materiales trabajaría una Comisión de representantes de diferentes partidos integrada por dieciséis miembros, la llamada *Comisión dos dezaseis*, cuya actividad comienza el 10 de Enero de 1979 y finalizaría casi tres meses más tarde con la presentación de un anteproyecto de Estatuto de autonomía<sup>630</sup>, que se enmarca en los límites de la Constitución.

Este anteproyecto de Estatuto establecía el techo competencial más amplio permitido por la Constitución española, pero se vería rebajado en las fases siguientes de tramitación<sup>631</sup>. Pero el proyecto de gallego aprobado por la Comisión Constitucional del

---

<sup>628</sup> Sobre las bases jurídicas de esa autonomía gallega hemos de destacar que, además de adoptarse el Decreto ley de 16 de marzo de 1978 sobre el que se partirá en el desarrollo del autogobierno gallego, un sector doctrinal edificaba la autonomía gallega sobre el proyecto de Estatuto de la II República. Al respecto, CORES TRASMONTA abogaba por el mantenimiento del Estatuto gallego de 1936. Para el autor, éste no había sido objeto de especial interpretación jurídico-política aunque en 1977 comienza a tomar una singular actualidad, sobretodo, por la renovación de su contenido, de su legitimidad y de su texto formal. CORES TRASMONTA destaca de esta manera que el uso jurídico del texto de 1936 debería ser bien como base de la organización de Galicia o, por defecto, como base de la legitimidad del nuevo Estatuto, o como parte dogmática del nuevo texto o como elemento de interpretación del mismo. (Cfr., CORES TRASMONTA, Baldomero, *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Libros Minerva, Santiago, 1977, pp. 21 y ss)

<sup>629</sup> Sobre esta fase denominada “de formación del Estatuto” puede consultarse MEILÁN GIL, José L., *La génesis de la autonomía de Galicia*, Editorial La Voz de Galicia S.A, 2005, pp.11-31, en el que se destacan los precedentes indispensables del denominado “proyecto de Raxoy” —como son el Pacto de San Sebastián de 1930, el proyecto de Estatuto presentado en las cortes el 15 de julio de 1936, las cortes republicanas de 1 febrero de 1938 en el que el Estatuto toma estado parlamentario, etc—, la constitución y labor del grupo de la Comisión de los dieciséis, la ponencia de los nueve que resultaba de la Asamblea de parlamentarios gallegos de 5 de mayo del año 1978, la movilización de los municipios, los acuerdos alcanzados en el Hostal de los Reyes católicos sobre las instituciones autonómicas y su sede y la aprobación unánime del proyecto de Estatuto.

<sup>630</sup> Destacaremos como rasgos que caracterizarían el anteproyecto de Estatuto de autonomía los siguientes: la concepción de Galicia como una nacionalidad histórica que se articulaba como C.A, establecía el término de “poder galego” para designar a los órganos fundamentales de la C.A.—*Parlamento, Xunta, Presidente y Poder xudicial*—, la oligorriedad del gallego como lengua propia de Galicia, un *Tribunal de Xustiza* como última instancia en Derecho civil gallego, la figura del presidente recibe el *plus* del “reforzamento do poder galego”, la inexistencia de una cláusula que exija un porcentaje mínimo sobre los votos emitidos o el censo para alcanzar la representación parlamentaria, etc.

<sup>631</sup> Así, una ponencia de nueve parlamentarios rechaza la propuesta socialista de aceptar sin más el anteproyecto de la *Comisión dos dezaseis* por lo que se nombra otra comisión en mayo de ese año. Esta

Congreso sería el primero de toda una serie de Estatutos recortados<sup>632</sup>. Es decir, se observaba un recorte del techo competencial<sup>633</sup>, una desigualdad en principio respecto de otras comunidades históricas, una disminución de las atribuciones de la comunidad autónoma al tener que ser discutidas y aprobadas por un órgano central.

Este recorte competencial sería además pretendido recurrentemente por los sucesivos gobiernos de la UCD y el PSOE. Y es que en Galicia se producían dos paradojas: por un lado, que la mayoría parlamentaria era de la UCD, como el gobierno central, y por otro, que Galicia constitucionalmente, conforme a la disposición transitoria segunda, tenía derecho a alcanzar un nivel competencial superior, como Cataluña y el País Vasco. En esa situación el Gobierno de Adolfo Suárez también quiso reducir las competencias de esta comunidad autónoma a través de la ya citada “cláusula competencial” que, finalmente, no prosperó.

Por todo ello, el texto del Estatuto de Galicia elaborado por la Comisión Constitucional del Congreso fue aprobado sólo por los miembros de la UCD y desencadenó una movilización política en Galicia ante el llamado ‘*Estatuto aldraxe*’. Entre los meses de agosto y septiembre de 1980, las fuerzas políticas se ponen de acuerdo en

---

Comisión seguiría el anteproyecto de la *Comisión dos dezaseis* y la Asamblea de parlamentarios de junio de ese año apenas introduce tampoco modificaciones al anteproyecto presentado.

<sup>632</sup> Para ver el alcance de los “recortes” realizados a la autonomía gallega, nos centraremos en uno de los ejes que vertebran el texto estatutario: el de la asunción de las competencias. Así, la transitoria tercera eliminaba la iniciativa del Parlamento de la C.A en la delimitación de las materias compartidas, sólo lo determinaría una ley de las Cortes generales. Además, en las principales materias de relieve económico para Galicia no dispondría de competencias exclusivas sino concurrentes con el Estado, y las competencias concurrentes presentaba en el texto carencias decisivas pues por la remisión del art. 30 referido a las competencias exclusivas de la C.A. al art. 28, así la Comisión centralizaba gran parte de este tipo de competencias al indicar “*é competencia da Comunidade Autónoma galega o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado nos termos que a mesma estableza [...]*” pues esta última expresión limita la competencia exclusiva a lo que establezca la legislación estatal. Vemos, por lo tanto que existe una limitación competencial o “cláusula competencial”, que en el caso de la disposición transitoria tercera se ve claramente, esta norma referida a materias de competencia compartida establece que la delimitación de las competencias las realiza unilateralmente las Cortes sin participación de la comunidad autónoma, frente lo que ocurría en el caso del País Vasco y Cataluña en donde se negociaban en una Comisión mixta.

<sup>633</sup> Además, hemos de destacar la labor del Tribunal constitucional en esta etapa, así, en la STC 76/1983 de 5 de Agosto, este tribunal determinó que el legislador estatal no podía incidir con carácter genérico en la delimitación competencial entre el Estado y las CC.AA si no hay una expresa previsión constitucional o estatutaria, ni dictar normas que incidan en el reparto competencial cubriendo lagunas constitucionales, ni siquiera incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma.

lograr un acuerdo que se logra con los llamados ‘*Pactos do Hostal*’ el 29 de septiembre de ese año, una propuesta de modificación<sup>634</sup> de varios puntos del proyecto de la Comisión.

El primer gobierno autónomo llegaría con la presidencia de Fernández Albor, cuya primera misión era la de poner en práctica el Estatuto de Autonomía, aprobado con dificultades ya resaltadas<sup>635</sup>. Frente a ello, este presidente demostró poca influencia política, escasa capacidad de mando y hegemonización, por lo que autores<sup>636</sup> criticaron su gobierno como un “gobierno monárquico”.

El siguiente gobierno fue el de González Laxe, se caracterizó por ser un presidente joven, desconocido y tecnócrata, que influiría no mucho en la composición de su gobierno coaligado —PG, Coalición Galega, PSOE—. Además, se hace un seguimiento de las actividades comunitarias y comenzarían los antecedentes de la acción exterior de la comunidad autónoma en la Unión Europea con los primeros pasos para la constitución de lo que sería la Fundación Galicia Europa en el seno de la *Consellería de Facenda*.<sup>637</sup>

---

<sup>634</sup> Esas modificaciones fueron entre otras: la supresión de la transitoria tercera nº2, la supresión de la referencia al art. 28 en el art. 30, la fijación en la transitoria primera de un plazo de un mes para constituir una Comisión mixta de transferencias, etc. Esas modificaciones serían aceptadas y se aprueba por la Comisión y la Delegación de la Asamblea de parlamentarios el 29 de octubre de ese año. Pero quedaba el referéndum del estatuto, este sería el 21 de diciembre y con una escasa participación del electorado. Finalmente, el texto se ratifica por el Congreso el 17 de febrero de 1981 y se publica como ley orgánica 1/1981 de 6 de abril en el BOE del 28 de abril.

<sup>635</sup> A esas dificultades se añaden la de la poner en funcionamiento una institución, la de carecer de tradición parlamentaria y gobierno, la falta de recursos y medios humanos y materiales, la escasa legitimidad popular del sistema —como hemos resaltado—, etc.

<sup>636</sup> Además, autores, como VILAS NOGUEIRA, señalaron que el Fernández Albor nunca actuó como un presidente del Gobierno. Pues bien, el presidente reforzó la figura del vicepresidente que se convirtió en un órgano dotado de competencias propias a través del Decreto 371/1986, de 26 de noviembre en el que en su artículo primero establece las competencias *ex novo* que corresponden al vicepresidente y sólo la quinta sería delegada, las demás son por sustitución aunque al final lo que parecía encomendarle es la función de gestión y coordinación técnica. Finalmente, y tras una moción de censura, el presidente dimitiría. (Vid. VILAS NOGUEIRA, J. “Adiós a la autonomía monárquica”, *La Voz de Galicia*, 2 de octubre de 1987, p.3, cit. por VILAS NOGUEIRA; J., MÁIZ; Ramón, *et alii*, en *O sistema político galego. As insitucións*, Universitaria Manuais, Ediciones Xerais, Vigo, 1994, p. 329).

<sup>637</sup> En estas fechas es cuando comienzan a abrirse las puertas y expectativas para la C.A de Europa, por lo que comienza a hacerse informes en la *Xunta* sobre el impacto de Europa para la C.A (Por ejemplo, *cfr. Posicións da Comunidade Autónoma de Galicia ante as negociacións de adhesión de España á CEE*, Consellería de economía e facenda, Xunta de Galicia, 1985).

Tras el gobierno de Laxe comenzaría el extenso gobierno de Fraga Iribarne<sup>638</sup> quien presenta propuestas de “federalismo de ejecución” y de “Administración única”<sup>639</sup> tendentes a la descentralización y a favor de un Estado federal Europeo, en este sentido se manifiesta en un documento *Galicia en España y en Europa. Reflexiones sobre el papel de las autonomías en el Estado y la Comunidad Europea*<sup>640</sup>, en el que señala como pilares del Estado autonómico los siguientes: el principio de autoidentificación, autogobierno, solidaridad y participación. Estos principios son claves en su discurso y dirigirán la posición del gobierno gallego de cara a la acción exterior comunitaria. Aquí, es donde se sitúan la presentación de los documentos presentados por Galicia de cara a la Conferencia Intergubernamental de 1996<sup>641</sup> y 2004<sup>642</sup> que definirán de un modo expreso cuál es la posición de la comunidad autónoma respecto a la integración comunitaria. Desde el

---

<sup>638</sup> Durante dieciséis años gobernó la comunidad autónoma, dicho gobierno se caracterizó porque su presidente estaba dotado de una personalidad singular marcada por haber sido el principal líder de la derecha española desde la restauración de la democracia. En cuanto a la forma de dirigir la política autonómica, Fraga se erigió como el primer presidente que se rodeó de un *staff*, de esta manera se hacía depender funcionalmente del presidente cargos integrados orgánicamente en las Consellerías de Presidencia o en Relaciones Institucionais. Con su presidencia por primera vez la posición del presidente se ajusta a las expectativas derivadas del orden estatutario primando entre los *Conselleiros*, con un estilo personal de gobierno frente la ausencia de Albor y la impotencia de González Laxe.

<sup>639</sup> La propuesta de Fraga básicamente consistía en atribuir prácticamente la totalidad de las facultades ejecutivas de titularidad estatal a las CC.AA, se trata de un federalismo de ejecución, cuyo fundamento ideológico sería el principio de subsidiaridad, es decir, en el que la ejecución correspondería a los poderes públicos más cercanos, las CC.AA. En el caso de Galicia, debemos señalar que aparece como una administración indirecta pero esta posición derivará de una fórmula ambivalente que baraja la hipótesis de la administración directa e indirecta. Así, el art. 41 del Estatuto de Autonomía de Galicia establece “la Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Xunta de Galicia. También podrá delegarla en las provincias y demás entidades locales reconocidas en este estatuto”. Este artículo, para algunos autores, como JIMÉNEZ ASENSIO, en principio apostaría por una administración directa aunque reconocen que hay un reconocimiento y apertura a las técnicas de gestión indirecta. Esta tendencia a la Administración única, finalmente, podría utilizar como instrumento de extensión el Art. 150.2 de la CE. (Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Administración Única en el Estado Autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonomics, Barcelona, ed. Marcial Pons, 1998, pp. 109 y 172).

<sup>640</sup> Cfr. FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Galicia en España y en Europa. Reflexiones sobre el papel de las Autonomías en el Estado y en la Comunidad Europea*, Vigo, Xunta de Galicia, 1990.

<sup>641</sup> Hace casi diez años, la posición de esta Galicia —entonces ante la reforma del TUE, en 1996—, ya se sustentaba sobre una serie de modificaciones que se mantienen posteriormente de cara a la Convención del 2004. Esas propuestas pueden clasificarse en dos tipos: propuestas de carácter general y propuestas de carácter específico. Dentro del primer tipo, las propuestas de carácter general, estarían la de reforzar el papel del Comité de las Regiones para ello es necesario: fomentar la adopción de dictámenes por propia iniciativa, su configuración como una institución comunitaria, el ampliar sus facultades consultivas al Parlamento Europeo, el reconocimiento de plena autonomía organizativa y presupuestaria, el establecimiento de la necesidad de motivar las decisiones de las demás instituciones de la unión que se aparten de los dictámenes del Comité, que la elección de sus miembros sea por una Asamblea elegida por sufragio universal directo, etc. La segunda de las propuestas generales es la de una nueva concepción del principio de subsidiariedad. La tercera de las propuestas generales es de vital importancia para Galicia al ser considerada una región con competencia legislativa. Dentro de las propuestas sectoriales se establecen: en primer lugar, la Ciudadanía, en este ámbito se sugería la regulación de unas bases jurídicas específicas para el voluntariado en el tratado, que se tenga en cuenta la opinión del Comité de las Regiones en esta materia; en segundo lugar se sugería el establecimiento de un vínculo más estrecho entre el CdR y el Comité de Política de empleo que se cree; en tercer lugar, y en el ámbito de la PAC, se propone el establecimiento de

punto de vista competencial, en esta etapa se produce una importante ampliación de facultades autonómicas y de medios que facilitasen su ejercicio, las más importantes realizadas por el Estado fueron realizadas por la Ley orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, el real decreto 1639/1996, de 5 de julio<sup>643</sup> y la ley orgánica 16/1999, de 6 de abril.

Tras las elecciones de junio del 2005 se produce un cambio en la presidencia del gobierno de la comunidad<sup>644</sup>, con lo que se señala el inicio de una nueva etapa en la política autonómica gallega<sup>645</sup>. La reforma del Estatutos de autonomía gallega será la

---

largos periodos transitorios en la adhesión de los nuevos estados; en último lugar, se proponía de un modo específico la limitación del capital extranjero en empresas con domicilio en un Estado miembro, de esta manera, la propuesta gallega coincidiendo con la española se adhería a la del Reino Unido. (Cfr. LÓPEZ PORTAS, M<sup>a</sup> Begoña “El proyecto europeo: perspectivas de la comunidad autónoma gallega”, Santiago de Compostela (tesina), 2004, pp. 56 y ss)

<sup>642</sup> El documento gallego presentado de cara a la Conferencia intergubernamental del 2004, “Galicia cara la convención” avanza una serie de propuestas y sugerencias, pero en este caso a diferencia del documento de 1996, se plantean todas ellas con carácter general y no se distinguen propuestas y sugerencias de tipo sectorial. Así se destacan como a tales: Primero, la posición de las regiones europeas ante el reparto competencial y la necesaria elaboración de un “listado europeo de materias de interés regional”, al ser un asunto pendiente desde las anterior documento presentado. Segundo, la conversión del Comité de las Regiones en una institución, la clarificación de su composición, el nombramiento y mandato de sus miembros y el reforzamiento de sus facultades, a la que se le acompañan de una serie de sugerentes reformas como la aprobación de leyes de consentimiento, su legitimación jurídica o participación legislativa, entre otras. Tercero, el documento presenta otras fórmulas de mejorar esa participación regional en las instituciones comunitarias tales como: el establecer la presencia de las comunidades en el Consejo, o incrementar la presencia de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo en la Comisión. Cuarto, el documento presenta propuestas y sugerencias entorno a los Parlamentos regionales. En quinto lugar, las sugerencias del documento se centran sobre los instrumentos normativos europeos y su uso, destacando el abuso del as legislaciones uniformes. Sexto, la necesaria redefinición de la subsidiariedad es otra de las cuestiones pendiente de una solución. En séptimo lugar, el documento se refiere a las Regiones transfronterizas, en concreto, sobre su tratamiento específico por razones políticas, históricas y económicas ya que estuvieron marginadas, lo que explica parcialmente su inferior desarrollo y se sugiere el favorecer a los convenios interregionales. En octavo lugar, se propone el mantenimiento de la cohesión territorial. En noveno lugar, se sugiere financiar la Unión para alejar las cuestiones financieras de la discusión política cotidiana y dotar a la Unión de estabilidad financiera. (Cfr. LÓPEZ PORTAS, M<sup>a</sup> Begoña “El proyecto europeo: perspectivas de la comunidad autónoma gallega”, Santiago de Compostela (tesina), 2004, pp. 78 y ss)

<sup>643</sup> Por esta vía se consigue atribuir Galicia competencias que ya habían sido traspasadas a las comunidades autónomas del artículo 143 tras las reformas de sus estatutos establecidas tras los Pactos autonómicos de 1992, y, también los medios materiales y de servicios para la efectiva realización del traspaso competencial. Entre las competencias transferidas y delegadas a la comunidad gallega cabe destacar las de: la delegación de la competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, espectáculos públicos y transporte marítimo entre puertos de la comunidad autónoma; y la transferencia en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

<sup>644</sup> Los resultados de las elecciones autonómicas gallegas del 2005 fueron: treinta y siete escaños de los setenta y cinco disponibles fueron para el PP, veinticinco para el PSOE y trece para el BNG. Aunque la mayoría relativa de los votos recayeron en la candidatura de Fraga, que obtuvo el 44,9% de los votos, la coalición formada por el PSOE y el BNG que habían alcanzado el 52,1% de los votos sumados del electorado fue la que accedió al gobierno de la comunidad autónoma. (vid. [http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/elecciones\\_galicia/resultados/](http://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/elecciones_galicia/resultados/), 12 de julio 2006, 11.54 horas).

<sup>645</sup> En el propio discurso de investidura del Presidente Touriño ya se señala la importancia que van a tener algunos acontecimientos de cambio que tendrán lugar en los años posteriores y que se encabezarán con la

piedra angular sobre la que se establecen modificaciones autonómicas dirigidas hacia el incremento del autogobierno gallego no sólo en el marco del Estado de las autonomías en España sino también respecto a la Unión Europea. A partir de ahí, se crea a principios del año 2006, en el seno del Parlamento gallego una comisión de estudio de la reforma del Estatuto de autonomía de Galicia, cuyo cometido será el de perfilar los ámbitos necesarios para materializar un texto de reforma estatutaria para su posterior aprobación

### *1.1.3. Necesidad de un análisis competencial a la hora de valorar el sistema de las autonomías*

Para comprender cuál es del verdadero autogobierno de la comunidad autónoma gallega y su posición dentro del modelo autonómico del Estado español, se nos plantea la necesidad de hacer un estudio sobre el sistema de distribución de las competencias al ser el elemento principal a la hora de configurar el verdadero peso político y territorial de la comunidad autónoma dentro del Estado.

La autonomía política contemplada en el artículo 137 de nuestra Carta magna, ésta se concreta a su vez a través de la fijación de las competencias reconocidas a los diversos entes territoriales y su articulación mediante mecanismos previstos específicamente para dicho fin. La competencia reflejará el ámbito del ejercicio de los poderes de la comunidad y se configura como el elemento definidor de los mismos. De esta manera, la competencia, se articula como el instrumento jurídico que permitirá el ordenado ejercicio de los poderes y comprenden cuál será el responsable de la misma en cada caso<sup>646</sup>.

El estudio de esta cuestión nos va a exigir el conocimiento del mecanismo previsto constitucionalmente para tal efecto, su concretización estatutaria, su desarrollo

---

propuesta de una reforma estatutaria. Sobre esta cuestión en el texto se indica que “O novo estatuto está chamado a cumprir, entre outros obxectivos: a) Ampliar e asegurar os dereitos dos cidadáns. b) Contribuír ó desenvolvemento económico, á creación de emprego e ó benestar social. c) Establecer unha estrutura institucional máis democrática e ó mesmo tempo máis eficaz. d) Reforzar a identidade lingüística e cultural do país. e) Dotarnos dun marco de competencias coherente e suficientemente garantido. f) Institucionalizar a presenza de Galicia na Unión Europea e no exterior.” (cfr. PÉREZ TOURINO, Emilio, *Discurso de investidura*, Santiago, 27 de julio de 2005, [www.galiciadigital.com/psd/Instituciones/Instituciones/parlamento\\_galicia/discurso\\_investidura2005.htm](http://www.galiciadigital.com/psd/Instituciones/Instituciones/parlamento_galicia/discurso_investidura2005.htm) l, página consultada el 12 de julio de 2005, a las 13.54 horas).

<sup>646</sup> Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp. 51 y ss.

normativo y su articulación práctica. Sin una estructuración clara de esos mecanismos de distribución competencial y de los aspectos prácticos que implica su aplicación, la impresión de caos que en principio nos presenta la materia no podría ser superada.

Así, una mera enumeración de materias en el texto constitucional no nos permite comprender cuál es el grado de autonomía alcanzado por la comunidad gallega dentro del Estado autonómico. Surge la necesidad de completar ese análisis competencial con las previsiones estatutarias, la regulación jurídica, la interpretación jurisprudencial y sus condicionantes externos, como la integración europea supraestatal.

Para ese estudio será necesario el individualizar tanto el ámbito como la extensión de los poderes que la comunidad autónoma gallega tiene sobre las diversas materias a partir de ahí podremos extraer los elementos que han definido la autonomía de la región y su comparación con otros modelos federales en desarrollo, como el británico.

En resumen, ya que la delimitación competencial es un elemento muy importante dentro de los sistemas federales, el hecho de que no pueda ser estudiada o explicada constituiría un defecto insalvable a la hora de comprender el cómo ha ido evolucionando la autonomía gallega y el proceso autonómico a lo largo de estos años. Y, en concreto, el estudiar sus características en relación con el modelo comparado de la *Devolution* escocesa. Es necesario, por lo tanto, el ir analizando cada uno de los elementos que la constituyen y reflexionar sobre el desarrollo de autogobierno que ha implicado el empleo de uno u otro sistema de delimitación competencial.

## 1.2. Estructura competencial

### 1.2.1. El punto de partida normativo: *La Constitución y el Estatuto de Autonomía gallego*

El sistema de distribución de competencias es una pieza clave dentro de cualquier modelo político federal para poder apreciar el nivel de poder político y administrativo de

los distintos entes territoriales. No existe una única técnica de hacer frente a esa ordenación y atribución de las facultades, sino que dependiendo de la naturaleza del Estado, regional o federal, y de elementos de conveniencia política se opta por un sistema u otro.

La distribución competencial en el sistema de Estado autonómico se configura como el mecanismo de distribución de poder lo que refleja su importancia. En el caso del Estado español, esa distribución de competencias se estructura en torno a las previsiones normativas fijadas en la Constitución<sup>647</sup> y completada, —dado el carácter abierto del modelo autonómico que contempla— por los Estatutos de autonomía, su desarrollo legislativo posterior y su concreción práctica llevada a cabo por la jurisprudencia; y, delimitada por su integración en la Unión Europea. Por ello, nuestro trabajo, ahora, debe detenerse en el estudio de esos parámetros que configuran el verdadero sistema de delimitación de las competencias gallegas.

Dentro de la variedad de métodos empleados por los textos constitucionales<sup>648</sup> para la distribución de competencias<sup>649</sup> entre los distintos entes políticos, la Constitución española ha optado por el sistema de listas cerradas<sup>650</sup>. Así, la Carta magna se encuentra dentro de los sistemas federales modernos que adoptan el mecanismo de la triple lista de atribución competencial. Pero esas listas son meramente una enumeración de materias que se atribuyen a un ente territorial u otro en el mayor parte de las ocasiones de una

---

<sup>647</sup> El principio de competencia se establece como elemento esencial dentro del reparto de poder. De manera que los entes territoriales ejercerán sus facultades sobre los ámbitos competenciales establecidos en los instrumentos jurídicos señalados. La Constitución establece, en términos generales, la competencia de las competencias y el mecanismo de articulación del sistema. La supremacía jurídica, el valor normativo y su aplicabilidad directa de la Carta magna garantizarán de este modo la autonomía regional.

<sup>648</sup> Las técnicas de distribución competencias han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Dentro de ellas, el sistema de listas es la más típica de los modelos federales. En la primera etapa del proceso federal, los modelos políticos solían implantar el sistema de lista única, es el caso de la Constitución suiza y la norteamericana. Posteriormente, los sistemas federales adoptan nuevos mecanismos como: el de la doble lista en las que el Estado asume facultades exclusivas y otras no exclusivas sobre las que podrían legislar los entes regionales —aquí podemos citar a la constitución alemana de 1919—; el de la triple lista de legislación y ejecución de materias por la federación, de legislación federal y ejecución regional y de la legislación básica del Estado federal y legislación de desarrollo y ejecución por los estados miembros —señalaremos aquí como ejemplos la constitución austriaca de 1920, la española de 1931, e incluso la Ley Fundamental de Bonn de 1949—; e incluso el sistema de lista única que acoge las competencias asumibles por las regiones —como es el caso de la constitución italiana de 1947—.

<sup>649</sup> Entendidas como tales las funciones o facultades que recaen sobre una materia.

<sup>650</sup> Sobre las listas competenciales cerradas del modelo de Estado autonómico ha de consultarse RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 27-28.

manera concurrente<sup>651</sup>. De esta manera, lo habitual va a ser el que nos encontremos con una materia cuyas funciones se encuentren dispersas entre los distintos poderes políticos territoriales.

La consecuencia inmediata de todo ello es que el sistema de distribución competencial es más complejo que el mero reparto de materias o facultades recogido en los textos normativos, fundamentalmente nos referimos a la Constitución y al Estatutos de autonomía. Los mecanismos de articulación de las competencias serán los que den forma a la distribución de materias y a los problemas que susciten del ejercicio del reparto de las mismas entre los distintos poderes territoriales. Entre esos mecanismos de articulación de las competencias destacaremos la labor interpretativa desarrollada por el Tribunal Constitucional para aclarar los problemas en la configuración de las facultades de cada poder político, a ella nos referiremos más adelante<sup>652</sup>.

La peculiaridad que presenta el sistema de reparto de competencias del Estado autonómico es que, aún partiendo del diseño constitucional, la distribución de las mismas no acaba ahí sino que se establece un reenvío a los Estatutos de autonomía que son los encargados de definir las competencias que le corresponden a una determinada comunidad autónoma<sup>653</sup>. De manera que, si no lo hace esa competencia le corresponderán al Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución. Este fue el caso de la competencia de control sobre espectáculos públicos

---

<sup>651</sup> Sean las competencias ejecutivas o legislativas su ejercicio en la mayor parte de las ocasiones se realiza de un modo concurrente, lo que dificulta el establecimiento preciso de los contornos competenciales del autogobierno regional. Para autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO destacan que el sistema de distribución de competencias como el español reviste de una especial complejidad no sólo desde el punto de vista de su articulación técnica si no también desde las implicaciones políticas que genera, al ser el reparto de competencias un reparto del poder político. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ ( coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p.184). Por este motivo, veremos en el apartado 1.3.3 la importancia de los mecanismos de colaboración jurídica y política en la configuración del ámbito competencial gallego.

<sup>652</sup> Vid. dentro de este capítulo el subapartado 1.3.1 referido a la interpretación jurisprudencial referido a las líneas jurisprudenciales, el desarrollo del Estado de las autonomías, la interpretación de términos oscuros como lo básico, los conflictos de competencias Galicia, etc.

<sup>653</sup> De esta manera, se observa la configuración del principio de primacía constitucional en el ámbito competencial. Pero ese principio, lejos de ser meramente teórico, se configura como práctico en la medida en que la rigidez constitucional ofrece una garantía al mantenimiento de la delimitación competencial. Esta rigidez se extiende a los estatutos de autonomía lo que a juicio de RUIPÉREZ ALAMILLO permite completar la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos con el poder estatuyente. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 294 y ss.). Esto supondrá que, aunque la reforma constitucional en materia competencial exigiese una reforma estatutaria de adaptación, el legislador ordinario no podría transgredir el poder estatuyente. Sobre la cuestión de la reforma constitucional y estatutaria nos referiremos con mayor detenimiento al final de esta parte del capítulo tercero.

que no fue asumida por el Estatuto gallego<sup>654</sup>. Por todo ello, resulta lógico que todos los estatutos pretendiesen asumir el mayor número de materias como competencias autonómicas.

Otra peculiaridad que presenta el reparto de competencias del Estado autonómico ha sido su evolución. En un primer momento, como ya hemos visto, no todas las comunidades autónomas tenían el mismo nivel competencial, mientras unas disfrutaban de un nivel más amplio de competencias la mayoría en cambio veían como sus competencias constituían un grupo más reducido. Posteriormente, con la LOTRAVA y LOTRACA al grupo de comunidades privilegiadas se añaden Canarias y Valencia a través de la técnica de transferencia competencial, en esta época las diferencias de competencias en materias primarias o secundarias se extendían a las desigualdades financieras o de servicios de los traspasos que recibían del Estado. Finalmente, se produce la homogenización entre las competencias de las comunidades autónomas.

También el sistema de reparto competencial establecido en la Constitución se caracteriza por presentar un doble nivel competencial: por un lado, el fijado respecto al Estado sobre las competencias exclusivas del 149 de la CE, las compartidas, las delegadas y transferidas de las que es titular y las no asumidas por las comunidades autónomas; y, por otro lado, el nivel competencial autonómico dentro de los márgenes competenciales prefijados el Estatuto puede asumir competencias en el marco del artículo 148 de la carta magna y a la vez recibir el traspaso o la delegación de otras por el Estado. De esta manera, el nivel competencial fijado en los Estatutos de autonomía parecería tener un origen negativo, lo no asumido por el Estado, y limitado a los ámbitos fijados por el artículo 149 de la Constitución.

La importante labor del Tribunal Constitucional a la hora de ir configurando la delimitación competencial e interpretando los elementos confusos de la misma es otro elemento destacable de nuestro modelo de delimitación competencial. Reflejo de ello son las numerosas sentencias dictadas en este ámbito, el desarrollo de una doctrina jurisprudencial clarificadora de conceptos tan importantes en este campo como son el de

---

<sup>654</sup> Sobre estas peculiaridades del sistema de distribución de competencias español se refiere AJA, en particular, señala el que el califica como olvido del estatuto gallego sobre la competencia en el control sobre espectáculos públicos.(Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp.121 y ss)

las bases, el interés general, el bloque de constitucionalidad, la acción exterior de las comunidades autónomas, etc.

Los trasposos de competencias como técnica de ampliación y homogenización competencial ha exigido dotar a las Comunidades autónomas de medios, servicios y la financiación necesaria. Esa necesidad ha supuesto la existencia de una gran conflictividad entre el Estado y las Comunidades autónomas, ahí la labor del Tribunal constitucional ha sido un pilar clave de sostenimiento del Estado de las autonomías.

En definitiva, la distribución de competencias en modelos de federalismo al revés como el autonómico presenta una serie de peculiaridades que hay que considerar a la hora de entender el cómo se fija esa delimitación y cómo se articulan las facultades del Estado y las Comunidades autónomas. En las próximas páginas intentaremos reflejar no sólo las características sino también las problemáticas y soluciones que se le han ido confiriendo a la articulación de nuestro modelo territorial de división del poder en el ejercicio de sus facultades<sup>655</sup>.

#### *1.2.1.a) La delimitación competencial constitucional*

A pesar de las peculiaridades indicadas, la evolución de nuestro sistema de delimitación competencias ha llegado a la situación de una distribución de competencias entre los entes territoriales semejante a la de otros federalismos europeos. Así, observamos que con el protagonismo del Estado en las relaciones entre los distintos entes territoriales se configura un entramado de competencias en desarrollo que ha de ser articulado y en el que gana importancia la labor jurisprudencial interpretativa.

---

<sup>655</sup>En la articulación de este modelo de distribución de competencias cabe ahora recordar, a modo de inciso, que: las Comunidades autónomas, en concreto la gallega, ejercen su competencia sobre un amplio abanico de materias bien de una forma exclusiva —es decir, sin injerencia por parte del Estado ni, por supuesto, de otra Comunidad Autónoma— o bien de una manera compartida con el mismo Estado; respecto a los Entes Locales, serán las leyes estatales y autonómicas las que establezcan las competencias que pueden corresponder a los Municipios para la gestión de sus intereses en cumplimiento de la autonomía que la Constitución les reconoce en esta línea; y, para un efectivo ejercicio de las competencias, es necesario que el trasposo de funciones y servicios vaya acompañado de los medios personales, materiales y presupuestarios necesarios. Es decir, la financiación autonómica también jugará un peso decisivo a la hora de poder hacer frente a los gastos que supone el mantenimiento del autogobierno y traducir al desarrollo práctico la distribución competencial fijada desde un punto de vista jurídico y político.

A la hora de analizar el sistema de distribución de competencias tenemos que partir de las previsiones constitucionales. La técnica de distribución de competencias prevista en la carta magna es la del sistema de listas, inspirado por una serie de principios y completado con la previsión de la cláusula residual del artículo 149.3, y las facultades estatales en materia de legislación de bases, armonización, delegación y traspaso de competencias<sup>656</sup>.

Para poder comprender como se produce el reparto de las mismas entre los distintos entes territoriales debemos estudiar cada uno de estos elementos por separado.

1. Los principios que rigen el sistema de distribución de competencias en la carta magna son: el principio dispositivo reflejado en la posible asunción de competencias autonómica dentro del marco constitucional dentro del artículo 148, y el posible empleo de los mecanismos del 149.3, 150.2 para modificar la delimitación competencial; el principio de unidad y autonomía del artículo 2 y 137 para la gestión de los respectivos intereses<sup>657</sup>; el principio de la materia como elemento de la configuración competencial<sup>658</sup>, etc.

2. El sistema español contiene dos listas competenciales, una referida a los poderes centrales y otra a los propios de las Comunidades Autónomas, contempladas de un modo enumerativo cerrado, principalmente, en los artículos 148 y 149 de la carta magna.

---

<sup>656</sup> El sistema de distribución competencias establecido en la Carta magna tiene vocación de plenitud en el sentido de que abarcaría a toda actividad pública. Por este motivo, las técnicas interpretativas previstas como la cláusula de supletoriedad, la cláusula de atribución residual de competencias, el principio de indisponibilidad de las competencias, el principio de competencias implícitas, o el de prevalencia permitirán suplir la específica previsión normativa de atribución competencial para una materia. (Cfr. FÉRNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p.184).

<sup>657</sup> La doctrina del TC evolucionará a la hora de entender esta fórmula de interés respectivo: desde la concepción de interés general como el que corresponde al interés de España, o de la nación española, como un interés que se contrapone a los intereses propios de las comunidades autónomas, o que comprende al interés predominante, hasta llegar a la concepción de que el interés general no es equiparable al de la nación pues las comunidades autónomas lo conforman. *Vid.* entre otras las sentencias 4/1981, 25/1981, 1/1982, 35/1982, etc.

<sup>658</sup> *Vid.*, STC 39/1982 de 30 de junio. A hora bien el Tribunal Constitucional aporta diversas interpretaciones del concepto de materia: así puede referirse a las actividades concretas del poder respecto a determinados fines sociales, a la sectorialización del propio ordenamiento jurídico, a las grandes divisiones disciplinarias aceptadas comúnmente, a un sector disciplinar homogéneo, etc. (*Vid.*, STC 37/1981 o 39/1982, entre otras).

3. La cláusula residual o de cierre de doble sentido ya que establece el artículo 149.3 pues establece la atribución a las Comunidades de las competencias no atribuidas exclusivamente al Estado, y, por otra parte, la atribución al Estado de las que las Comunidades no hubieran asumido. Esta cláusula supone una mayor complicación en la articulación de la delimitación competencial ya que supone la potencial alteración de lo que claramente parecía expuesto en los artículos anteriormente citados.

4. La previsión del artículo 150 de la Constitución, que permiten la configuración extraestatutaria de competencias autonómicas. Lo que en la práctica generará una alteración del reparto competencial inicialmente establecido. Su empleo como técnica de homogenización competencial ha sido generalizada sobre todo en la década de los noventa y marcará una nueva etapa en el desarrollo del proceso autonómico.

A efectos de sistematización de nuestro estudio más adelante nos referiremos concretamente a los elementos uno<sup>659</sup>, tres y cuatro señalados, dado el carácter eminentemente práctico que han incidido pues supondrán la ulterior alteración de esa delimitación y darán juego a la articulación competencial llevada a cabo a través de la labor interpretativa del tribunal constitucional. Así, en este apartado nos referiremos con carácter especial a la enumeración específica de materias establecidas en nuestra Constitución.

Las listas competenciales de la Constitución española como las de los estatutos de autonomía aunque semejan aparentemente cerradas y claras<sup>660</sup> no lo son. Sí es cierto que,

---

<sup>659</sup> Cabe indicar que respecto a los principios que determinan la configuración competencial, que algunos de ellos —como el principio de autonomía, de unidad, de solidaridad, cooperación, etc— estarán relacionados con los que sustentan el Estado autonómico y a los que nos hemos referido en el capítulo segundo ahí nos remitimos para completar lo destacado ahora.

<sup>660</sup> Por un lado el apartado tercero de este artículo 149 prevé que las competencias no atribuidas al Estado, serán de las comunidades autónomas si lo establecen sus respectivos estatutos. Por otro lado, el apartado 149.1 prevé competencias concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas, así: 1. En materia de seguridad pública, las comunidades autónomas pueden crear sus propias policías, es el caso de las policías autónomas vasca, catalana, gallega, navarra, etc. Algunas de ellas adscritas al Cuerpo de Policía nacional como la andaluza, la navarra o la gallega —así, la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la comunidad autónoma de Galicia se constituye y se adscribe a la misma, de conformidad de la Orden de 19 de junio de 1991 y con las previsiones del R.D. 221/91, de 22 de febrero— otras no, como la vasca o la catalana —por ejemplo, el Real Decreto de 25 de octubre de 1980 transfiere esta competencia a la C.A catalana—. 2. Las comunidades autónomas disfrutan de competencia normativa propia en concurrencia con el Estado: especialidades procesales que se deriven del derecho sustantivo de las comunidades autónomas, los derechos forales o especialidades, régimen jurídico-administrativo especial de las comunidades autónomas, normas especiales sobre la protección del medioambiente, normas de desarrollo

frente al modelo anglosajón<sup>661</sup>, nuestro sistema de reparto de competencias se ha caracterizado por el hecho de establecer un elenco de competencias distribuidas en dos listas<sup>662</sup>, no meramente una reserva competencial estatal y una cláusula abierta de atribución material regional. Aunque esa enumeración de competencias atribuidas en el texto constitucional a un titular parezca clara, el Estado, puede a su vez alterarse por la posible asunción de las competencias autonómicas en el ámbito del 148, por la incidencia de los artículos 149.3, 150, de la CE, por los estatutos y la propia labor del Tribunal constitucional. Esto va implicar que el modelo de delimitación competencial español formalmente cerrado sin embargo en la práctica se articula como un modelo abierto de delimitación competencial ya que sus perfiles competenciales no están totalmente definidos en el texto constitucional.

Los artículos 148 y 149 de la Constitución establecen un elenco de materias sobre las que el Estado o la Comunidad autónoma asumirían competencias<sup>663</sup>, o que corresponden con exclusividad a la competencia del Estado.

Siendo así, definidas numéricamente en la Constitución las materias sobre las que recaerían las competencias, podemos intentar fijar con un fin didáctico una clasificación de las competencias. La doctrina ha formulado distintas clasificaciones en función de su titular, del ámbito material, de su origen, así:

1. A tenor de la titularidad de las competencias y el ejercicio de las mismas, es decir, según el grado de asunción de funciones sobre las materias. Atendiendo a este criterio se han elaborado gran número de propuestas doctrinales de clasificación

---

y ejecución de la normativa básica sobre medios de comunicación. 3. Finalmente, las comunidades autónomas también tienen competencia en materia de ordenación de la pesca marítima y en materia de cultura.

<sup>661</sup> Aquí, simplemente, señalaremos que el modelo anglosajón es el conocido como *retaining model* —modelo de retención— ya que la atribución competencial se establece mediante una única lista contenida en el anexo 5 de la *Scottish Act* en la que se prevé una reserva de competencias legislativas y ejecutivas exclusivas, sobre las que Escocia tiene la prohibición de legislar y ejecutar —artículos 29.2b) y 29.2.c) de la *Scottish Act*— a la vez que se establece la transferencia de la potestad ejecutiva y legislativa de las restantes.

<sup>662</sup> Formalmente, las listas de competencias son dos, las contempladas de un modo detallado en los artículos 148 y 149 de la Constitución y desarrolladas en el ámbito gallego en los artículos 27 y siguientes de nuestro Estatuto. Sin embargo las listas de competencias pueden entenderse que son más de dos según las categorías de competencias que se establezcan como veremos a continuación.

<sup>663</sup> De manera que, estos artículos más que fijar las competencias que corresponden a uno u otro ente lo que hacen es establecer un listado doble de materias. Esto complica el determinar una clara delimitación en las materias enumeradas para perfilar cuál es el grado de competencia que se reserva el Estado y cuál el que puede corresponder a la comunidad autónoma.

competencial. Unas que podríamos denominar como más sencillas ya que simplemente distinguirían entre competencias exclusivas —de las que sólo tiene la titularidad el Estado o de las Comunidades autónomas—, y otro tipo de competencias la concurrentes o compartidas en las que como su nombre indican tendrían facultades sobre esas materias en mayor o menor grado los distintos entes territoriales.

En cambio, autores como FERNÁNDEZ SEGADO<sup>664</sup> establecen una clasificación más compleja de la distribución competencial partiendo de su articulación constitucional y estatutaria. Así, el profesor distingue dentro de la tipología competencial las llamadas competencias plenas o íntegras, las competencias exclusivas limitadas, las competencias compartidas, las concurrentes, las competencias indistintas. Las competencias plenas serían las que se dispone de la totalidad de la materia en una única instancia, normalmente le corresponde al Estado. Las competencias exclusivas limitadas suponen que una instancia asume la totalidad de una función aunque no sobre la totalidad de la materia si no en una parte en la que cada instancia tiene competencia exclusiva, como es el caso de las obras públicas que en función de su carácter pueden ser asumidas en la totalidad de sus funciones por el Estado o por la Comunidad autónoma. En cambio, las competencias compartidas implican el ejercicio de una misma función e idéntica materia por dos instancias, como ocurre con la legislación básica del Estado y el desarrollo de la misma por la Comunidad autónoma. Mientras que las competencias concurrentes son competencias diferenciadas, estatales y autonómicas pero interrelacionadas que recaen en un espacio físico aunque su objeto jurídico es diverso como puede ser los puertos de interés general de competencia estatal y la competencia exclusiva del artículo 27.3 del Estatuto de Galicia<sup>665</sup>. Finalmente, las competencias indistintas abarcan a aquellas materias sobre las que el Estado y la Comunidad autónoma tienen facultades indistintas pero idénticas, como es el caso de la cultura contemplada en los artículos 149.1.28, 149.2 de la Constitución para el Estado y para la comunidad autónoma en el 148.1.17 de la CE y 27.19 y 27. 20 del Estatuto.

---

<sup>664</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Distribución de competencias en la Constitución española”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, volumen V, diciembre de 1994, Valdivia, Chile, pp. 39-51.

<sup>665</sup> El artículo 27.3 del Estatuto de Galicia se refiere a la competencia exclusiva de Galicia en la ordenación del territorio, y de Litoral, urbanismo y vivienda.

Otras propuestas clasificatorias intermedias, como la que propone AJA<sup>666</sup>, recogen es clasificación tan minuciosa y simplemente atendiendo a la distribución competencial y no a la articulación distinguen entre: competencias exclusivas de las comunidades autónomas<sup>667</sup>, del Estado<sup>668</sup>, competencias concurrentes<sup>669</sup>, competencias compartidas<sup>670</sup> y otro tipo de competencias<sup>671</sup>.

2. A tenor del origen de las mismas, podríamos distinguir aquellas competencias que llamaríamos “originarias” asumidas por el Estatuto de la comunidad autónoma desde el principio, o diferidas<sup>672</sup> aquellas que han sido competencias autonómicas con el avance del proceso autonómico, bien por delegación, traspaso<sup>673</sup> o incluso por interpretación jurisprudencial<sup>674</sup>. Así, dentro de las originarias podíamos señalar la competencia en materia de organización y ordenación administrativa, y las derivadas del traspaso o delegación en el caso de la comunidad autónoma gallega podemos citar como ejemplo la

---

<sup>666</sup> Al respecto resulta muy ilustrativo el cuadro clasificatorio introducido por AJA en su obra. (Cfr AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 131)

<sup>667</sup> Dentro de las competencias exclusivas de las comunidades autónomas nos encontraríamos con las materias de: instituciones autonómicas, agricultura y ganadería, turismo, asistencia y servicios sociales, caza y pesca, comercio y consumo, industria, y urbanismo. Además, dentro de este grupo también se inscriben en función del territorio, el interés o la categoría si afectan a sólo una comunidad autónoma las competencias sobre ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de la CA.

<sup>668</sup> En esta categoría nos encontraríamos con las competencias estatales en: Defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, nacionalidad y extranjería y derecho de asilo, comercio exterior, sistema monetario, ordenación del crédito, banca y seguro, sanidad exterior. A las que habrá que añadir las competencias sobre ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, etc indicados en la nota anterior si por razón del territorio, el interés o la categoría, corresponden al Estado al afectar a varias comunidades autónomas y no sólo a una.

<sup>669</sup> La competencia concurrente es una categoría que comprende las materias de: ordenación general de la economía, crédito y cajas de Ahorro, medios de comunicación educación, régimen local, sanidad, administraciones públicas y funcionarios, medio ambiente.

<sup>670</sup> Formarían parte del bloque de competencias compartidas: la legislación sobre productos farmacéuticos, la legislación mercantil y penitenciaria, la legislación laboral, y la propiedad intelectual e industrial.

<sup>671</sup> Nos quedarían otro grupo de materias que no podríamos incluir en ningún otro y que se podrían denominar como las demás materias y comprenderían a la cultura, televisión autonómica, participación en empresas públicas, orden público y las denominaciones de origen.

<sup>672</sup> A este tipo de competencias se refiere MONTILLA MARTOS cuando se refiere a la falta de previsión estatutaria sobre algunas competencias ya que se superaba el techo competencial previsto para las comunidades del artículo 143 y que posteriormente fueron asumidas por las técnicas de reforma estatutaria por un procedimiento específico de ampliación transcurridos cinco años desde la aprobación del estatuto, o por la técnica de delegación o transferencia. El punto de partida de estas competencias se situarían en los acuerdos autonómicos de 1981 (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.175 y ss).

<sup>673</sup> En el caso de la comunidad autónoma gallega esas competencias pueden ser clasificadas en competencias estatutarias que son fijadas por el EAG o extraestatutarias que fueron asumidas por la ley 16/1995 de 27 de diciembre y la ley orgánica 16/1999, de 6 de abril.

<sup>674</sup> También la jurisprudencia del Tribunal constitucional y su evolución interpretativa de competencias ha supuesto la configuración de una serie de facultades que se han ido atribuyendo de un modo específico a los distintos entes territoriales.

ley 16/1995 de 27 de diciembre<sup>675</sup>. La posibilidad de establecer oficinas de representación autonómicas en Bruselas reconocida en la sentencia STC 165/1994 a pesar de la carencia de la competencia en relaciones exteriores como le había sido negada a esta comunidad en la sentencia STC 137/1989<sup>676</sup> es uno de los ejemplos más claros de potestad diferida en el caso del Estatuto gallego.

3. Desde el punto de vista funcional, las competencias pueden clasificarse de un modo más sencillo sobre los ámbitos en los que se ejercen o potestades que implican. Así distinguimos entre competencias normativas y competencias ejecutivas<sup>677</sup>. Las competencias legislativas se refieren a todas las normas con carácter general lo que implica a la potestad reglamentaria con excepción de los reglamentos independientes. Las competencias ejecutivas abarcan las actividades que concretan a las normas generales y a los reglamentos independientes. Pero esta clasificación se complica cuando se analiza el sistema de reparto competencial autonómico estatutario ya que habrá que distinguir entre la competencia legislativa plena o absoluta, la competencia legislativa relativa o compartida, las competencias ejecutivas plenas o absolutas y las competencias ejecutivas relativas o compartidas. De este modo, la simplicidad que parecería tener el sistema de clasificación competencial pierde su virtualidad.

4. En función a su ámbito material, también se puede establecer una clasificación de las competencias<sup>678</sup> de la siguiente manera:

---

<sup>675</sup> Esta ley transfiere a la Comunidad gallega la competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, espectáculos públicos y transporte marítimo entre puertos de la comunidad autónoma, el fin de la misma era el homogenizar las competencias entre las comunidades autónomas. Tras los acuerdos de 1992 las comunidades autónomas del artículo 143 de la CE habían visto ampliadas sus competencias sobre materias sobre las que no era competente la comunidad autónoma gallega con el fin de lograr esa armonización competencial se le traspasan facultades que no habían sido asumidas por su Estatuto de autonomía.

<sup>676</sup> Recordemos que la STC 137/1989 declaró inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia-dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.

<sup>677</sup> Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 181 y ss.; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.195. Esta clasificación resulta útil a la hora de identificar el autogobierno escocés y galés dado los diferentes tipo de *Devolution* —*primary legislation*, competencias legislativas y ejecutivas, en el caso de Escocia y *secondary legislation*, competencias meramente ejecutivas, en el caso de galés—.

<sup>678</sup> Desde el punto de vista de las competencias gallegas esta sistematización es aplicada por CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, (Cfr. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Jose L., “De las competencias de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 331). Nosotros nos referiremos a ella en el siguiente apartado.

—en materia de organización y ordenación administrativa por ejemplo citamos los artículos 148.1 y 148.2;

—como competencias en materia de las principales ramas del Derecho y administración de justicia citaremos como ejemplo los artículos 149.1.1, 149. 1.5, 149. 1.6, 149. 1.8 y 149. 1.12;

—en materias de bienes, recursos y obras públicas, por ejemplo los artículos 148.4, 149.1.22 y 149.1.24;

—en materia de seguridad pública y protección civil por ejemplo citamos el artículo 149. 1.29;

—en materia social 148.20 y 148.21, 149. 1.7, 149. 1.16 y 149. 1.17;

—en materia económica, dentro de este ámbito se pueden distinguir los

servicios de carácter económico (gas, electricidad, transporte, telecomunicaciones) citaremos como ejemplo los artículos 148.5, 149. 1.20, 149. 1.21, 149.25 y 149.1.27;

fomento y planificación económica por ejemplo los artículos 148.13, 149. 1.13 y 149. 1.14;

sector agropecuario y pesquero por ejemplo citamos los artículos 148.6, 148.7, 148.11 y 149. 1.19;

sector financiero citaremos como ejemplo el artículo 149.1.11;

sector turístico por ejemplo el artículo 148.18;

—en materia cultural, patrimonio y deporte por ejemplo citamos los artículos 148.14, 148.15, 148.16, 148.17, 148.19 y 149.1.28;

—en ordenación de territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente cabe citar los artículos 148.3, 148.8, 148.9 y 149.1.23;

—en materia de relaciones internacionales, defensa, nacionalidad e inmigración y aranceles citaremos como ejemplo los artículos 149.1. 2, 149.1.3, 149.1.4 y 149.10;

—en materia de consultas y estadísticas por ejemplo citamos los artículos 149.1.31 y 149.1.32.

Y de un modo más general esos tipos materiales de competencias que puede asumir la comunidad autónoma de Galicia se podría agrupar en tres grandes grupos de materias:

—un grupo de materias referidas a bienes públicos locales, que en el caso de las autonomías y sus competencias asumibles previstas artículo 148 abarcaría a diecinueve de los veintidós apartados.

—otro grupo de materias referidas a bienes preferentes que en el ámbito competencial autonómico asumible del artículo 148 comprendería un número mucho menor ya que sólo se refieren a ellas dos de sus apartados

—y, un tercer grupo de bienes públicos de mercado que en el supuesto de las competencias autonómicas asumibles del artículo 148 comprendería únicamente a un apartado.

5. También atendiendo a las materias sobre las que recaen las competencias pueden distinguirse si afectan a materias horizontales o verticales<sup>679</sup>. Las materias verticales se refieren a un sector de la vida social u ordenamiento, como es el caso de la agricultura, pesca, ganadería, industria, montes, etc. En cambio, las materias horizontales atraviesan otras competencias, como ocurre con las relaciones internacionales o la planificación de la actividad económica. La titularidad de una competencia sobre las materias horizontales amplía el ámbito competencial del ente territorial que la ostenta en la medida que deja una puerta abierta a la asunción de facultades que se refieren a las competencias horizontales. Es el caso del art.149.1.1º. 3 de la Constitución que reserva la materia de relaciones exteriores al Estado lo que permite que en esa actividad se vean afectadas competencias autonómicas correspondientes a ámbitos materiales horizontales como la pesca o la agricultura.

6. Existen otras clasificaciones competenciales más complejas que aúnan criterios que hemos destacado en las anteriores. Así, ÁLVAREZ CONDE<sup>680</sup> distingue entre competencias mínimas, competencias derivadas, competencias remanentes o residuales. Dentro del primer grupo, las competencias derivadas, se incluirían las enumeradas en el artículo 148.1, este listado plantea numerosos problemas como el de su posible transitoriedad a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.2, el que no suponga la plena asunción de las materias enumeradas por todas las comunidades autónomas ni que se fije el tipo de competencia autonómica sobre esas materias, bien ejecutivas, bien legislativas

---

<sup>679</sup> Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 178 y ss

<sup>680</sup> Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional, Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, volumen II, segunda edición, tecnos, Madrid, 1993, pp.427 y ss.

etc. Respecto al segundo grupo de competencias, las derivadas del artículo 149.1 de la CE, cabe subrayar que esta segunda lista de materias se caracteriza por su heterogeneidad, por su posible temporalidad ya que el Estado puede delegar o transferir a las autonomías dichas competencias, y porque agrupa a tres posibles grupos de materias las totalmente atribuidas al Estado, las que se les reconoce de un modo expreso algún tipo de competencia a las Comunidades autónomas, y las que el Estado se reserva algún ámbito sobre las mismas pero sobre las que cabría alguna competencia no expresa de las Comunidades autónomas. Finalmente, el tercer grupo, el de las competencias remanentes o residuales abarcaría aquella que son susceptibles de su asunción conforme el artículo 149.3 de la Constitución en el que se establezca una cláusula de prevalencia del Derecho estatal<sup>681</sup> y una cláusula de cierre<sup>682</sup>.

Los diferentes modelos de clasificación competencial reflejan la complejidad que entraña en diseño constitucional de las mismas. Las dificultades e inconvenientes que plantea cada uno de las clasificaciones propuestas reflejan la confusa regulación constitucional y estatutaria de las mismas que redundan en una inseguridad jurídica. De este modo, el sistema de clasificación de competencias por muy sencillo y claro que sea no puede solucionar el problema de la complejidad y confusión del modelo de reparto competencial español<sup>683</sup>.

---

<sup>681</sup> Sobre la cláusula de prevalencia y su relación con la cláusula de cierre debemos apuntar la discusión doctrinal suscitada. Por un lado, autores como OTTO señalan que no se trata de una norma de competencia aunque supone actuar dentro de los límites fijados por la distribución de competencias. Mientras otro sector doctrinal, como PAREJO, señala que la cláusula de prevalencia sí se trata de una norma de competencias cuya eficacia se manifiesta en el ámbito de las competencias compartidas. (Cfr. PAREJO, Luciano, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981; OTTO, Ignacio DE, “La prevalencia del Derecho del Estado”, en *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Cívitas, Madrid, 1986, p. 73; y OTTO, Ignacio DE, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 281-282)

<sup>682</sup> El problema de la cláusula de cierre se encuentra a la hora de determinar su ámbito material ya que en principio parecería referirse a las materias que no se hallarían en las dos listas señaladas, en concreto a aquellas sobre las que el Estado, en principio, no parece tener competencia y menos exclusiva o reservada, pero sí hay alguna competencia autonómica. Por lo que, potencialmente, formaría parte de este grupo de competencias las materias del artículo 148.1. Esto puede generar una doble contradicción como apunta ÁLVAREZ CONDE sobre el carácter residual de las competencias ya que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas aunque para la mayoría se requeriría un plazo de cinco años, y por otro lado, si no son competencias asumidas por las comunidades autónomas las asumiría el Estado. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional, Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, volumen II, segunda edición, tecnos, Madrid, 1993, p.434).

<sup>683</sup> A nuestro parecer, las listas exhaustivas de competencias presentan una serie de inconvenientes tales como: su profundo detallismo; una mayor posibilidad de quedarse obsoletas con el avance del desarrollo económico, social o tecnológico, una mayor inseguridad jurídica dado la complejidad a la hora de determinar el sujeto titular de un aspecto muy concreto de una competencia; el incremento de las demandas jurisprudenciales en la resolución de conflictos competenciales. Unas listas abiertas como las escocesas parece hacer frente, mediante la mera reserva competencial, de un modo más seguro jurídicamente a los inconvenientes que plantea el modelo español. Veremos así que los conflictos

Ahora bien, si tuviésemos que elegir uno de los modelos sistematizadores de competencias dentro de los distintos modelos de clasificación propuestos podemos quedarnos con el modelo intermedio propuesto por AJA ya que se trata del modelo que más se utiliza habitualmente para referirse a los distintos tipos competenciales no sólo dentro de nuestro modelo autonómico sino que con alguna salvedad<sup>684</sup> también se aplican en otros modelos de corte federal. Incluso, a efectos prácticos dada la dificultad de diferenciación cabe incluso hablar de un sólo tipo de competencias compartidas sean en sentido estricto o concurrentes.

La idea de intentar lograr el sistema de clasificación más simple posible se debe a que la articulación de la distribución competencial no se ajustará a cerrados bloques competenciales teóricos. El desarrollo práctico de las competencias, la intervención interpretativa del Tribunal constitucional, la integración comunitaria no son sino algunos ejemplos de la variación que pueden sufrir la delimitación competencial estrictamente teórica.

En definitiva, podemos señalar que las competencias que realmente son exclusivas del Estado no son tantas como en principio podrían deducirse de una primera lectura del artículo 149. Las razones que sostienen esta conclusión son básicamente las siguientes: por un lado, hemos visto que existen muchos sectores<sup>685</sup> en los que es previsible la concurrencia con la competencia autonómica en esas materias, lo que engendra dificultades en la delimitación de la competencia estatal y autonómica, aquí sería fundamental la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Además, las comunidades autónomas sólo asumen las competencias que les hayan sido atribuidas — por los Estatutos, las leyes de transferencia, delegación etc—, de manera que el Estado tiene una competencia residual sobre las materias no asumidas por las comunidades autónomas en los Estatutos conforme el art. 149.3 de la Constitución.

---

competenciales suscitados, aún con sus peculiaridades, se resuelven mediante acuerdos políticos previos a la aprobación de una norma y no se canalizan en la práctica por la vía jurisprudencial.

<sup>684</sup> Entre las peculiaridades competenciales que incluyen otros modelos podemos destacar las llamadas competencias implícitas del modelo norteamericano o de la Unión Europea, la llamada competencia de competencias desarrollada por la doctrina alemana, las competencias de apoyo o complemento que recogen el proyecto de tratado constitucional europeo, etc.

<sup>685</sup> Podemos citar como ejemplos de estos sectores, en los que concurren las competencias autonómicas y estatales, los siguientes: la seguridad pública, legislación civil, el régimen de las comunicaciones, el medioambiente o los aprovechamientos hidráulicos.

Por otro lado, materias como la defensa, fuerzas armadas, moneda, pesca marítima, etc, ya no son materias de competencia estatal sino que son ámbitos en los que las decisiones vienen de la esfera supraestatal, es el caso de la Unión Europea, la OTAN, la ONU, etc. Es decir, se ha producido una ruptura del concepto de competencia exclusiva del Estado con el fin de evitar que el Estado por esta vía penetrase en todos los ámbitos competenciales desde el punto de vista, por un lado, de las comunidades autónomas y, por otro lado, de las propias competencias de los entes supranacionales.

Sabemos que, en los últimos años, hubo una generalización de las competencias autonómicas pareja a una atomización de la autonomía en torno a las materias y competencias y que se justifica por el hecho de que no se pretendían establecer discriminaciones entre unas comunidades autónomas frente a otras. Si bien es cierto, que existen dos Comunidades autónomas, País Vasco y Navarra que pueden acudir a otros títulos competenciales llamados títulos competenciales horizontales en virtud de lo establecido en la disposición adicional 1ª de la Constitución pero éstos no constituyen un título autónomo de del que se deriven competencias específicas<sup>686</sup>.

Además, se procede a la generalización competencial ante la posibilidad del rechazo total del sistema autonómico por las comunidades autónomas, si sólo se le atribuyesen algunas categorías de competencias a determinadas comunidades autónomas, esto se constata actualmente ante el aluvión e propuestas de reformas estatutarias que se presentan tras la aprobación del texto catalán. Aunque, la pasada diferencia de competencias autonómicas entre distintos grupos de comunidades autónomas responde a una diferencia estructural permanente entre las autonomías. La ampliación de competencias<sup>687</sup> suponía prácticamente la igualación con las comunidades autónomas del

---

<sup>686</sup> Así lo ha determinado el Tribunal constitucional en las sentencias 123/1984 de 18 de diciembre, 76/1988 de 26 de abril, en los que se destaca la no titularidad competencial especial de estas comunidades y la necesidad de encontrar una interpretación unitaria de la disposición adicional.

<sup>687</sup> Recordemos que tras los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio 1987 y a lo largo de estos años, se han ampliado las competencias de las comunidades autónomas que inicialmente tenían menor nivel de poder, bien mediante leyes orgánicas de transferencia —ley orgánica 11 y 12/1982—; mediante la reforma de los estatutos de autonomía —son los casos de Asturias, Cantabria, Canarias y Valencia entre otros, mediante las LO 1/ 1994 de 24 de marzo y siguientes de la misma fecha—; y tras los nuevos pactos autonómicos de febrero de 1992, a través de la Ley Orgánica de transferencia 9/1992. Una vez aprobada esta ley, la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas restantes se trasladó a sus Estatutos de Autonomía los cuales fueron reformados en marzo del 1994 con el fin de que de esta manera no se produjesen de nuevo nuevos desniveles. Mas lo cierto es que esta ley ni las posteriores reformas de los Estatutos pudieron conseguir uniformar competencias como se pretendía, pues la diversidad se mantiene

artículo 151 Constitución española, pero las diferencias básicas se intentan mantener por parte de las llamadas comunidades históricas lo que genera una cierta paradoja dentro de nuestro modelo autonómico. Alcanzadas las mayores cotas de autogobierno autonómico y generalizado el proceso, se incrementan las demandas de una diferenciación competencial autonómica que vaya más allá del actual marco competencial homogeneizado, pero los intentos realizados por estas comunidades se han visto contestadas por las mayores demandas competenciales del resto de autonomías plasmadas en propuestas de reformas estatutarias que siguen las mismas pautas de las comunidades que anhelan diferenciación.

En la evolución del proceso autonómico, debemos destacar otras importantes modificaciones además del aumento de competencias de las comunidades autónomas y su equiparación. Así, hubo otras reformas entre ellas destacaremos las siguientes: la reforma del Senado, como veremos, la financiación de las comunidades autónomas en 1993, la reforma generalizada de los Estatutos, como ya mencionamos, y la de la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea. A las que nos referiremos más adelante<sup>688</sup>.

Hoy por hoy, por lo tanto, lo que se pretende por parte de las comunidades autónomas es el incrementar sus competencias no tanto por la ampliación como por el cumplimiento efectivo de los traspasos pendientes, por la presencia efectiva de las comunidades autónomas en los órganos centrales del Estado, una lectura más flexible de los títulos competenciales que permita el incremento del autogobierno y el evitar las

---

aun cuando todos los estatutos de autonomía del art. 148 de la CE se reforman asumiendo las competencias que permite el art. 149. Las comunidades autónomas catalana y vasca se basan en el hecho de que la CE considera a España integrada por “regiones y nacionalidades” lo que justificaría que haya un mayor grado de autogobierno para las nacionalidades y por tanto una ampliación de su techo competencial.  
<sup>688</sup> Simplemente, podemos avanzar ahora que, en entre las demandas de ampliación competencial autonómica y un mayor político en la toma de decisiones que afecten a sus competencias se han logrado algunos avances sobre todo en el ámbito de la integración europea así, que en 1997 se institucionaliza la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) integrada por representantes del Gobierno central y de las comunidades autónomas. Anteriormente, en 1994, se alcanza un acuerdo para que las comunidades autónomas participen efectivamente en las posiciones España como Estado miembro defienda ante la Unión Europea cuando afecte a sus competencias a través de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER). Además, en estas fechas comienza funcionar el Comité de las Regiones creado con el Tratado de Maastricht, en él participan diecisiete miembros por las comunidades autónomas y cuatro por los Entes locales españoles. Por todo ello, vemos que hay un avance, pequeño pero real en la participación autonómica de las comunidades autónomas en la Unión mediante mecanismos internos —creados en España— y externos —establecidos en el seno de la Unión Europea—.

duplicidades en las actuaciones administrativas. Todas esas demandas autonómicas pretenden concretarse mediante la adopción de nuevos textos estatutarios reformados.

Así, aunque el balance actual del Estado de las autonomías es positivo, el proceso autonómico es un proceso abiertamente inacabado. Aunque los artículos 2, 97, 137, 138, 149.3 y 155 de la Constitución configuran la autonomía de las comunidades autónomas como un poder limitado para la gestión de sus respectivos intereses, quedan pendientes el traspaso de bienes y servicios de competencias atribuidas a las comunidades autónomas<sup>689</sup>, la determinación sobre la naturaleza transferible o no de muchas materias, así como el mejorar la participación de las comunidades autónomas en los órganos del Estado, la mejora de los instrumentos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, la inexistencia de un recurso de inconstitucional por omisión en el que estuviesen legitimadas para su interposición, entre otros.

#### *1.2.1.b) El bloque de constitucionalidad como elemento de delimitación competencial*

No podríamos acabar este apartado sobre la distribución de materias en el ámbito Constitución si hacer una breve referencia a otro de los parámetros normativos básicos de la delimitación competencial, el bloque de constitucionalidad. Se trata de un instrumento hermenéutico elaborado para y por la operatividad del constitucionalista y

---

<sup>689</sup> Así, desde 1978 hasta el año 2006 se ha producido mil ochocientos cuarenta traspasos de competencias y se han traspasado del Estado a las CC.AA hasta finales de 1998, un total de 510.000 funcionarios, a estos deben añadirse los que corresponden a la Administración Autonómicas y que las CC.AA han creado; así, el número total de funcionarios de las comunidades autónomas en enero del 2006 eran un 50,1%. En el caso de Galicia, fueron aprobados los siguiente traspasos de competencias: ninguno en 1978, 2 en 1979, 1 en 1980, 1 en 1981, 20 en 1982, 18 en 1983, 17 en 1984, 13 en 1985, 3 en 1986, 4 en 1987, 2 en 1988, 8 en 1989, 1 en 1990, ninguno 1991, 2 en 1992, ninguna en 1993, 7 en 1994, 9 en 1995, 11 en 1996, 6 en 1997, 5 en 1998, 8 en 1999, ninguna en 2000, ninguna en el 2001, 1 en el 2002, ninguna en los años 2003 y 2005, mientras que en 2004 tres y en el 2006 de momento 2. Existiendo hasta diciembre de 2002, más de ciento treinta reales decretos de traspasos —principal instrumento empleado para realizar estos traspasos, pero no el único—, no podemos olvidarnos de la LO 16/1995, de 27 de diciembre, para la homogeneización competencial. Aunque las competencias de esta ley fueron incorporadas al resto de Estatutos de las CC.AA a través de los pactos autonómicos del 1992, el problema de utilizar una técnica como la Ley orgánica de traspasos es que el Estado actúa como intermediario en el proceso de ampliación competencial cuando las CC.AA podrían asumirlas con la reforma de sus Estatutos, reforma que se hace necesaria aun con la técnica de la ley orgánica para que el traspaso sea pleno. Por lo que parece no tener mucho sentido esta técnica legal de traspaso competencial cuando la C.A podría asumirla por vía de su estatuto. (*Vid.* MONTILLA MARTOS, José A., *Leyes de trasferencia y delegación*, Editorial tecnos, Madrid, 1998, pp. 271 y ss). Tampoco podemos olvidarnos del Real Decreto 1639/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios, y de la ley orgánica 16/1999 de transferencia de competencias a la comunidad autónoma de Galicia en materia de ordenación del crédito, banca y seguros que amplían el marco competencial gallego por la técnica del 150.2 de reforma competencial extraestatutaria, a la que nos referiremos específicamente en otro apartado de este capítulo.

particularmente para el juez constitucional<sup>690</sup>. Sus orígenes se encuentran en Francia y tras consolidarse se extiende a España aunque experimentará variaciones y modificaciones<sup>691</sup>. Se produce así una mutabilidad del llamado canon o parámetro de constitucionalidad que la doctrina ha cuestionado como inconstitucional<sup>692</sup>.

Su justificación para DE OTTO se encuentra en el hecho de que si hay una distribución de materias entre normas de igual rango, es posible que la validez de unas normas dependa no sólo de la Constitución, si no también de normas del mismo rango que tienen constitucionalmente reservada una materia<sup>693</sup>. Esto se debería al hecho de que la Constitución crea una serie de *normas interpuestas* a las que la carta magna les atribuye la virtualidad de condicionar la creación de otras aunque son del mismo rango. En cierta medida puede parecerse paradójico pues aunque se trata de normas del mismo rango controlarán la constitucionalidad de otras, mas se trata de normas a las que la CE esta función.

Así, en nuestro ordenamiento jurídico su aplicación y desarrollo se ha debido al diseño del mismo realizado por el Tribunal constitucional a partir de las sentencias 10/1982 de 23 de marzo y 26/1982 de 24 de marzo con el fin de delimitar dentro del rango jerárquico superior las disposiciones normativas que prevalecerían en caso de conflicto.

---

<sup>690</sup> Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994, pp.82 -83.

<sup>691</sup> Desde el punto de vista doctrinal debemos indicar que sería desde la década de los setenta y en concreto la doctrina implícita del Consejo Constitucional francés al hablar de normas de constitucionalidad quien orienta esta concepción y establece la denominación. A partir de ahí se extiende por Europa y llega a España en los primeros años de desarrollo del Estado. Al principio bajo este término se incluían un gran número de disposiciones normativas pero a partir de los años 80 hay una restricción de las categorías de normas de referencia. Así, "el bloque de constitucionalidad" *stricto sensu*, se compone exclusivamente de textos de nivel constitucional, a saber, la propia Constitución, la Declaración, el Preámbulo y todas las leyes de la República, en la medida que sean portadoras de «principios fundamentales». (Cfr. FAVOREU, Louis J. y RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid 1991, pp. 23 y ss.)

<sup>692</sup> BALAGUER CALLEJÓN apunta que la dificultad del parámetro de constitucionalidad se encuentra en el hecho de que mute el canon durante la tramitación del recurso y la existencia de una posibilidad existan normas dentro del parámetro de constitucionalidad que se vean afectadas por la inconstitucionalidad. (Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 110 y ss)

<sup>693</sup> DE OTTO define al bloque de constitucionalidad como "un conjunto de normas que no forman parte de la Constitución, que tienen un rango inferior a ella y son, por tanto, del mismo rango cuya inconstitucionalidad pueden provocar" (Cfr. OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 94-95).

En cuanto a su definición, podemos añadir que, RUBIO LLORENTE<sup>694</sup> sostiene al respecto que el Tribunal Constitucional español hizo uso por primera vez de la expresión en el fallo STC 10/82 y recuerda que dicho Tribunal se refirió al mismo en su sentencia 29/1982 como *"a un conjunto de normas que ni están incluidas en la Constitución ni delimitan competencia, pero cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la ley sometida a examen"*.

Su importancia es transcendental en relación con nuestro modelo de Estado autonómico ya que será el parámetro que delimitará los perfiles competenciales de los distintos entes territoriales dado el carácter abierto previsto por la carta magna y la necesidad de su ulterior concreción jurídica. Al ser una cuestión de naturaleza variable en ámbito competencial y material<sup>695</sup>. En este sentido el bloque de constitucionalidad en materia competencial vendría definido por las normas de la Constitución, de los Estatutos y de desarrollo, así como las sentencias constitucionales trascendentes en materia de delimitación de las facultades de los entes territoriales. A partir de ahí las normas estatales o autonómicas sobre esta materia han de ajustarse a ellas.

En la actualidad se plantea la cuestión de la posible reforma del bloque de constitucionalidad lo cual resultaría lógico si analizamos las propuestas de reformas del texto constitucional y estatutarias presentadas. En este sentido resulta evidente poner en conexión ambos procesos ya que no tendría sentido que fuese por caminos distintos; los estatutos reformados supondrán una reforma de la constitución y si esta se reforma tendría que llevarse acabo una reforma de los estatutos.

En realidad nos encontramos ante un proceso global de reforma que va más allá de la reforma de la Constitución y de los estatutos. Los artículos que habían sido empleados hasta ahora en relación con la configuración del Estado de las autonomías son objeto de una modificación que se manifiesta a través de varios procesos relacionados: el de la reforma previsible de la constitución, en los términos que veremos; el de las reformas estatutarias, como también veremos en el caso de la autonomía gallega; el de

---

<sup>694</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco, "Bloque de Constitucionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre 1989, pp 9-38.

<sup>695</sup> Al respecto, LÓPEZ AGUILAR, desde el punto de vista de la administración de justicia, analiza la configuración del bloque de constitucionalidad en los ámbitos de distribución de competencias en materia de justicia, la demarcación judicial, la organización de la jurisdicción y el TSJ, la organización judicial y las lenguas cooficiales. (Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 87 y ss).

reforma de otras normas del bloque de constitucionalidad con protagonismo en el estado de las autonomías, como es el de determinación de lo básico y la delegación de competencias; y, finalmente, el desarrollo del proceso de integración comunitaria que supone la alteración del reparto competencial establecido hasta ahora. Sobre todas estas cuestiones nos pronunciaremos a continuación.

Es decir, el Estado autonómico padece la ausencia de una definición expresa y se remite a la concreción por un futuro legislador, de manera que habría una “desconstitucionalización”<sup>696</sup>. Además, también, experimentó una seria contradicción, como señala Eliseo AJA. Por un lado, permite un alto grado de autogobierno a las comunidades autónomas, en continuidad y progreso institucional. Por otro, los propios partidos que gobiernan algunas comunidades autónomas deslegitiman el sistema, por lo que han surgido propuestas recientes de reforma, como la vasca y la catalana a las que se suman las propuestas de las demás autonomías. Es lo que AJA denomina la paradoja de la distancia entre la realidad institucional y el debate político-ideológico<sup>697</sup>. Todo este hace que gran parte de la doctrina empieza a cuestionarse si está claro el modelo a seguir, si ese modelo está configurado en la Constitución española, o si cabe volver a configurarlo.

Aún es más, como veremos, es necesario profundizar en el modelo actual y desarrollarlo, ya que quedan temas pendientes como: el traspaso de servicios y la ejecución de las competencias de las comunidades; el reforzar la participación de las comunidades autónomas en centros de decisión estatal —en el Senado, en el Tribunal Constitucional, en la Unión Europea—; el extender el alcance de la administración de la comunidad autónoma; el conceder un mayor protagonismo en la adopción de políticas

---

<sup>696</sup> Con carácter general, sobre la cuestión de la desconstitucionalización nos habíamos pronunciado en la primera parte del capítulo II. Mas sobre el sentido de la desconstitucionalización de la regulación competencial por cuestiones políticas se pronuncia AJA destacando “la CE no contiene un modelo autonómico cerrado sino los elementos de una estructura política descentralizada que pueden combinarse de manera diferente. De hecho, toda Constitución democrática es susceptible de un desarrollo y una aplicación relativamente diferente según las fuerzas políticas y la interpretación dominantes, como consecuencia intrínseca del pluralismo” (*Vid.* AJA, Eliseo, “Cuestiones pendientes en la definición del modelo de Estado autonómico”, en *Praxis autonómica modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Actas de la I Semana de Derecho Público, San Sebastián, julio, 1986, p.144). Desde nuestro punto de vista hablar de una desconstitucionalización nos semeja un término un poco exagerado ya que la propia Constitución se remite a los Estatutos para completar sus previsiones por lo que no se está yendo contra la constitución como puede implicar el prefijo des- sino que se va más allá de lo previsto expresamente en la carta magna pero por encargo establecido en la misma. A esta cuestión nos referiremos de un modo más específico unas líneas más adelante, a ellas nos remitimos.

<sup>697</sup> *Vid.* AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias sociales, Alianza editorial, Madrid, 2003, p. 18.

generales y su ejecución y el respeto de la distribución competencial por el Estado de cara al cumplimiento del Derecho comunitario<sup>698</sup>.

### 2.1.2.c) Las competencias en el Estatuto de autonomía gallego

La Constitución de 1978 garantiza una estructura territorial descentralizada lo que conlleva al reparto competencial entre los distintos entes políticos dotados de autogobierno. Pero no todo lo relativo al Estado autonómico aparece determinado directamente en la carta magna. Así, ni la creación o determinación de las comunidades autónomas ni la distribución de las potestades de intervención en la actividad pública son cuestiones que resuelva totalmente la Constitución. En estos ámbitos se produce una remisión constitucional a normas infraconstitucionales ulteriores<sup>699</sup>, entre ellas, nos corresponde abordar a los Estatutos de autonomía<sup>700</sup>.

En este sentido, se pronunciaban CRUZ VILLALÓN<sup>701</sup> cuando describía la técnica de la desconstitucionalización<sup>702</sup>, ORTEGA ÁLVAREZ o, entre otros, TOMÁS Y VALIENTE, MONTILLA MARTOS y BLANCO VALDÉS<sup>703</sup> cuando se referían a la necesidad de completar

---

<sup>698</sup> La no conclusión de esas cuestiones en el Estado autonómico español hace que algunos autores hablen de “España como Estado territorialmente articulado pero *no-constituido* en términos de competencias” ya que dada la apertura del proceso descentralizador autonómico y su inconclusión “España no posee el dato esencial que permite a un Estado considerarse *territorialmente constituido*, ni ello es compatible con la Constitución” a tenor del artículo 149.3 y 150.2 de la carta magna. (Cfr. LÓPEZ PINA, Antonio, “El principio federal en la Unión Europea” en IGLESIAS DE USSEL, Julio, coord. *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 2002, pp. 633-649)

<sup>699</sup> Técnica semejante a ésta ya había sido empleada por la Constitución de 1931, sus artículos 8, 11 y 12 se remitían a normas posteriores para concretar los territorios autónomos y sus competencias.

<sup>700</sup> *Vid.* STC10/1982, de 23 de marzo, en la que el tribunal constitucional sostiene en su f.j. 2. que “Para interpretar debidamente la normativa aplicable al caso. el «bloque de constitucionalidad» que ha de servir de base para enjuiciar la Ley impugnada, hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas”.

<sup>701</sup> “La Constitución no se limitaba pura y simplemente a desconstitucionalizar sino que, de manera simultánea, se remitía a las normas plurales absolutamente peculiares, los Estatutos de Autonomía”, (cfr. CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº4, 1982, p.52).

<sup>702</sup> Recordemos aquí lo indicado anteriormente en torno al fenómeno de desconstitucionalización y siguiendo la postura mantenida por BLANCO VALDÉS: no consideramos que nos hallamos ante una desconstitucionalización sin más, sino a una concreción de las disposiciones constitucionales en normas de rango inferior que la complementa y no que desvirtúen el carácter constitucional del proceso autonómico.

<sup>703</sup> Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005; Cfr., TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Uniformidad y diversidad en las comunidades autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, p. 22; cfr., BLANCO VALDÉS, Roberto, en *El Estado federal interminable*, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, en GARCÍA CORTAZAR, Fernando, Papeles de

el modelo constitucional de distribución de competencias y su estructuración institucional por lo previsto infraconstitucionalmente. Así, el Estatuto de autonomía se configura como la norma institucional básica de la Comunidad autónoma<sup>704</sup> que determina no sólo sus instituciones y territorio, sino también el ámbito competencial asumido por las Comunidad autónoma dentro de los parámetros fijados por la Constitución<sup>705</sup>.

De esta manera, parecería que el esquema de distribución competencial en particular y el Estado autonómico, podría quedar terminado y garantizado con la aprobación y entrada en vigor de los Estatutos de autonomía, como así ha sostenido algún autor<sup>706</sup>. Sin embargo, como hemos visto, esto no ha sido así, en el perfeccionamiento del proceso autonómico y del reparto competencial concurrirán otros elementos decisivos del mismo como son: la labor desempeñada por el Tribunal constitucional en la interpretación normativa y la delimitación competencial, el desarrollo de la técnica de delegación de competencias o traspaso de las mismas, la fijación de los ámbitos competenciales estatales en las diversas materias concurrentes en el momento de fijar las bases, la incidencia de las normas europeas que afectan ámbitos competenciales autonómicos y estatales, etc.

---

la Fundación, número 66, Madrid, 2001, p 172; Cfr., MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.18-19.

<sup>704</sup> Vid. Art. 147 de la CE.

<sup>705</sup> En este sentido ha manifestado que el Estatuto de 1981 es un documento que ha permitido la consolidación del periodo de autogobierno autonómico más largo e intenso de la historia moderna, por este motivo su valoración es positiva aunque presenta ciertos defectos: un régimen competencial que permaneció en parte descafeinado al generalizarse las autonomías y las transferencias del 150.2 de la CE; la no correcta plasmación práctica por la insatisfactoria participación directa de Galicia, en concreto de su Parlamento, en los órganos constitucionales del Estado y organizaciones internacionales; y la excesiva política mimética en la ejecución del programa estatutario en el que faltarían las singularidades gallegas. (Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. “A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 17 y 18).

<sup>706</sup> MONTILLA MARTOS indica que la única alteración posible del esquema distributivo competencial culminado con los Estatutos de autonomía aprobados sería a través de la reforma de la Constitución o Estatutos. El autor precisa que esa reforma ha de ser explícita por los cauces jurídicos previstos. Sin embargo, el perfeccionamiento del estado autonómico se produce también a través de las reformas implícitas propiciadas por los mecanismos destacados en el párrafo ahora comentado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.21-22). Y deberá realizarse de un modo interconectado, es decir, no tiene sentido la reforma estatutaria sin considerar un proceso conectado a la reforma constitucional, como destaca a lo largo de su obra ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, a la que me remito.

Cabe entonces hacer una breve referencia a la conocida polémica doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía<sup>707</sup>, dada su importancia a la hora de configurar la delimitación competencial autonómica. En torno a esta materia se ha desarrollado distintas confrontaciones doctrinales referidas al carácter pactado o no de su elaboración<sup>708</sup> y reforma<sup>709</sup>, sobre la existencia de un modelo único o de una variedad de modelos estatutarios<sup>710</sup>, sobre su relevancia constitucional<sup>711</sup>, sobre su contenido<sup>712</sup>, sobre su apelación a los derechos históricos, etc.

---

<sup>707</sup> Sobre esta cuestión resulta imprescindible la remisión a un estudio de los principales debates doctrinales suscitados en la materia, de un modo claro aparecen expuestos en DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, “Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 219-246

<sup>708</sup> Es decir, si el Estatuto de autonomía es una norma derivada de la concurrencia de la voluntad estatal y autonómica. Así, destacan entre los autores a favor de esta idea, sobretudo refiriéndose a los elaborados por la vía del 151 de la CE, ÁLVAREZ CONDE que señalan que se produce una concurrencia de voluntades en forma de pacto, otros como TRUJILLO lo califican como un acto complejo, otros como TORNOS MAS destacan su carácter paccionado. Frente a ellos, otros autores son contrarios a la idea de pacto y simplemente nos encontramos ante la existencia de singularidades en la ley orgánica que aprueba el Estatuto, la falta de representación territorial de la asamblea de la comunidad autónoma ya que la última palabra es de las Cortes Generales. Incluso existe otro grupo de autores que contrarios a la idea de pacto si destacan aspectos de bilateralidad o previo acuerdo de voluntades, como AGUADO RENEDO. (Cfr., AGUADO RENEDO, César, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 1997)

<sup>709</sup> En este sentido podemos hablar de la existencia de cierta paradoja en la postura doctrinal, pues si la mayoría está a favor del carácter pacticio de la elaboración de todos los Estatutos, en cambio, respecto a su reforma nos encontramos que se considera que en el momento de la reforma respecto de los Estatutos del 151 de la CE se establece formas de negociación que requiere la aprobación de las Cortes y el consentimiento del parlamento autonómico y otros en cambio no prevén la negociación *stricto sensu* pero sí la posibilidad de su retirada. De esta manera, parece imposible la modificación unilateral del Estado como destaca ARAGÓN REYES, Manuel, “La iniciativa de las Cortes en la Reforma de los Estatutos de autonomía”, *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario*, Madrid, 1990, p. 42; por lo que se podría hablar de un especie de derecho de veto de la comunidad autónoma que podría retirar el proyecto de reforma en cualquier momento de la tramitación. (Cfr. DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, “Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 221 y ss).

<sup>710</sup> Esta polémica estará relacionada con el carácter pactado de los Estatutos tanto en su elaboración como en la reforma. De esta manera, si el estatuto tiene un origen pactado cabría, en función del techo competencial alcanzado, distinguir varios modelos estatutos entre los otorgados o pactados. Pero si el estatuto no es pactado existe un único tipo de estatuto.

<sup>711</sup> La doctrina ha discutido sobre la relevancia constitucional de los Estatutos de autonomía, así existen diversas posturas: por un lado, se considera que su labor constitucional fue la de concretar el proceso autonómico creando las CC.AA, determinando las competencias e instituciones, etc; por otro lado, se conciben que desempeñan una función constitucional de garantía de la autonomía; por otro lado, se entiende que el Estatuto desempeña la función de completar la forma de Estado prefijada en someramente en la Constitución prolongando el marco competencial o cerrando el Estado autonómico.

<sup>712</sup> En este sentido se distingue el contenido obligatorio y no obligatorio. Ahora bien, se discute los elementos que formarían parte de uno u otro tipo. Así, para la doctrina los procedimientos de reforma del Estatuto pueden ser contenido no obligatorio, necesario de regulación o simplemente necesario en función el tipo de Estatuto; para un sector doctrinal cabría la posibilidad de un número abierto de materias que puede regular el Estatuto ya que el 147. 2 de la CE sólo fija un mínimo común a todos, otro sector señala que el 147.2 se refiere al contenido esencial ampliable y otro sector limita el contenido a lo fijado al citado artículo.

Y es que mucho se ha discutido doctrinalmente<sup>713</sup> sobre la naturaleza y posición constitucional de este tipo particular de normas jurídicas que nos recuerdan por su contenido y función a lo que correspondería a las constituciones de los estados miembros de un modelo federal. Pero no existe una identidad plena entre el estatuto y la norma constitucional de un estado federal<sup>714</sup>. De manera que, la doctrina parte de su carácter de ley orgánica especial para intentar aclarar su posición jurídico-constitucional dentro del Estado de las autonomías, bien como ley estatal-autonómica o sólo estatal. El estatuto se comprende como una norma institucional básica de la comunidad autónoma lo que plantea su carácter digamos de superior al de la ley orgánica, o bien podemos señalar que se trata de un tipo especial de leyes orgánicas con una función constitucional supeditada a la Carta magna española<sup>715</sup>.

Se trata de una norma integrada dentro del bloque de constitucionalidad, como ha sostenido el Tribunal Constitucional<sup>716</sup> que goza de superioridad jerárquica respecto a las demás leyes de la comunidad autónoma. El problema se hallaría en los supuestos de colisión con las normas estatales<sup>717</sup> en concreto sobre la aplicación de los principios de competencia o de jerarquía o una posible combinación de ambos principios. Es aquí, tras dar unas pequeñas referencias a la importancia del Estatuto en la delimitación competencial, donde nos situamos a la hora de comprender cómo se configura la delimitación competencial gallega fijada por su Estatuto, su relevancia jurídico constitucional y su integración dentro del parámetro competencial definido por la Constitución.

Desde el punto de vista del Estatuto de autonomía de Galicia debemos indicar que, en materia de su naturaleza jurídica, el título preliminar del Estatuto sostiene que

---

<sup>713</sup> De este forma se habla de la existencia de un poder estatuyente

<sup>714</sup> Aunque existan autores que reducen la problemática discusión a una simple cuestión nominalista, es el caso de SANTAMARÍA PASTOR.

<sup>715</sup> En este sentido, ÁLVAREZ CONDE señala que posiblemente lo más conveniente hubiese sido seguir el modelo italiano y considerar los estatutos de autonomía como leyes constitucionales, pero en la práctica esto se hace imposible pues la Constitución española no admite tal categoría de normas. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1997, p. 404).

<sup>716</sup> Sobre esta cuestión nos referiremos unas páginas más adelante.

<sup>717</sup> Si se aplican estos principios, cabe observar las posiciones doctrinales sostenidas por MUÑOZ MACHADO a favor del principio de competencia, TORNOS MAS, AJA o GARCÍA DE ENTERRÍA a favor del principio de jerarquía o la combinación de ambos ALZAGA VILLAMIL.

nos encontramos ante una norma institucional básica<sup>718</sup>. Es decir, el propio Estatuto gallego destaca su naturaleza funcional<sup>719</sup> pero enmarcado en el ordenamiento jurídico estatal como establece la previsión constitucional del artículo 147 de la CE. Su forma es la de una ley orgánica pero con un carácter especial pues integra el bloque de constitucionalidad y presenta características especiales en su aprobación. Por todo ello, se le aplicaría lo destacado hasta aquí en este ámbito.

A partir de esa naturaleza funcional y de su encaje en el ordenamiento jurídico estatal se puede deducir que el Estatuto gallego va a permitir el desarrollo de un ordenamiento jurídico propio de la comunidad autónoma y caracterizado por:

1. su singularidad en función de la distribución competencial constitucional, extraestatutaria, y desarrollo infraestatutario.

2. Su carácter integrador, ya que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado<sup>720</sup>.

3. Al ser un ordenamiento perfilador de la competencia legislativa del Estado ya que la comunidad autónoma puede ejecutar esas disposiciones, o legislar ámbitos concretos de las mismas en función de la materia. A su vez, el Estado puede armonizar las disposiciones de las distintas comunidades autónomas lo que reafirma el carácter funcional del Estatuto gallego<sup>721</sup>.

---

<sup>718</sup> *Vid.* Artículo 1.1 *in fine* del Estatuto de autonomía gallego y, en concreto, sobre la naturaleza jurídica del estatuto gallego lo indicado por RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “El principio dispositivo, distribución de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias”, en *Estudios sobre el Estatuto gallego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago, 1991, pp. 480 y ss.

<sup>719</sup> En concreto, nos referimos de un modo especial al reparto de materias de los artículos 148 y 149 de la Constitución.

<sup>720</sup> Recordemos lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución española. En este sentido, cabe decir que el protagonismo de Estatuto en la fijación de las competencias autonómicas no excluye que en la delimitación competencial entren en juego no sólo la carta magna o la norma institucional básica autonómica sino también otras leyes estatales o autonómicas por la determinación de las primeras. MEILÁN GIL sólo se refiere a las normas estatales pero por extensión nosotros también incluimos la normativa autonómica que en desarrollo de una disposición estatal, constitucional o estatutaria perfila las facultades autonómicas en una materia. (*Cfr.* MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, p. 46)

<sup>721</sup> Sobre esta cuestión se pronuncia MUÑOZ MACHADO en los primeros años del desarrollo del estado autonómico, (*Cfr.* MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El Derecho Público de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1982). Y que fue aplicado por otros autores a la hora de referirse a otras comunidades autónomas cuyos estatutos también destacan su naturaleza funcional, es el caso de la comunidad de Murcia. Sobre el análisis de la naturaleza funcional del Estatuto murciano, ya que podría ser aplicado al Estatuto gallego, puede consultarse LÓPEZ PINA, Antonio, *La Constitución territorial de España. El orden jurídico como garantía de la igual libertad*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 47 y ss.

4. Su participación en el bloque de constitucionalidad de las normas ya que el estatuto forma parte del bloque constitucionalidad según la doctrina del Tribunal constitucional<sup>722</sup>. Esto supone que el estatuto gallego será un parámetro de control constitucional no sólo de las demás normas gallegas si no también de las normas estatales en la medida en que vulneren en el ámbito gallego lo dispuesto en el Estatuto.

Dentro del ordenamiento jurídico de Galicia y en la materia competencial, el Estatuto gallego supuso un ensayo del modelo de racionalización de las autonomías<sup>723</sup> por el que se traslada el centro de gravedad de la construcción del Estado de las autonomías a los órganos legislativos y ejecutivos centrales del Estado y se reemplaza la anterior técnica cooperativa y de negociación estatutarias por la de conflicto competencial sistemático. Para autores como MEILÁN GIL el Estatuto gallego marcó un punto de inflexión en el proceso de elaboración y aprobación de los estatutos autonómicos<sup>724</sup>.

La función del Estatuto en el ámbito de la distribución competencial es crucial para la asunción de facultades<sup>725</sup> y esta afirmación se ve aumentada en los casos de los estatutos aprobados por el procedimiento de artículo 151 dados los requisitos de rigidez establecidos para su reforma<sup>726</sup>

Nos encontramos ante una de las cuestiones más difíciles de abordar dada su amplitud y la carencia de una metodología. El Estatuto aborda el ámbito de las competencias en el Título segundo, artículos 27 al 38, que se estructuran siguiendo el

---

<sup>722</sup> Así, destacan las sentencias del tribunal de 23 de marzo de 1982 o la de 24 de mayo 1982.

<sup>723</sup> Esta sería la técnica posteriormente desarrollada y mejorada que se plasma en la LOAPA. El Estatuto buscaba el máximo techo competencial permitido por la Constitución. En materia de competencias exclusivas, en el EAG se materializaba en la generalización de las mismas en los aspectos legislativos y ejecutivos de la legislación estatal en los términos que ésta fijase. En el ámbito de las competencias concurrentes, la disposición transitoria determinaba que su delimitación se fijarían entorno a lo que hiciesen las Cortes mediante ley. (Cfr. MÁIZ SUÁREZ, Ramón, “Comentario al título preliminar del Estatuto de autonomía” y “Comentario al artículo primero” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 15-18 y 28 y ss).

<sup>724</sup> El autor señala como dato significativo en este ámbito el hecho de que la convocatoria del referéndum para la aprobación del Estatuto gallego no se hiciese por decreto-ley como había ocurrido en los casos del Estatuto vasco y catalán, además se carecía de un consenso político efectivo que retrasaron su aprobación y se produce una marcha atrás en el procedimiento para que la Comisión constitucional examinase un nuevo texto, todo ello supuso una modificación de la programación autonómica. (Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp. 35 y ss).

<sup>725</sup> Recordemos a estos efectos lo previsto en el artículo 149.3 de la CE en relación con la cláusula residual.

<sup>726</sup> A esta cuestión nos referiremos más adelante al tratar las propuestas recientes de reforma estatutaria, simplemente ahora nos remitimos al tratamiento que sobre el tema se nos ofrece en MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, p. 52 nota la pie 7.

mismo esquema que habíamos establecido para la delimitación competencial estatal<sup>727</sup>, es decir, se refiere a las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, a demás de mencionar la posible delegación de competencias estatales solicitadas por la comunidad gallega a tenor del artículo 36 del Estatuto y el artículo 27 *in fine* en el ámbito de las competencias exclusivas gallegas sobre las materias transferidas por el Estado.

Ante el casi inexistente número de competencias verdaderamente exclusivas<sup>728</sup>, estatales y autonómicas, a efectos de su encaje en nuestro modelo de Estado autonómico, partiremos de un concepto funcional de las mismas que atenderá a su encaje en el nuestro modelo territorial. En nuestro estudio emplearemos una clasificación más simple a la hora de analizar las competencias atribuidas a la comunidad gallega a través del Estatuto, distinguiremos entre competencias exclusivas de Galicia y las no exclusivas. A tales efectos consideraremos como competencias exclusivas aquellas en las que las potestades

---

<sup>727</sup> Dada la dificultad metodológica que presenta el Estatuto, como ya destacábamos, autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO proponen una clasificación funcional de las competencias autonómicas fijadas en el EAG. Así, dentro de las competencias legislativas plenas podríamos incluir la organización de las instituciones de autogobierno; el ordenación del territorio y de litoral, urbanismo y vivienda; la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Gallego; la estadística; las obras públicas; los puertos y aeropuertos que no sean de interés general; etc. dentro de las competencias legislativas relativas montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, aguas minerales, termales y subterráneas; los centros de contratación de mercancías y valores; la publicidad, etc. Podrían considerarse competencias ejecutivas absolutas la ejecución de la legislación gallega que desarrolle legislación básica del Estado y la ejecución de la propia legislación básica. Finalmente, serían competencias autonómicas ejecutivas relativas la ejecución de cierta legislación del Estado aparece contemplada en el artículo 29 del Estatuto y es ampliada por la LO 16/1995 al ámbito de las asociaciones. (Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 195 y ss.). El problema de esta clasificación es que determinadas competencias estatales tales como las relaciones exteriores, el comercio exterior, o la actividad económica pueden desvirtuarla de manera que cabría cuestionarse los ámbitos relativos y absolutos de las potestades ejecutiva y legislativa autonómicas. Por otro lado, la delimitación de las potestades ejecutivas no es clara cabe que el Estado incida en la ejecución autonómica por razones de seguridad pública, urgencia y necesidad; atendiendo al interés general; o porque la ejecución va más allá del territorio de la Comunidad autónoma; porque la ejecución se articula en la práctica de un modo conjunto a través de instrumentos de colaboración.

<sup>728</sup> Si bien si partimos de una definición estricta de competencias autonómicas exclusivas, es decir, que no admitiesen ningún tipo de ingerencia de otras facultades del Estado, de la Unión Europea, o exteriores; no podríamos identificar de un modo claro cuáles serían esas materias. Como veremos, la noción de competencia exclusiva es una noción polémica hasta el punto de que una parte de la doctrina sostiene que las competencias autonómicas son en su totalidad concurrentes o compartidas, como han señalado RUBIO LLORENTE o GARCÍA ENTERRÍA, de esta manera, los Estatutos de autonomía harían un uso abusivo del término competencia exclusiva autonómica cuando no son tales. Pero de la competencia estatal podría destacarse casi la misma característica al haber ingerencia de la Unión Europea o de sus relaciones internacionales en el desarrollo de sus competencias. Sobre la cuestión del mito del legislador exclusivo JIMÉNEZ ASENSIO hace una reflexión en el sentido que hemos comentado hasta aquí y a la que debemos remitirnos (Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.179 y ss)

legislativas y ejecutivas<sup>729</sup> corresponden totalmente a la comunidad gallega<sup>730</sup>. Y, por descarte, serán competencias no exclusivas<sup>731</sup> aquellas en las que las potestades legislativas o de ejecución o algún ámbito de las mismas corresponden no sólo a Galicia sino también al Estado.

*i) Las competencias exclusivas de la comunidad gallega.* Según lo dispuesto en el texto estatutario serían competencias gallegas exclusivas las contempladas en el artículo 27<sup>732</sup> en las que se

---

<sup>729</sup> No olvidemos, aunque resulte obvio no hacerlo, que las comunidades autónomas carecen de un poder judicial propio, rasgo específico que refuerza la unidad del Estado de las autonomías.

<sup>730</sup> A efectos de simplificación, para evitar confusiones sobre el ejercicio de las facultades de una materia en exclusividad o bien bajo la concurrencia o colaboración, partiremos de un concepto estricto de competencias exclusivas. Somos conscientes de que, si bien, a la hora de identificar cuáles son las competencias exclusivas de las comunidades autónomas la doctrina ha destacado el carácter excluyente de las potestades legislativas y/o ejecutivas por razón de territorio y función. Sin embargo, la polémica doctrinal surge a la hora de entender el carácter de la exclusividad más amplio o más concreto. Si bien algunos autores han considerado que la competencia autonómica es exclusiva aunque no sea excluyente de la competencia estatal, así se comparten materias pero no competencias, de manera que serían competencias exclusivas aquellas atribuidas en bloque al Estado, o cuando se atribuye un sector concreto de la misma o un determinado tipo de potestades. Para otros, desde un punto de vista más estricto, la competencia deja de ser exclusiva en el momento en que se comparten potestades de la misma calidad. Finalmente, una posición intermedia sobre la exclusividad competencial entiende que pueden existir potestades compartidas pero con competencias exclusivas que no admitirían la ingerencia competencial de otro ente. Sobre las posiciones doctrinales en la materia de las competencias exclusivas conviene revisar MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp.86 y ss.

<sup>731</sup> Dentro de este tipo de competencias se puede establecer una subdivisión que distinguiría entre las llamadas competencias concurrentes y las compartidas. Por competencias compartidas entenderemos aquellas potestades de igual calidad repartidas entre Galicia y el Estado que recaen sobre las mismas materias. Mientras que las competencias concurrentes serían las potestades legislativas o ejecutivas gallegas o estatales que recaen en un mismo ámbito y en una misma materia. La diferencia entre uno u otro tipo de competencias es una cuestión de matiz por lo que a efectos prácticos a la hora de analizar el desarrollo competencial gallego pueden complicar aun más la tarea. Por este motivo, nos resulta más interesante el estudio de las competencias gallegas tanto por su exclusividad como por su no exclusividad a la hora de regular una materia y no tanto por su concurrencia o si son resultado de compartir la titularidad en éstos dos últimos casos, simplemente, el Estado como cotitular competencial incidirá en la regulación de la materia.

<sup>732</sup> El artículo veintisiete del estatuto señala expresamente “en el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: organización de sus instituciones de autogobierno; organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo; ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del Derecho civil gallego; las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos; estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma gallega; obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincia; ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte llevado a cabo por estos medios o por cable; los puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos y aeropuertos deportivos; montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución; régimen jurídico de los montes vecinales en mano común; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas

enumeran hasta treinta y dos materias<sup>733</sup>. Como señalamos, la aprobación del Estatuto gallego supuso una inflexión en el proceso autonómico, por primera vez se busca racionalizarlo mediante la reducción de las competencias exclusivas autonómicas<sup>734</sup>. De esas treinta y dos materias exclusivas podemos a su vez establecer una clasificación en función de su similitud o no con los Estatutos que había sido aprobados hasta el momento. De esta manera, nos encontramos con una serie de competencias exclusivas que podríamos denominar propias del estatuto gallego y otras carentes en nuestro estatuto.

Dentro de las materias **propias de competencia exclusiva** en nuestro Estatuto de autonomía podemos destacar:

---

discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149. 1. 22 de la Constitución; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149. 1. 22 y 25 de la Constitución; las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149. 1. 22 de la Constitución, y en el número siete del presente artículo; la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre; las ferias y mercados interiores; la artesanía; patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149. 1. 28 de la Constitución; archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma, y que no sean de titularidad estatal, conservatorios de música y servicios de Bellas Artes de interés para la Comunidad; el fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 2 de la Constitución; la promoción y la enseñanza de la lengua gallega; la promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad; la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio; asistencia social; la promoción del desarrollo comunitario; la creación de una Policía Autónoma de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149. 1. 29 de la Constitución; el régimen de las fundaciones de interés gallego; casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas; los centros de contratación de mercancías y valores de conformidad con las normas generales de Derecho mercantil; cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución; normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo ciento 149. 1. 23; publicidad sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos; las restantes materias que con este carácter y mediante Ley Orgánica sean transferidas por el Estado”.

<sup>733</sup> Otros estatutos de autonomía vigentes ya cuando se aprobaba el estatuto gallego recogía un número distinto de materias. Así el estatuto vasco, aprobado el 25 de octubre de 1979, en su artículo 10 recogía un total de treinta y nueve materias de competencia exclusiva, mientras el estatuto catalán, sancionado el 18 de diciembre de 1979, enumeraba un total de 34 materias en su noveno artículo. Esto fue un reflejo de los intentos de agrupación de materias que se realizaron en los distintos textos estatutarios y de las matizaciones o desgloses que experimentan algunos ámbitos materiales sobre todo cuando se pretende darle una mayor relevancia mediante su promoción o fomento, por ejemplo el artículo 27 del Estatuto gallego nos ofrece numerosas muestras de esta técnica que puede indicarnos aparentemente una competencia más amplia como son la promoción y la enseñanza de la lengua gallega, la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, la promoción del desarrollo comunitario, etc.

<sup>734</sup> Recordemos aquí las dificultades surgidas en el proceso de aprobación del Estatuto gallego, los pactos del Hostal y la aprobación del estatuto vigente, a los que nos hemos referido en la primera parte de este capítulo tercero.

—Las derivadas de la singularidad territorial gallega como son la “Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo”<sup>735</sup>; el régimen jurídico de los montes vecinales en mancomún<sup>736</sup>; la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre<sup>737</sup>.

—Las derivadas de la peculiaridad cultural y lingüística gallega, entre esas competencias exclusivas derivadas de esta singularidad podríamos destacar: “El fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 2 de la Constitución” y “la promoción y la enseñanza de la lengua gallega”<sup>738</sup>.

—Las competencias exclusivas gallegas derivadas de su especial interés para la Comunidad autónoma gallega: aquí de nuevo por su importancia económica podrían figurar las materias en el ámbito de la pesca y montes vecinales en mancomún ya señaladas, así como las contempladas en relación con el artículo 27.30 del Estatuto relativas a las normas adicionales de protección del medio y del paisaje gallego en los términos delimitados por la Constitución<sup>739</sup>.

---

<sup>735</sup> *Cfr.* artículo 27.2 del Estatuto de autonomía de Galicia, y en concreto entre otras su plasmación normativa en la ley 7/1996 de 10 de julio de desenvolvimiento comarcal, la ley 10/1995 de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia o el decreto 295/2000, de 21 de diciembre, por el que se desenvuelve esta última ley 1/1995.

<sup>736</sup> *Cfr.*, artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia.

<sup>737</sup> *Cfr.*, artículo 27.11 del Estatuto de autonomía de Galicia. Dada la peculiaridad geográfica de las rías se les considera aguas interiores por lo que se establece esta competencia en pesca como exclusiva de la comunidad autónoma. Así, se han dictado en la comunidad gallega importantes normas en materia pesquera desarrollando cuestiones como la ordenación de la pesca marítima, pesca fluvial, o cofradías de pescadores. Sirvan como ejemplo de ello, entre otras, la ley 2/1985, de 26 de febrero, de ordenación de la pesca marítima en aguas de la Comunidad Autónoma de Galicia, y 15/1985, de 23 de octubre, de ordenación marisquera y cultivos marinos —referidas a la actividad extractiva pesquera y las actividades marisqueras y de cultivos marinos pero que debe ser complementada por la legislación subsidiaria del Estado y que, por ello, sigue padeciendo una considerable dispersión y falta de coherencia.—; la ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia —que reorganizaría y actualizaría el sector pesquero considerando la integración europea y su importante repercusión en este ámbito—; ley 7/1992 de 24 de julio, ley de pesca fluvial; ley 9/1993, de 8 de julio, de cofradías de pescadores de Galicia, etc.

<sup>738</sup> *Cfr.* artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia. *Cfr.* los artículos 27.19 y 27.20 del Estatuto de autonomía de Galicia. Lo curioso sobre esta competencia exclusiva gallega es su reconocimiento expreso en el estatuto cuando los estatutos catalán o vasco no hacían lo mismo respecto a sus respectivas lenguas.

<sup>739</sup> *Cfr.* Artículo 149.1.23 de la Constitución. Los otros estatutos señalados, vasco y catalán, recogen esta competencia fuera de la enumeración de las competencias exclusivas, dentro de grupo de competencias de desenvolvimiento legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado. La razón de ello parecería encontrarse en la importante labor política, jurídica y económica desempeñada por la comunidad autónoma en la materia de incendios forestales. Sirva como ejemplo de su importancia la numerosa normativa autonómica gallega dictada en este ámbito estos últimos años decreto 105/2006, do 22 de junio, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural e la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales, decreto 21/2005 de 20 enero, de prevención de incendios y de aprovechamientos forestales; decreto 306/2004 de 2 de diciembre

Del mismo modo nos vamos a encontrar en los Estatutos vasco y catalán con una serie de competencias exclusivas que **no aparecen** en el estatuto gallego como competencias exclusivas. Entre ellas podemos establecer una pequeña clasificación así su omisión puede ser:

—bien porque expresamente el Estatuto gallego no las recoge el servicio meteorológico de la comunidad autónoma, centros de contratación o las terminales de carga en materia de transporte que sí recoge el Estatuto catalán.

—bien porque no figuraba como competencia autonómica en el momento de entrar en vigor el estatuto y luego se le transfiere, como es el caso de la promoción a la mujer que recoge el estatuto catalán como competencia exclusiva<sup>740</sup>;

—o incluso porque se limita la competencia autonómica gallega a los dispuesto en la Constitución, como ocurre con los colegios profesionales<sup>741</sup>

—o por comprenderse dentro de otras competencias mencionadas en otros apartados de la delimitación competencial estatutaria exclusiva o no gallega, como ocurre, con las academias, espacios naturales protegidos, higiene, ordenación farmacéutica, cooperativas, instituciones públicas de tutela de menores, espectáculos, agricultura y ganadería, nombramiento de notarios, etc. Dentro de este apartado hay que señalar que aunque algunos estatutos expresamente fije otras materias como de su competencia —es el caso del Estatuto vasco que reconoce algunas competencias específicas como la legislación electoral interior que afecte a su parlamento, o el catalán en materia de espectáculos— el gallego no lo recoja expresamente. Aunque no lo exprese de un modo tan claro el Estatuto de Galicia, sin embargo, la remisión que en EAG hace a una ley del parlamento gallego o a la comprensión de algunas de esas materias dentro de la competencia en el ámbito de la cultura o defensa consumidor puede entenderse implícitamente como una competencia gallega

---

por el que se crea el consejo forestal; el decreto 295/2000, de 21 de diciembre, por el que se desenvuelve la ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, en relación con el pacto ambiental en la comunidad autónoma de Galicia; la ley 43/2003, del 21 de noviembre, de montes, la ley 10/1995 de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia.

<sup>740</sup> Será el Real-decreto 2834/1983 de 5 de octubre el que traspase a la Xunta de Galicia las funciones y servicios en materia de protección a la mujer y ampliado por el Real-decreto 91/1996, de 26 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>741</sup> Limitado a lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución, pero que sí recoge como competencia exclusiva el estatuto catalán.

ii) *Las competencias no exclusivas de la comunidad gallega.* Además de las competencias exclusivas de la Comunidad autónoma a estudiar, nos vamos a encontrar más ámbitos competenciales en los que podrá actuar en conjunto con la acción y competencia estatal. En el ámbito de que llamaremos, simplemente, **competencias no exclusivas** la labor de la Galicia será bien de ejecución, legislación o ambas, en el marco del desarrollo de la concurrencia competencial o a efectos de compartir sus potestades. Sobre la sistematización de las mismas, lo más oportuno será señalar las distintas facultades que se le encomiendan a Galicia. Dentro de estas competencias no exclusivas de la Comunidad autónoma y que amplían su marco competencial más allá de las competencias exclusivas, podemos distinguir.

—Las competencias compartidas aparecen recogidas en los artículos 28, 29, 31, 33 y siguientes, del Estatuto. Dentro de ellas se puede hacer una pequeña subdivisión según las potestades que se le encomiendan a la comunidad autónoma gallega en función de si se trata de facultades legislativas, ejecutivas<sup>742</sup> o meramente de desarrollo reglamentario.

Así, podemos establecer un primer subgrupo referido a las competencias gallegas de desarrollo legislativo y ejecución de lo establecido por el Estado. Este tipo de competencia se ejerce sobre materias tan diversas<sup>743</sup> como el régimen jurídico de la Administración Pública de Galicia, y régimen estatutario de sus funcionarios; expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad autónoma; régimen minero y energético; reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio e intervención de empresas cuando lo exija el interés general; ordenación del sector pesquero, puertos pesqueros, entidades cooperativas, establecimientos farmacéuticos. De manera que, observamos que sobre cuestiones de gran importancia económica para Galicia como es el sector pesquero —en concreto, en la ordenación del sector y sobre los puertos pesqueros recogidos en los apartados cinco y seis de este artículo—, le

---

<sup>742</sup> Debemos recordar aquí que, sobre las potestades ejecutivas de las comunidades autónomas, la Carta magna no se había pronunciado. El Estatuto gallego sería el que perfilase los contornos de esta potestad autonómica aunque de una manera un tanto difusa como veremos y que se puede circunscribir al ámbito de la mera administración al entenderse las potestades reglamentarias como competencia normativa y a la inspección como un instrumento de la potestad de administración.

<sup>743</sup> *Vid.* El artículo 28 del Estatuto de autonomía de Galicia. Aunque en su parte final se prevé una cláusula abierta de la enumeración ya que subraya que se aplicará a las demás materias que prevé el Estatuto bajo este ámbito y a las que posteriormente transfiera el Estado en estos términos.

corresponderá al Estado competencias legislativas importantes<sup>744</sup> mientras que a la Comunidad gallega el desarrollo legislativo y la ejecución. Dentro de este primer subgrupo también se incluirían las competencias en materia de sanidad y medios de comunicación<sup>745</sup> en los que se prevé que los poderes autonómicos de Galicia desarrollen competencias legislativas y ejecutivas compartidas y, expresamente se contempla, la alta supervisión e inspección estatal sobre estos ámbitos<sup>746</sup>.

Un segundo subgrupo reduce aún más las facultades autonómicas ya que se refiere sólo a la potestad ejecutiva gallega sobre las cuestiones legisladas por el Estado, en materia laboral<sup>747</sup> sin perjuicio de la alta inspección del Estado, propiedad industrial e intelectual, salvamento marítimo, vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego. En este artículo se establece claramente que la facultad atribuida a la autonomía es la de la mera ejecución, por lo que su competencia es menor sobre estas materias al no caber el desarrollo legislativo autonómico de las mismas y al someterse su actividad a la inspección estatal. El problema que plantea este grupo de materias es el de su heterogeneidad y la falta de precisión estatutaria a la hora de fijar los ámbitos de la actuación estatal y autonómica, lo que hará que sea muy importante la acción interpretativa llevada a cabo por el Tribunal constitucional<sup>748</sup> sobre la naturaleza de la potestad reglamentaria autonómica<sup>749</sup>. En este

---

<sup>744</sup> Con esta afirmación queremos destacar que sobre estos ámbitos el Estado establecería la normativa básica y a partir de aquí la comunidad gallega desarrollaría esa normativa y se encargaría de la ejecución. Comprobamos, así, que existe una competencia compartida ya que sobre esas materias ciertas facultades corresponden al Estado, la legislación básica formal, y ciertas de desarrollo a la comunidad autónoma en los términos destacado por DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo, “Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, p. 445)

<sup>745</sup> *Vid.* Los artículos 33 y 34 del Estatuto de autonomía gallego.

<sup>746</sup> *Vid.* El artículo 33.4 del Estatuto lo establece así en la materia de sanidad y seguridad social.

<sup>747</sup> *Vid.* El artículo 29 del Estatuto de autonomía de Galicia

<sup>748</sup> Sobre esta cuestión resulta interesante la consulta de la obra de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, en concreto de las pp. 221-237. En el que se analiza la problemática del deslinde de los conceptos de legislación y ejecución, en función de la distinción entre norma y acto, desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional sobre todo en materia laboral y que extendería el concepto legislación al ámbito de norma escrita con fuerza de ley formal. Para el autor la doctrina del Tribunal constitucional es muy clara a la hora de delimitar los conceptos de legislación y ejecución como se ve en las numerosas sentencias dictadas y que destacamos a continuación, sin embargo surgirán dificultades en la concreción del carácter normativo o no en supuestos concretos que originarán conflictos de competencias. Esto, a nuestro entender, lo que pone de relieve es que aunque la doctrina jurisprudencial sea clara y rígida que no permite alterar los contornos definidos, la delimitación material no parece que esté tan definida en este aspecto sino las cuestiones no se plantearían. Por lo que se plantea la necesidad de elaborar nuevos criterios de delimitación de las competencias ejecutivas autonómicas. En este sentido, sin que se confirmasen posteriormente las sentencias 86/1991 y 196/1997 introdujeron unos nuevos criterios que confieren al Estado en el ámbito de

subgrupo debemos incluir también la competencia autonómica sobre la enseñanza<sup>750</sup> sobre la que la comunidad gallega ve limitada sus facultades a la del desarrollo de lo dispuesto por el Estado y a su supervisión a través de la cláusula recurrente del “sin perjuicio de” por lo que se circunscribe las facultades autonómicas gallegas en materia de enseñanza a la de la ejecución. Y también incluiremos en este subgrupo la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos<sup>751</sup>.

Un tercer subgrupo de materias, lo conformarían las materias autonómicas ejecutivas que circunscriben al ámbito de sujeción al propio desarrollo reglamentario del Estado. En este ámbito la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad autónoma se complica aún más. Si era difícil determinar los ámbitos competenciales legislativo estatal y ejecutivo autonómico a sabiendas que la potestad legislativa se extendía sobre la regulación de determinados reglamentos, ahora nos encontramos con la necesidad de delimitar que ámbito competencial ejecutivo le queda a la Comunidad autónoma gallega cuando el Estado tiene potestades ejecutivas<sup>752</sup>. Esta cuestión aparece

---

la competencia ejecutiva potestades legislativas, reglamentaria en los supuestos de reglamentos ejecutivos, y, sobre los actos aplicativos de directa incidencia para garantizar la unidad del modelo político. De manera que la competencia legislativa estatal también abarcaría determinados tipos de actos, lo que supone romper con la distinción norma-acto a la hora de fijar las competencias estatales y autonómicas.

<sup>749</sup> Por ejemplo, en la STC 18/1982 se establece una doctrina que confirmarían las sentencias 39/1982, 249/1988 y 223/2000. En esta sentencia el Tribunal constitucional entenderá que la potestad legislativa del Estado en materia de “registros de convenios” abarcaría no sólo a las leyes formales sino también a los reglamentos ejecutivos, de esta manera se reduce la potestad ejecutiva autonómica a los reglamentos meramente organizativos. Esta misma idea, la competencia legislativa del Estado laboral con un sentido material que abarcaría también a los reglamentos, se reitera en la sentencia 35/1982, lo cual se sustentaría en el fin de lograr una regulación laboral uniforme en todo el Estado como sostiene la STC 195/1996. Posteriormente, en la sentencia 57/1982, el TC reitera la doctrina y añade que las Comunidades Autónomas que ostenten competencias de desarrollo legislativo en una materia determinada, pueden ejercerlas, aun cuando el Estado no haya dictado las bases correspondientes con posterioridad a la promulgación de la Constitución, el único requisito que se establece es el del respeto a las bases que racionalmente se deduzcan de la legislación estatal vigente, aunque ésta sea preconstitucional, salvo que no pueda interpretarse conforme a la Constitución

<sup>750</sup> Recogida en el artículo 31 del Estatuto gallego como competencia plena autonómica pero limitada por lo establecido y desarrollado por el Estado conforme a la Constitución.

<sup>751</sup> *Vid.* Art. 33.3 del EAG.

<sup>752</sup> Dicha delimitación puede realizarse, como señala PONS I PARERA, bien desde un punto de vista negativo o desde un punto de vista positivo. Desde un punto de vista negativo, que parte del concepto material de potestad legislativa que incluye la facultad de dictar leyes y reglamentos de desarrollo, se fija un concepto de potestad de ejecución autonómica restrictivo, esta es la doctrina seguida por el Tribunal constitucional y recogida en algunos estatutos de autonomía. La consecuencia de un concepto restrictivo de ejecución es, como señala la autora, la de impedir la posible habilitación por leyes estatales al desarrollo reglamentario de las Comunidades autónomas. Por ello, es necesario completar la delimitación negativa con una delimitación positiva del concepto de ejecución, entendida como potestad de la aplicación del ordenamiento lo que supondría una potestad de administración y, en su caso, una potestad de dictar reglamentos internos de organización de servicios. Así, desde este punto de vista, la principal nota que diferencia entre la potestad legislativa y ejecutiva se halla en la innovación como principal elemento diferenciador de dichas funciones. (*Cfr.* PONS I PARERA, Eva, *La conflictivitat competencial. Competències executives*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1995, pp. 77 y ss).

recogida en el artículo 37.3 *in fine*<sup>753</sup> en que se fija por un lado, las potestades reglamentarias, administrativas y de inspección típicas de la potestad ejecutiva<sup>754</sup> sobre materias no sólo de los artículos 28 y 29 sino también de otros preceptos análogos; y, por otro lado, se establece la sujeción del ejercicio de esas potestades autonómicas a las normas reglamentarias de carácter general dictadas por el Estado<sup>755</sup>.

Los estatutos han ofrecido un alcance distinto a la hora de condicionar o no el desarrollo autonómico de la potestad reglamentaria estatal y a la hora de entender qué comprendería la potestad ejecutiva autonómica. El Estatuto gallego en su regulación prevé un condicionante reglamentario autonómico, su conformidad nos sólo con la legislación estatal si no también con las normas reglamentarias generales dictadas por el Estado en desarrollo de su legislación<sup>756</sup>. En cuanto al contenido de la potestad

---

<sup>753</sup> El artículo 37 establece el régimen jurídico del ejercicio de las competencias autonómicas y fija, entre otros, los principios generales de articulación entre las facultades del Estado y de Galicia. En el artículo distingue sólo entre las facultades exclusivas y compartidas de ejecución, eludiendo las compartidas con facultades legislativas gallegas. En el apartado tercero del artículo se establecen los componentes fundamentales de la competencia compartida ejecutiva autonómica y su deber de conformidad con lo establecido por el Estado, al que se le reserva la facultad de supervisión e inspección de las mismas. Sobre la problemática doctrinal que esto suscita en el caso gallego resulta pertinente la consulta de GARCÍA LLOVET, Enrique, “Comentario al artículo 37 del Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 709-710.

<sup>754</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO, subrayan la incorrecta redacción del artículo 37.3 del Estatuto ya que incluye la potestad reglamentaria como una potestad ejecutiva. Recordemos que la potestad de dictar reglamentos supone una potestad legislativa al implicar el dictado de normas generales y la inspección es una actividad instrumental de la administración. (Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p. 199). Ahora bien, la doctrina distingue dentro de los reglamentos los reglamentos de organización que son independientes y corresponden a la potestad legislativa frente los reglamentos de organización administrativa que entrarían dentro de la categoría de competencias ejecutivas. Pero, siguiendo la postura de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO, los reglamentos se hallan vinculados al principio de legalidad y constitucionalidad por lo que puede entenderse que todo reglamento se incluye dentro de la potestad legislativa al no existir reglamentos independientes desligados de las normas jurídicas o de la Constitución.

<sup>755</sup> De esta manera observamos que la Comunidad autónoma ejerce estas potestades bajo una limitación adicional, la de la conformidad con la normativa estatal. La redacción de otros estatutos no condicionan el ejercicio de esta potestad reglamentaria autonómica a los términos que si lo hace el Estatuto gallego. El artículo 20.4 del Estatuto vasco o el artículo 33 del Estatuto valenciano son un ejemplo de ello.

<sup>756</sup> Estatuto gallego frente al art. 12 del Estatuto Asturiano o el art. 24 del cántabro, entre otros, destaca como límite de su potestad reglamentaria su conformidad con la normativa estatal reglamentaria general de desarrollo y no lo limite a los términos que fije las leyes y normas reglamentarias estatales sin más. En este sentido, JIMÉNEZ ASENSIO destaca que la normativa que dicte el Estado debería diferenciar el grado de sujeción que la misma tendría para cada comunidad autónoma en función de las atribuciones específicas de cada comunidad según lo derivado de las previsiones de sus estatutos de autonomía. (Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP, Civitas, Madrid, 1993, pp. 130 y ss). De esta manera la sujeción a la normativa y reglamentación estatal sería distinta en unas autonomías frente a otras. Sin embargo, la plasmación práctica de esa distinción no es tan sencilla si no que será en cada comunidad autónoma y en función del caso concreto como se interpretará la sujeción a la

reglamentaria autonómica, cabe subrayar que el artículo 37.3 es un caso atípico como resalta JIMÉNEZ ASENSIO ya que establecería que en el caso de que existiese una competencia de ejecución autonómica, la comunidad podría dictar reglamentos aunque estos han de ser conformes con la legislación y reglamentación general estatal. El problema se halla en que el reconocimiento de esa potestad reglamentaria autonómica gallega<sup>757</sup> se realiza bajo una redacción confusa y llena de salvedades aunque se reconozcan la potestad reglamentaria, de inspección y administración<sup>758</sup>.

De esta manera, vemos que este artículo parece dejar una puerta abierta al número de materias sobre las que recaería una simple potestad reglamentaria ya que no se especifica cuáles son y, además, amplía aún más esa potencialidad material al indicar que serían aplicables tales potestades reglamentarias a otros preceptos análogos.

Lo que parece dejar una puerta abierta a la reducción todavía mayor de las competencias autonómicas a las meramente facultades de ejecución o de desarrollo reglamentario al no ponerse trabas, en principio, a la posible circunscripción reglamentario de las competencias contenidas en esos artículos.

—Las competencias concurrentes supondrían que el mismo espacio físico, Galicia, recaen sobre la misma materia y los mismos ámbitos las potestades ejecutivas y legislativas, estatal y autonómica<sup>759</sup>. La materia que correspondería a este tipo de

---

reglamentación estatal, de ahí la importante labor del Tribunal constitucional fijando los perfiles competenciales.

<sup>757</sup> Por la especificidad del tema, resulta interesante la consulta del trabajo de CASAS BAAMONDE, María Emilia, “Comentario al artículo 29.1 del Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 546 y ss. En este trabajo al analizar la competencia compartida autonómica en materia laboral, la autora reflexiona sobre la potestad reglamentaria y demás potestades administrativas, inspectoras y sancionadoras en el territorio gallego, mediante un análisis pormenorizado de sentencias del Tribunal constitucional y de las leyes del parlamento gallego, de la *Xunta* y su presidente en ese ámbito.

<sup>758</sup> Sobre la determinación de esas potestades estatales de control del ejercicio de las competencias autonómicas, en concreto sobre la doctrina jurisprudencial elaborada que determina la posición de superioridad del Estado respecto a la comunidad autónoma y su compatibilidad con el principio de autonomía, los diferentes sistemas del control del Estado fijados por la Constitución estatutos y leyes orgánicas, la potestad estatal de vigilancia y supervisión del ejercicio autonómico de las competencias de ejecución de la legislación del Estado y del ejercicio de las competencias de otras comunidades autónomas, etc; resulta pertinente consultar FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 370 y ss. Y en concreto sobre la doctrina constitucional de los poderes implícitos que extendería la competencia estatal en este ámbito, debe consultarse RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Estudios de Derecho Autonómico*, Colección Autonómica y Local, Editorial Montecorvo S.A, Madrid, 1997, pp183 y ss.

<sup>759</sup> Recordemos que en teoría las competencias concurrentes exigirían que las facultades estatales y autonómicas incidiesen en los mismos ámbitos y materias pero en el caso de las comunidades autónomas

competencia sería la de cultura. El artículo 27.19 del Estatuto gallego establece la competencia exclusiva sobre esta materia pero reconoce la primacía del artículo 149.2 de la Constitución<sup>760</sup>. Por su parte la Carta magna de un modo específico define esta materia como un deber y atribución esencial del Estado que debe facilitar la comunicación cultural de las comunidades autónomas de acuerdo con ellas. De esta manera, el Estado regulará lo fundamental en materia cultural y los aspectos más concretos de la misma le corresponden a la comunidad gallega. Incluso de un modo más extenso podría analizarse cuál es la verdadera dimensión de las facultades estatales en el ámbito de la cultura si analizásemos las distintas previsiones de la Constitución y del Estatuto referidas a diversos aspectos de esta materia. Así, le corresponderían al Estado diversas facultades en cuestiones relacionadas con la cultura, como: el régimen de la propiedad intelectual e industrial que ejecutará la comunidad gallega conforme el art. 29.2 del Estatuto; la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español mientras que la comunidad gallega en el art. 27.18 del Estatuto también reconoce su competencia exclusiva dentro de los parámetros competenciales estatales; la reserva en ámbitos importantes en materia de educación que la comunidad autónoma tiene en virtud del artículo 27.20 del Estatuto en relación con la lengua gallega; y, también en materia de relaciones internacionales y celebración de tratados que pueden versar sobre cuestiones culturales y a los que el artículo 35 del Estatuto también se refiere.

—Para complicar aún más la delimitación competencial gallega, el propio estatuto contempla **reservas estatutarias** a la competencia estatal en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo<sup>761</sup>. Este artículo veintinueve, en concreto el apartado quinto, funcionaría como una norma residual referida específicamente a las competencias de ejecución que fuesen transferidas por el Estado por lo que debe estudiarse en relación con el artículo 36 que prevé la solicitud de la transferencias de competencias por Galicia al Estado. El artículo 36 se trata de una

---

como la gallega debemos destacar que esas facultades serán ejecutivas y legislativas, las judiciales serán exclusivamente estatales. Esto podría plantear la duda sobre la existencia de una verdadera concurrencia al limitarse las facultades autonómicas a los ámbitos señalados. Pero, partiendo del presupuesto de que la carencia de un potestad judicial autonómica como elemento característico del Estado autonómico podemos señalar que esto no es impedimento alguno para que el régimen competencial aplicable a este tipo de competencias sea diferente a las llamadas competencias compartidas o exclusivas ya que parten del mismo presupuesto para su identificación.

<sup>760</sup> Para estudiar con detenimiento esta cuestión resulta conveniente la consulta entre otros de VILAS NOGUEIRA, José, “Comentario al artículo 27.19 del Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 436-446.

<sup>761</sup> *Vid.* El artículo 29.1 *in fine* del Estatuto de autonomía de Galicia.

norma de iniciativa procedimental<sup>762</sup> que, simplemente, reconoce la posible solicitud autonómica de transferencias estatales, a través de su Parlamento, sin que se trate de un imperativo, será el Estado el que decida si transfiere o no la competencia<sup>763</sup>.

—Las erróneamente llamadas competencias exclusivas del artículo 30. Se trata de diferentes ámbitos en materia económica —que incluiría a la industria, comercio, sistema de crédito, el sector público y a la agricultura y ganadería— sobre los que la competencia de la comunidad autónoma se encontraría limitada a los dispuestos en los artículos de la Constitución y otras limitaciones provenientes de la legislación estatal<sup>764</sup>. De esta manera, el Estado podría establecer unas bases sobre estas materias que luego desarrollaría la comunidad autónoma.

—Las aparentes competencias exclusivas autonómicas. Dentro de la enumeración contemplada en el artículo 27 nos vamos encontrar en la práctica con una serie de materias sobre las que se predica una exclusividad competencial autonómica que no se produce. Muestra de ello son las continuas referencias en este artículo a los límites estatales a la competencia gallega determinados por la existencia de competencias exclusivas estatales que delimitan la posible competencia exclusiva autonómica y que se expresan mediante cláusulas como la de “sin perjuicio de lo dispuesto en”, “de acuerdo con”, “en conformidad con las normas generales”, “en los términos del”, o más generales como, “incorporadas en”, o no calificados de interés general por el Estado<sup>765</sup>. En cierto modo, resulta paradójico el reconocer la existencia de una competencia exclusiva gallega en estos ámbitos cuando se le delimitan sus facultades a la competencia exclusiva estatal sobre las mismas. Pero lo que se pretende destacar es el hecho que en el ámbito territorial gallego, esas materias serán de competencia de la comunidad gallega sin que

---

<sup>762</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 29.5 y 36 del Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 587 y 703-704.

<sup>763</sup> Sobre la cuestión de la transferencia y delegación de competencias nos detendremos más a delante allí nos remitimos.

<sup>764</sup> El propio artículo 30 del Estatuto reconoce que esas competencias se encuentran limitadas a lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11, y 149.1.13, de la carta magna. A pesar de ello destaca que, dentro de la bases de la ordenación de la actuación económica general le corresponde a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en esos ámbitos y bajo las restricciones de políticas y legislaciones generales del Estado, o a las reservas estatales exclusivas en materias de autorizaciones de transferencias, o a los supuestos en que “procedan”.

<sup>765</sup> Estas cláusulas aparecen recogidas en casi la mitad de los treinta y dos apartados del artículo veintisiete de ahí la importancia que tiene el hecho de que nos encontramos con un gran número de competencias exclusivas autonómicas que frente a la denominación teórica de las mismas admitiría cierta ingerencia competencial estatal, aunque sea para delimitar los contornos de la competencia autonómica.

con ello se pretenda alterar el reparto competencial constitucional. Entre esas materias podemos destacar por su importancia: la organización de régimen local, aprovechamientos hidráulicos, patrimonio, normas adicionales de protección sobre el medioambiente, publicidad, etc.

A tenor de lo dispuesto hasta aquí, cabe planearse cuáles son las verdaderas competencias de la Comunidad gallega en la práctica. Las clasificaciones que de las mismas nos ofrece el Estatuto gallego no semejan tan claras como de una simple lectura podrían entenderse. Muchas de las llamadas competencias exclusivas realmente no lo son, las llamadas competencias no exclusivas suponen reducir aún más las potestades autonómicas sobre muchas materias. La introducción de diversas cláusulas en la redacción parecen establecer muchos matices sin que sea fácil fijar el que significa el “sin perjuicio de”.

Esto nos indica que para comprender la verdadera dimensión de la autonomía competencial gallega el texto estatutario no ha de leerse desconectado de las previsiones constitucionales sobre la materia y tampoco que debemos limitarnos a la lectura del aspecto normativo de la delimitación competencial sino que hemos de consultar el desarrollo normativo, la interpretación jurisprudencial y otras cuestiones relevantes que inciden con distinta intensidad a la hora de configurar las competencias gallegas.

Una Comunidad autónoma como la gallega puede tener reconocidas muchas competencias que, sin embargo, en la práctica experimenten un desarrollo distinto del que podría deducirse en un primer momento. El Estado ha tenido que transferir medios materiales y personales para el ejercicio de competencias reconocidas estatutariamente como autonómicas mientras tanto en la práctica actúan como competencias estatales. Las competencias estatales pueden verse aumentadas por el abuso de la normativa básica o por la responsabilidad ante la inejecución de la normativa europea sobre materias comunitarias<sup>766</sup>, la ineficiencia de los sistemas de participación autonómica en la adopción de normas estatales que afecten competencias de la comunidad no contribuye al mantenimiento de un ámbito competencial gallego amplio.

---

<sup>766</sup> A pesar de que el Tribunal constitucional señale que no cabe una alteración del reparto competencial establecido por la ejecución estatal de las normas de la Unión Europea. *Vid*, entre otras, las sentencias 252/1988, 64/1991, 112/1995, 146/1996.

En cambio, el establecimiento de mecanismos de cooperación, como los que analizaremos, la reforma eficaz y el establecimiento de garantías de los instrumentos de participación autonómica estatales y en la Unión Europea supondrán un impulso al desarrollo competencial gallego. Por todo ello estas cuestiones han de ser analizadas a continuación para comprender la verdadera dimensión competencial gallega en la práctica.

### 1.2.2. *El desarrollo normativo*

Como hemos destacado hasta aquí a la hora de determinar la configuración de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas no podemos limitarnos al estudio de las listas competenciales de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía<sup>767</sup>. Éstas han manifestado que adolecen de una serie de problemas de claridad expositiva pues de una lectura detenida y complementaria de las mismas no pueden fijarse con exactitud los contornos competenciales autonómicos. La complicada redacción en diversas enumeraciones de materias, la dificultad inclusión de las mismas en los distintos ámbitos competenciales autonómicos exclusivos nos muestran la necesidad de un estudio del desarrollo normativo y de la plasmación práctica que ha tenido la delimitación competencial autonómica gallega constitucional y estatutaria. Dado el concepto estricto de competencia exclusiva y no exclusiva<sup>768</sup> del que hemos partido, para comprender realmente cuáles son las competencias gallegas debemos proceder al análisis de aquellos ámbitos materiales sobre los que la Comunidad autónoma ha concretado sus facultades competenciales<sup>769</sup>. El mejor modo de comprobarlo será observando la práctica de la distribución competencial. Para calibrar el grado de autonomía de la Comunidad las

---

<sup>767</sup> Recordemos aquí que las competencias autonómicas gallegas fijadas en la CE y el EAG se verían ampliadas por las leyes orgánicas de transferencias 16/1995 de 27 de diciembre y 6/1999 de 6 de abril. Sobre las mismas nos referiremos en los siguientes subapartados.

<sup>768</sup> Recordemos que, a efectos de simplificación sistemática, sólo consideraremos competencias autonómicas exclusivas aquellas materias sobre las que todas las facultades legislativas y ejecutivas corresponden a Galicia; y no exclusivas todas las demás en las que comparten o concurren facultades estatales o autonómicas sobre los diversos ámbitos materiales.

<sup>769</sup> Al respecto hay que precisar que la CE y el EAG no establecieron diferentes tipos de leyes autonómicas por lo que todas ellas son leyes ordinarias si bien en algunos supuestos se exige una mayoría absoluta para la aprobación de la ley gallega, es el caso del art. 8 del EAG relativo a la fijación de sedes de los órganos autonómicos. Para estudiar con más profundidad las leyes autonómicas y particularmente las leyes especiales de carácter institucional o de desarrollo básico del Estatuto gallego ha de consultarse RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 104 y ss.

competencias exclusivas gallegas serían un buen indicador ya que claramente nos indicaría aquellos ámbitos en los que ejerce plenas potestades autonómicas.

Una competencia exclusiva autonómica sobre una materia implicará en primer lugar la potestad legislativa y, posteriormente, su potestad ejecutiva. Identificando esta potestad legislativa autonómica —dado que no hay potestades legislativas autonómicas carentes de una potestad ejecutiva— podemos comprobar el grado de autogobierno gallego alcanzado. Por ello, debemos observar cuál es el desarrollo normativo específico alcanzado por las disposiciones normativas dictadas en Galicia. Éstas determinarán el ámbito legislativo material sobre el que la comunidad tiene competencias y concretarán la posibilidad de su desarrollo ejecutivo<sup>770</sup>.

La potestad ejecutiva autonómica derivada de sus competencias legislativas gallegas o de las facultades específicas definidas por la potestad legislativa estatal lo que hará es incrementar la autonomía gallega. Dadas las dificultades en la determinación de las facultades ejecutivas y puesto que éstas sólo aumentan el autogobierno regional, debemos delimitar el marco de autonomía alcanzado por el desarrollo normativo gallego en estos años. De este modo, tendremos una idea sobre la cota de autonomía de Galicia, que, en cualquier caso, se verá incrementada por el hecho de que existe una competencia ejecutiva añadida.

El Estado autonómico como proceso que es se ha ido desarrollando, lo que ha supuesto, desde el punto de vista competencial, una concreción, perfeccionamiento, e incluso alteración de la distribución de facultades entre los distintos entes territoriales<sup>771</sup>.

---

<sup>770</sup> A efectos de enfocar nuestro estudio, dejamos de lado la potestad ejecutiva autonómica, a la que de un modo general ya nos hemos referido en el anterior apartado al mencionar las competencias concurrentes y compartidas, allí nos remitimos ahora.

<sup>771</sup> Sobre la cuestión concreta de los rasgos generales del desarrollo constitucional en materia de organización del modelo territorial español ha de consultarse APARICIO PÉREZ, Miguel A., “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.50 y ss.). El autor expone un estudio concreto de las principales normas que han generado una evolución de las previsiones constitucionales del modelo territorial y cuál ha sido su contribución en el desarrollo del mismo. Finalmente, concluye que el desarrollo normativo, por un lado, ha reforzado la naturaleza política descentralizada del Estado y, por otro, ha desfigurado la naturaleza jurídica del pacto constituyente, por lo que aboga por la revisión de viejas categorías para explicar el actual Estado constitucional democrático. Esta idea refuerza nuestra tesis de la ulterior alteración del modelo territorial diseñado constitucionalmente y la necesidad de un estudio complejo de los factores de alteración del mismo.

El modelo constitucional español de reparto de competencias legislativas presenta una serie de singularidades<sup>772</sup> como son: la configuración de la ley autonómica como un tipo específico de ley, su aparente equiparación formal con la ley estatal y la acusada diferenciación material entre la ley autonómica y la ley estatal.

Estas singularidades configuran a la ley autonómica como una fuente de derecho limitada materialmente y que en muchas ocasiones aborda actividades en la que se entrecruzan títulos competenciales de intensidad variable que romperían con la idea de un legislador autonómico completo y con la plena identidad de ley autonómica-título competencial al existir leyes autonómicas materialmente complejas<sup>773</sup>. El legislador autonómico gallego ha acudido en muchas ocasiones a este tipo de normas lo que le ha facilitado el poder legislar sobre las materias de competencia exclusiva autonómica sino también no exclusiva. A partir de estas premisas debemos reconducir nuestro estudio.

De esta manera, se puede comprender que para determinar la configuración competencial autonómica gallega tengamos que acudir al desarrollo normativo y jurisprudencial competencial producido en estos casi treinta años de experiencia autonómica. En este apartado haremos referencia a las principales cuestiones referidas al desarrollo normativo de las disposiciones constitucionales estatutarias competenciales que han sido concretadas en diversas disposiciones normativas autonómicas y que reflejan el marco competencial autonómico establecido en la práctica a partir de la delimitación material fijada en la carta magna y el estatuto gallego. A efectos de sistematización de las diversas normas gallegas dictadas en los últimos años<sup>774</sup> podemos hacer una clasificación de las mismas a tenor de la materia sobre la que versen, así podemos distinguir entre:

---

<sup>772</sup> Estas singularidades generarían la necesidad de replantear metodológicamente el estudio de la ley autonómica en el sistema de fuentes del Derecho como apunta JIMÉNEZ ASENSIO. (Cfr., JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomicos, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.27 y ss., 174 y ss.).

<sup>773</sup> Se trata de normas jurídicas que entre cruzan diferentes títulos competenciales que justifican el que se dicten tales normas. Esta fue la definición aportada por el TC en la STC 155/1993 respecto a las leyes estatales cuya posibilidad de ser elaboradas por las Cortes es mayor que en los parlamentos autonómicos. Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomicos, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.27 y ss., 174 y ss *ibidem* p. 177.

<sup>774</sup> Para profundizar sobre la clasificación de estas normas y la labor legislativa desenvuelta por la comunidad gallega en la primera década de funcionamiento resulta necesaria la consulta del trabajo de BLANCO VALDÉS. El autor reflexiona a partir del rendimiento institucional la evolución dinámica y las principales características del proceso político legislativo, destacando que el Parlamento gallego fue el que menos leyes aprobó en este periodo frente las demás comunidades del artículo 151 de la Constitución. (Cfr. BLANCO VALDÉS Roberto L. "Un decenio de producción legislativa no Parlamento de Galicia (1981-

a) Las normas de desenvolvimiento básico del Estatuto de autonomía que constituyen un grupo de normas creadas y conceptuadas por el Reglamento del Parlamento de Galicia referidas a cuestiones básicas que desenvuelven el Estatuto gallego aunque éste no las defina expresamente. Su naturaleza jurídica ha sido identificada *grosso modo* con la equivalente a la de las leyes orgánicas del Estado<sup>775</sup>. El propio Reglamento del Parlamento gallego es consciente de la importancia que tienen las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”<sup>776</sup> por lo que fijará los requisitos de mayoría absoluta en la votación final de totalidad que corresponde a unas normas de gran relevancia jurídico-política.

i) *normas relativas a cuestiones institucionales* estas a su vez pueden subdividirse en dos subapartados, el primero referido a la creación de órganos, institutos, escuelas, etc; y el segundo relativo a la fijación de esas instituciones, de las sedes, la capitalidad, o los símbolos.

Dentro del subtipo de normas referidas a la creación de órganos, escuelas o institutos podemos destacar, entre otras: la ley 8/1983, la ley 10/1983, la ley 6/1984<sup>777</sup>, la ley 9/1984, la ley 6/1985<sup>778</sup>, la ley 4/1987<sup>779</sup>, ley 4/1992, la ley 5/1992, la ley 6/1995, la ley 9/1995, la ley 3/2004 o la ley 1/2005 que crean el *Consello da Cultura Galega*, el *Consello Asesor de Radio-Televisión de Galicia*, la figura del *Valedor do Pobo*, la Compañía de la Radio-Televisión de Galicia, el *Consello de Contas de Galicia*, la *Escola Galega de Administración Pública*, la *Academia Gallega de Seguridad*, el *Instituto Gallego de Promoción Económica*, el *Consello Económico e Social de Galicia*, el *Consello Consultivo*, el *Instituto tecnológico para el control del Medio marino de Galicia* o el Centro de Estudios Judiciales y Seguridad Pública de Galicia.

Dentro del subtipo de normas relativas a la fijación de esas instituciones, de las sedes, la capitalidad, o los símbolos, subrayaremos por su importancia la ley 1/1982 que fija las sedes de las instituciones; la ley 1/1983 llamada *de la Xunta y de su Presidente* que establece la regulación básica del poder ejecutivo gallego<sup>780</sup>; la ley 5/1984 de símbolos de Galicia que se refiere a la bandera, el escudo y al himno gallegos, la ley 8/1985 de

---

1991)”. *Estudios sobre el Estatuto Galego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1991, pp. 183 y ss.).

<sup>775</sup> Esa identificación realizada por MÁIZ ha de ser matizada ya que las leyes de desenvolvimiento básico del Estatuto gallego carecen de una definición conceptual material. Sobre esta cuestión revisar. (Cfr. BLANCO VALDÉS Roberto L., *ibidem* p. 194.)

<sup>776</sup> Cfr. Los artículos 126 y 127 del Reglamento del Parlamento de Galicia, ley de 1 de septiembre de 1983.

<sup>777</sup> Que sería objeto de modificación por las leyes 3/1994 de 18 de julio y la 1/2002, de 26 de marzo.

<sup>778</sup> Modificada por la ley 4/1986.

<sup>779</sup> Modificada por la ley 10/1989.

<sup>780</sup> Modificada por la ley 11/1988.

elecciones al Parlamento gallego, la ley 4/2002 referida al estatuto de capitalidad de Santiago de Compostela.

*ii) Normas relativas a la galleguidad, al idioma, el territorio y la Administración local*, como son la ley 3/ 1983 de normalización lingüística, la ley 4/1983 de reconocimiento de la galleguidad, la ley 5/1983 de sanidad escolar, la ley 10/1995 de ordenación del territorio de Galicia, o la ley 5/1997 de la Administración local de Galicia.

*iii) Normas relativas al Derecho civil gallego*; como son: la ley relativa a la compilación de derecho civil gallego, ley 7/1987; sobre el recurso de casación en materia de derecho civil, ley 11/1993<sup>781</sup>; o sobre el derecho civil gallego, la ley 4/1995 recientemente modificada por la ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia.

*iv) Normas sobre adecuación o reforma de otras leyes dictadas en este ámbito* como han sido la ley 3/1995 que modifica la ley 4/1988 en materia de la función pública de Galicia, la ley 6/2001 que adecua la normativa gallega a la ley 4/1999 modificadora de la ley 30/1992 en materia de régimen jurídico de la administración pública y procedimiento administrativo común, la ley 16/2004, de 29 de diciembre que modifica la Ley 9/1991 de medidas básicas para la inserción social, la ley 3/2005, de 7 de marzo que modifica a la Ley 3/2001 reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes. etc.

*v) Finalmente, existirían otras leyes relativas a ámbitos distintos a los definidos pero que, por su importancia, pueden considerarse como leyes de desarrollo*, es el caso de la ley 1/1988 referida a la iniciativa legislativa gallega ante el Parlamento de la Comunidad autónoma.

b) Las normas referidas al ámbito presupuestario cabe destacar aquí que se enmarca principalmente las leyes que aprueban los presupuestos generales para la comunidad autónoma cada año<sup>782</sup> y otras normas legales autonómicas de contenido financiero y tributario como: la ley 5/2000, de 28 de diciembre sobre medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo de Galicia, o la ley 14/2004 de medidas tributarias y de régimen administrativo, la ley 9/2003 de medidas tributarias y

---

<sup>781</sup> Modificada por la ley 5/2005, de 25 de abril, reguladora del recurso de casación en materia de derecho civil de Galicia.

<sup>782</sup> Como han sido, por ejemplo, en los últimos años las leyes de presupuestos generales: la ley 7/1999, para el año 2000, o la ley 4/2000 para el año 2001, la ley 2/2002 para el año 2002, la ley 6/2002 para el año 2003, la ley 8/2003 para el año 2004, la ley 13/2004 para el año 2005, la ley 7/2005 para el año 2006. Y éstas se complementan con una norma de igual rango y de tramitación paralela que recoge un conjunto de disposiciones destinadas con diferentes grados de implicación a facilitar la consecución de objetivos que forman parte de la política económica de la Xunta, como son, entre otras, las leyes 8/1999, 5/2000, 7/2002, o la ley 3/2002, supuestos de leyes de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo.

administrativas, la ley 6/2003 de tasas, precios y exacciones reguladoras de la comunidad autónoma. O incluso referidas a diferentes cuestiones de entidad presupuestaria y financiera concretas como en el ámbito de las cajas de ahorros la ley 1/2004, de 21 de abril<sup>783</sup>, la modificación de la posición de la posición neta deudora de la comunidad autónoma de 31 de diciembre del 2002, prevista en la ley 5/2002.

c) Normas dictadas por la comunidad autónoma en el marco concreto de sectores de su competencia. Hasta aquí hemos abordado las normas desarrollo institucional básico y las materias financieras, en este apartado nos referiremos a otras normas que podríamos denominar ordinarias por oposición al primer grupo de materias señaladas y que se referiría a aspectos más concretos del ámbito competencial gallego. La Comunidad gallega en el marco de sus competencias ha desarrollado una importante labor legislativa, dado que hasta aquí hemos mencionado una parte de las normas emanadas de la Comunidad autónoma en las primeras décadas, ahora, podríamos agrupar en diferentes sectores materiales competenciales las dictadas en los últimos años sobre estas cuestiones. Así, podemos destacar:

*i) la legislación ordinaria referida a cuestiones institucionales.* La ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia; la ley 2/2003, de 22 de mayo, del Consejo Gallego de Universidades; la ley 1/2003, de 9 de mayo, de los consejos sociales del sistema universitario de Galicia; la ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia; la ley 1/2001, de 22 de enero, de Creación del Colegio de Educadores Sociales de Galicia.

*ii) La legislación relativa a la organización administrativa* como son la ley 4/2004, de 28 de junio, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población; la ley 5/2003, de 27 de octubre, por la que se declara la extinción de la escala específica creada por la disposición transitoria quinta de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia; la ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la ley 5/2001, de 28 de junio, de

---

<sup>783</sup> Esta ley 1/2004 modifica las leyes 7/1985, de 17 de julio, de cajas de ahorros gallegas, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, para adaptarlas a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

Régimen Jurídico de las Concesiones en la isla de Ons; o la ley 2/2000, de 21 de diciembre, por la que se crea la Escala de Agentes Medioambientales de la Xunta de Galicia, ley 5/1997 de la administración local de Galicia, ley 7/1996 de desarrollo comarcal, etc.

iii) *La legislación relativa a la lengua y cultura* sobre esta materia en los últimos años no encontramos normativas recientes por lo que hemos de remitirnos a los contemplado en la ley 5/1988 del uso del gallego como lengua oficial gallega por las entidades locales, y a las leyes dictadas en el ámbito cultural referidas a bibliotecas<sup>784</sup> —fundamentalmente la ley 14/1989 de 11 de octubre—, al plan general de investigación científica de Galicia —básicamente a través de la ley 12/1993 de fomento de la investigación y desarrollo tecnológico de Galicia<sup>785</sup>— y a la dotación artística en edificios y construcciones públicas de la comunidad gallega establecida en la ley 8/1988<sup>786</sup>.

iv) *La legislación dictada en el ámbito de la educación*, como son la ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia de creación y reconocimiento de universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma de Galicia; o la ley 11/1989, de 20 de julio, de ordenación del Sistema Universitario de Galicia.

v) *La legislación dictada en materia de sanidad y política social* como son la ley 16/2004, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social; la ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, la ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia; la ley 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la Mediación Familiar; la ley 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los

---

<sup>784</sup> Aunque, también, se dictan en este ámbito: el decreto 36/1991 por el que se establecen las normas que regulan el funcionamiento del Depósito Legal, el decreto 38/1991 por el que se regula el funcionamiento de las bibliotecas itinerantes de préstamo, el decreto 24/1995 por el que se regulan los centros bibliotecarios fijos y las órdenes de 13 de febrero de 1992 de desarrollo del Decreto 36/1991, de 14 de febrero de 1992 por la que se desarrolla el Decreto 38/1991 y de 21 de noviembre de 1995 por el que se desarrolla el Decreto 24/1995, en lo referente a creación de bibliotecas municipales en colaboración con la *Consellería de Cultura* y por la que se regula la integración en la Red de Bibliotecas de Galicia.

<sup>785</sup> Otras normas dictadas en esta materia son, por ejemplo, la ley 2/2001 que crea la escala de personal investigador en los centros de investigación y desarrollo tecnológico de la *Xunta* y establece las normas para la provisión de supuestos. En este ámbito también se han celebrado convenios de cooperación entre el Estado y la comunidad autónoma, es e caso que contempla la Resolución de 28 de junio de 2001, de la Secretaría de Estado de Política científica y Tecnológica, por la que se dispone la publicación del protocolo general por el que se establece el Acuerdo marco entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la *Xunta* de Galicia, para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica.

<sup>786</sup> Sobre este ámbito perteneciente a la materia del patrimonio cultural gallego se han dictad otras normas como la ley 12/1991 sobre el Porcentaje para trabajos de dotación artística en proyectos de obras de la *Xunta* o en Entidades Públicas, o, desde un punto de vista más genérico, la ley 8/1995 del Patrimonio Cultural de Galicia.

pacientes; o la ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia, o la ley 3/1997, de 9 de junio, de la Familia, la Infancia y la Adolescencia, etc.

*vi) Las leyes referidas al sector de la economía y finanzas* como son la ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia; la ley 5/2004, de 8 de julio, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Galicia; la ley 1/2000, de 10 de julio, por la que se refunde la normativa en materia de Cámaras Agrarias.

*vii) Las leyes dictadas en materia de agricultura, pesca, caza y medioambiente* como son la ley 8/2004, de 30 de julio, de protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera de Galicia; la ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia; la ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza, o la ley 4/1997, de 25 de junio, de Caza de Galicia, la ley de pesca fluvial 7/1992, la ley 6/1993 ley de pesca de Galicia<sup>787</sup>, etc.

*viii) En materia de derecho civil*, podemos subrayar la ley 5/2005, de 25 de abril, reguladora del recurso de casación en materia de derecho civil de Galicia; la ley 6/2005 que modifica la ley 3/1993, de 16 abril de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia.

*ix) En materia de obras públicas y urbanismo* destacaremos la ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; la ley 4/2003, de 29 de julio, de Vivienda de Galicia; la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio rural de Galicia.

*x) La legislación dictada en materia de juego*<sup>788</sup> como son las leyes 14/1985 que regula el juego y las apuestas en Galicia, la ley 3/2002 en materia de régimen fiscal y administrativo, y sobre su tributación la ley 7/1991.

---

<sup>787</sup> Hasta 1993 las leyes 2/1985, de 26 de febrero, de ordenación de la pesca marítima en aguas de la Comunidad Autónoma, y 15/1985, de 23 de octubre, de ordenación marisquera y cultivos marinos, eran las que regulaban la actividad extractiva pesquera y las actividades marisqueras pero no se refería a la repercusión que sobre este sector tendría la Unión Europea. Era necesaria una reforma en esta materia, la ley de 1993 ya contempla este ámbito comunitario. Posteriormente, se dictan otras normas referidas a aspectos más concretos de regulación derivados de los traspasos efectuados por el Estado, así el Decreto 211/1999, regula la pesca marítima de recreo a partir del traspaso estatal efectuado por el real decreto 3318/1982.

<sup>788</sup> Tras el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado, a la comunidad autónoma en materia de casinos, juegos y apuestas por el real decreto 228/1985, la normativa autonómica de la materia se ha desarrollado no sólo mediante las leyes descritas sino también a través de decretos y reales decretos como, decreto 112/2005, de 14 de abril, decreto 523/1990, de 29 de noviembre decreto 192/1988, que aprueban reglamentos en materias de juegos, o prohíben la instalación de cajeros en salas de juego, o regulan la creación de la Comisión de juego en Galicia.

*xi) En materia de turismo* indicaremos la ley 10/2004, de 2 de noviembre, de modificación de la ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.

Observamos con esta limitada clasificación, por un lado, que muchas de las normas dictadas afectan a varios de sus ámbitos competenciales, por otro comprobamos que a lo largo de estos años han sido numerosas las disposiciones normativas autonómicas que han ido desarrollando la delimitación competencial fijada en la carta magna y en el Estatuto de autonomía. Las normas autonómicas han sido objeto de reforma y modificación lo que nos indica que se va produciendo un desarrollo competencial acorde con la evolución del proceso autonómico y comunitario con el que se interrelaciona.

El proceso autonómico gallego es un proceso dinámico y vivo en el que se aprecia un incremento de las normas gallegas en ámbitos competenciales que, en principio, no le correspondían y, como hemos visto, tras los traspasos de competencias estatales se ha producido una regulación regional. La autonomía gallega parece avanzar en autogobierno a tenor de ese incremento competencial por transferencia y su posterior regulación mediante normas autonómicas. Posteriormente veremos que la técnica de la delegación y cesión de competencias ha operado en este sentido y en qué medida. Basta ahora adelantar la necesidad de que se fuesen produciendo ajustes entre las autonomías, especialmente la gallega, con la delegación de competencias par lograr una homogeneización competencial.

La pérdida de competencias autonómicas se producirá por otras vías no por la falta del desarrollo normativo gallego. La falta de representación y participación autonómica contrarrestarán los avances competenciales. Por ello, se buscan mecanismos de solución bien de colaboración, participación, interpretación jurisprudencial, reformas estatutarias o constitucionales. Sobre estas cuestiones dirigiremos ahora nuestro estudio.

1.2.2.a) *Cuestiones alteración de la delimitación competencial.*  
*La problemática suscitada por el empleo de las Leyes de bases, de transferencia y delegación y la cláusula residual*

En concreto, podemos señalar que existe casi un total acuerdo doctrinal sobre la existencia en nuestro ordenamiento de una serie de mecanismo normativos previstos en la propia Constitución que han sido empleados como vías para la alteración de la delimitación competencial.

Su empleo ha podido realizarse en un doble sentido:

—Positivo, ya que estos mecanismos normativos establecidos han permitido incrementar el grado de descentralización competencial tanto con el fin de establecer elementos competenciales diferenciadores como homogenizadores de competencias entre las comunidades. En este ámbito nos encontramos con los supuestos de delegación y transferencias de competencias contemplados en los artículos 150.1 y 150.2 de la Constitución.

—Negativo, pues han permitido la centralización de las competencias en la medida en que determinados aspectos de la regulación de una materia se le encomienda al Estado o se le encomiendan supletoriamente a él. En este caso nos referimos a los supuestos de las leyes de armonización, la cláusula residual y de supletoriedad previstos en los artículos 150.3 y 149.3.

Lejos de hacer un análisis pormenorizado de estas técnicas de redistribución competencial sobre las que se ha escrito en abundancia<sup>789</sup>, en las próximas líneas simplemente nos referiremos a los principales problemas que ha destacado la doctrina o

---

<sup>789</sup> Simplemente, y a modo de ejemplo, podemos señalar a efectos de su posible consulta la siguiente bibliografía específica sobre el tema: MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico” en *Revista de Administración Pública* 116, 1988 pp. 7-29; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de Transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988; etc. Y en concreto, referido al supuesto de Galicia es conveniente la consulta de los comentarios de los artículos 36, y 38 del Estatuto de autonomía realizados por Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ y Antonio HERNÁNDEZ-GIL A. CIENFUEGOS contenidos en el libro *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 703-704 y 729-743 ss.

que han surgido en la práctica así como los supuestos que han afectado a la comunidad autónoma gallega.

Entre los diversos problemas que surgen en relación con el empleo de estas técnicas de alteración de la delimitación competencial, podemos destacar tanto aquellos que han sido resueltos por la propia labor interpretativa del Tribunal Constitucional como los que ha señalado la doctrina y que se pueden suscitar. Así, esta enumeración incluiría:

1. La previsión constitucional de la técnica dual o unívoca en la atribución de competencia extratutarias del artículo 150.2 de la Constitución es confusa. La delegación y la transferencia de competencias aparecen instrumentos de cesión competencial a los que se les establece el mismo régimen jurídico —el control estatal, la transferencia financiera y de medios, y la posible revocación de la facultad— y el mismo objeto —las facultades que le corresponden a una materia de competencia estatal— aun cuando desde un punto de vista iuspublicista la transferencia carecería del control estatal. Por este motivo, autores como MONTILLA MARTOS proponen que no se distingan<sup>790</sup> entre esas técnicas aunque la transferencia se refiriese a la descentralización al atribuir la titularidad y la delegación a la desconcentración al constituir una cesión de competencias. De tal modo que, delegación y transferencia son un género distinto de atribución competencial aunque no diferenciado en cuanto a su regulación constitucional específica si bien en la práctica el legislador a la hora de aplicar éstos instrumentos difiere en las formas de control que se reserva el Estado, las facultades legislativas o ejecutivas que atribuye y en la materias que son objeto de esa modificación competencial extraestatutaria.

2. El empleo de la legislación básica del Estado como parámetro de control de una ley autonómica de desarrollo de la ley estatal. En este sentido el Tribunal

---

<sup>790</sup> MONTILLA MARTOS destaca tres elementos que impediría tal distinción y la equiparación de estas técnicas con las conocidas en sentido estricto en Derecho Público: el primero se refiere al régimen de control ya que también es posible en la transferencia aunque en un sentido jurídico estricto no cupiese; el segundo, sería la posible revocación unilateral estatal de la atribución y ejercicio de la competencia que aproxima la transferencia a la delegación al realizarse mediante ley orgánica expresamente dirigida a ese propósito; y en tercer lugar, el autor destaca que la delegación entre sujetos como se conoce en Derecho público no permitiría no permitiría la delegación extraestatutaria de facultades legislativas mediante ley orgánica como lo establece la Constitución en el art. 150.2. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 135 y ss).

constitucional ha manifestado<sup>791</sup> que los jueces no podrán acogerse a la cláusula de prevalencia para dejar de aplicar por sí una ley autonómica si entendiéndose que no respeta la legislación básica del Estado. Frente a ello, el Tribunal constitucional indica que ese control ha de realizarlo el mismo, es decir, se reserva para sí el control del parámetro de conformidad de la legislación autonómica con la legislación básica estatal.

3. El uso del artículo 150.2 de la CE como mecanismo extraestatutario de apelación y atribución de competencias. De manera que, se emplea este instrumento como vía de reforma de los Estatutos de autonomía, en concreto de su delimitación competencial ampliándola. Así, ha ocurrido en un primer momento con la LOTRAVA o LOTRACA y posteriormente para el implemento del Pacto autonómico de 1992. En este sentido, parte de la doctrina<sup>792</sup> ha reclamado que las modificaciones competenciales realizadas por esta vía requieren el empleo de la reforma constitucional.

4. El problema de la delimitación negativa y positiva de lo básico. Así el Tribunal constitucional señala<sup>793</sup> que por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Esta idea posee un sentido positivo y otro negativo; el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigido por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estado las dejan así limitadas. Para el Tribunal debe ser entendido asimismo como básico por vía de

---

<sup>791</sup> Vid. Sentencias 136/1986, 27/1987, 151/1992, 61/1993, 62/1993 y 163/1995 en su f.j. 4. El Tribunal señala que el artículo 163 y 153.a) de la Constitución española claramente indican que el control de constitucionalidad de las normas con rango o fuerza de ley recae sobre el Tribunal constitucional. (Cfr. LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 623 y ss.) y en concreto sobre los problemas que plantea el escaso control del Tribunal constitucional respecto a la acción estatal cfr. QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 139 y ss.

<sup>792</sup> Como destaca RUBIO LLORENTE frente la postura de GARCÍA DE ENTERRÍA a favor de este mecanismo de ampliación competencial para los estatutos de las CC.AA de vía lenta. Al respecto, cabe remitirse al estudio pormenorizado de esta cuestión que se realiza en DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, “Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 230 y ss.

<sup>793</sup> Vid. *Ibidem*, Sentencia Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de Abril de 1983.

consecuencia o de conexión, todo aquello que sea necesario para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica.

5. La posible transferencia de las competencias que corresponden a la Comunidad autónoma en virtud del Estatuto de autonomía. En este sentido el Tribunal constitucional ha manifestado<sup>794</sup> que las competencias se adquirieron por medio de traspasos en las denominadas «preautonomías»<sup>795</sup>. Esta modalidad puede funcionar respecto de aquellas competencias que no se mencionen en el Estatuto ya que la atribución estatutaria de competencias implica la posibilidad de su ejercicio inmediato si para ello no se requieren especiales medios personales o materiales, por lo que tampoco es posible hablar de transferencia del ejercicio de las competencias. De esta manera, sería lícito que el Estado ejerza esas competencias, en las que el traspaso de servicios es necesario e imprescindible para el pleno ejercicio de las mismas, mientras los servicios no han sido traspasados.

6. La posible existencia de una ley básica estatal en ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad autónoma. El Tribunal reconoce<sup>796</sup> que sí es posible que el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico sin que se excluya con ello la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector. Así, el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias pero se requiere que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica.

7. El problema del empleo de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal contemplada en el artículo 149. 3 como mecanismo de atribución competencial estatal sobre cualquier materia. En este ámbito, el Tribunal constitucional rechazó cualquier empleo de este mecanismo en el sentido de atribución competencial en sus sentencias 15/1989, 118/1996, o 61/1997<sup>797</sup> entre otras.

---

<sup>794</sup> *Vid.* Sentencia Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de Abril de 1983.

<sup>795</sup> *Cfr. Regímenes preautonómicos*, colección informe, nº 20, servicio central, Publicaciones secretaría general técnica de la presidencia del gobierno, 1978, pp. 175 y ss, en las que se recogen los decretos de traspasos a Cataluña y País Vasco en materia de interior, industria, transporte, turismo etc.

<sup>796</sup> *Vid.*, entre otras, las SSTC 152/1988 y 75/1989.

<sup>797</sup> *Vid.* El f.j 1 de la STC15/1989, el ff.jj 5-6 de la STC 118/1996, o el f.j. 12 de la STC 61/1997.

8. La razonabilidad, conveniencia e interés general de la medida como causas de atribución competencial estatal. En este ámbito el Tribunal constitucional<sup>798</sup> ha tenido que hilar fino y ha señalado que la competencia estatal «se ha de materializar "a través de" y no "a pesar de" los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución». De esta manera, se excluye que: el ámbito de competencias autonómicas pueda ser extendido por meras consideraciones finalistas y que exista una «competencia subvencional», «diferenciada», resultante de la autonomía financiera del Estado pues la subvención no es concepto delimitador competencial. El problema surge cuando el Tribunal constitucional renuncia<sup>799</sup> al control práctico de lo básico y deja en manos del Estado su determinación<sup>800</sup>. De este modo, aunque lo básico se delimite por la razón de la materia<sup>801</sup>, al ser el Estado el que en la práctica dicte una normativa sobre lo que entiende por básico, se está produciendo una reforma de la delimitación competencial.

A pesar de la importante labor interpretativa realizada por el Tribunal constitucional en este ámbito, han sido numerosas las cuestiones problemáticas enunciadas por la doctrina relativas al empleo usual de este mecanismo de alteración competencial y que afectan a su encaje dentro del proceso autonómico. Así, como mero ejemplo de esas cuestiones doctrinales suscitadas en el empleo de las leyes de bases, delegación y transferencia y cláusula residual podemos destacar las siguientes:

1. La mutabilidad de lo básico<sup>802</sup>. El sistema de articulación de competencias sustentado en la determinación de lo básico es un sistema complejo. La Constitución ofrece un concepto variable de lo básico que comprende un ámbito formal —correspondiente a las normas básicas del artículo 149.1.27 y a la legislación básica del artículo 149.1.17 y 18 de la CE—y otro material —relativo a las condiciones básicas del artículo 149.1.1 y las bases del artículo 149.1.13, 18 y 25—. La dificultad se halla en la

---

<sup>798</sup> STC 174/1985, STC 95/1986, STC 146 /1986, STC 75/1989, etc.

<sup>799</sup> Sin embargo no podemos negar la función del Tribunal constitucional como garante de la Constitución pues no todo lo que el Estado señale como básico lo será, el control de constitucionalidad lo ejercerá el Tribunal constitucional

<sup>800</sup> Sirvan como ejemplos de esta afirmación las sentencias 37/1981, 37/1981, 32/1983, 147/1991 etc. en las que se dispone que la definición y determinación del alcance de lo básico es una tarea del legislador estatal que ejercerá con plena libertad dentro de los intereses determinados por la Constitución. La razón que lo justificaría se encuentra en la vigencia de ciertos intereses generales en toda la nación que son superiores a los de una Comunidad autónoma, y el establecimiento de un marco normativo unitario aunque, posteriormente, se pueden establecer peculiaridades que convenga a la comunidad autónoma.

<sup>801</sup> *Vid.* entre otras la sentencia del Tribunal constitucional 68/1984 de 11 de junio.

<sup>802</sup> *Cfr.* al respecto, BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> Luísa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2001, pp.112 y ss.; y *Cfr.* MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, pp. 88 y ss.

delimitación competencial de lo básico en función del concepto de bases del que se trate<sup>803</sup>. El Tribunal constitucional parte desde la sentencia 32/1981 de 28 de julio de un concepto material de lo básico, serán las Cortes generales las que lo determinen y el Tribunal constitucional lo revisará, limitará y perfilará.

2. El problema de la atribución competencial que supone la delegación de competencias. *Stricto sensu*, la delegación no implica el traslado de la titularidad competencial sino del ejercicio de una facultad de manera que el Estado seguiría siendo el titular de la competencia sobre la que además se reserva las facultades de control y supervisión. Esto genera dos posibles inconvenientes, por un lado, el de la posible reversión de la potestad a su titular y el control y supervisión que ejerce sobre la misma<sup>804</sup>, y por otro lado, la consecuencia inmediata que se deriva de ello, el que la homogeneidad competencial entre las autonomías sea aparente. Frente a estos posibles inconvenientes el hecho de que el avance del modelo autonómico suponga su ampliación competencial y no una reversión de las facultades delegadas o transferidas y se emplee esta técnica con carácter general para la ampliación competencial y equiparación autonómica nos muestra la existencia de un nuevo modelo de delegación con una finalidad de atribución competencial extraestatutaria.

3. El problema que se plantea cuando alguno de estos mecanismos se utiliza con un fin ambivalente en este sentido podríamos incluir los supuestos de mimetismo competencial que subrayaba HERRERO DE MIÑÓN<sup>805</sup> a los que ya nos hemos referido al

---

<sup>803</sup> La doctrina constitucional en materia de legislación de las bases ha ido configurando elementos, como son: la competencia estatal exclusiva a la hora de determinar lo básico o las bases determinadas por materias, la posibilidad de intervención de las comunidades autónomas en los aspectos no básicos de la materia y la necesidad de una previsión estatutaria, el no agotamiento estatal de la materia por la regulación de las bases, la posibilidad de un desarrollo de opciones autonómicas diversas a partir de las normas básicas estatales, la noción de bases, la posibilidad de dictar legislación estatal en materia de bases así como ejercer potestades de simple ejecución, sobre el instrumento normativo necesario para dictar normas de bases, su relación con la ordenación autonómica complementaria, etc. Un estudio más concreto de estos elementos hacen imprescindible la consulta del libro de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp.237 y ss, en el que de un modo ordenado y exhaustivo se analiza las principales sentencias que configuran la doctrina constitucional en este ámbito.

<sup>804</sup> Como indicamos en páginas anteriores, MONTILLA MARTOS subraya que la previsión que la Constitución hace de estas técnicas y el régimen jurídico establecido desvirtúa el significado tradicional iuspublicista de las mismas. Por lo que se configuran como instrumentos de cesión del ejercicio competencial de la materia pero no de su titularidad lo que permite que el Estado mantenga el control material. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.141 y ss).

<sup>805</sup> Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 39/40, Valencia, 2003, pp.116-121

comienzo de este capítulo. En concreto, el autor se refiere al problema que se plantea ante el empleo de la técnica de transferencia competencial para atender las demandas de las diferencias identitarias de las comunidades autónomas nacionales y su carencia de virtualidad cuando se generaliza esa transferencia de competencia al resto de comunidades autónomas.

4. La llamada paradoja de las leyes orgánicas de transferencia<sup>806</sup>. Para MONTILLA MARTOS resulta paradójico que el avance de la homogeneización competencial de las Comunidades autónomas se hubiera realizado a través de una técnica constitucional que a su vez permite la heterogeneidad en el ejercicio de las competencias. Así, la homogeneidad se produce al emplear la técnica de 150.2 de la CE como instrumento de aplicación de los pactos autonómicos alcanzados en 1981 y 1992 y materializados posteriormente en las leyes de transferencias dictadas.

5. La potencialidad del Estatuto de autonomía como modulador del alcance de la legislación básica del Estado. La interpretación amplia de lo básico ha generado una vía libre para el legislador a la hora de configurar la delimitación competencial. Ante esta situación en el Informe del Institut d'Estudis Autonomics sobre la reforma del *Estatut* se presenta la propuesta que sean los Estatutos los que fijen el alcance mínimo de lo básico y no lo realice el Estado como ocurría hasta ahora. El empleo de esta técnica invertida de determinación de lo básico ha sido cuestionado por la doctrina<sup>807</sup> y chocaría con lo determinado por el Tribunal constitucional<sup>808</sup>. Las razones por las que el TC se negaría a

---

<sup>806</sup> Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.276 y ss.

<sup>807</sup> La doctrina señala los inconvenientes que plantea este mecanismo, como son: el determinar el concepto mínimo común que implica la legislación básica, la posible generación de asimetrías entre las comunidades autónomas, la mutabilidad de lo básico chocaría con la rigidez de los estatutos, la inconstitucionalidad de las normas interpretativas contenidas en los estatutos según lo previsto, entre otras, por la STC 76/1983 de 5 de agosto. Por ello, algunos autores han presentado algunas propuestas alternativas al empleo de este sistema de ampliación competencial por vía estatutaria, entre ellas se señala que se reforme el Senado de manera que desempeñe un papel fundamental en la determinación de la normativa básica o que se le atribuya expresamente esta función, o que se cree una comisión bilateral mixta Estado-Comunidades autónomas, o que se amplíen las garantías mínimas de descentralización existentes, o que se detalle todavía más la delimitación competencial. (Cfr. QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 158 y ss).

<sup>808</sup> Pues es el TC el que ha perfilado el concepto de bases y su determinación estatal, lo que generaría la práctica posible de que indirectamente sea el Estado el que al configurar la normativa de lo básico reforme la delimitación competencial (*vid.* así, entre otras las sstc 68/1984, 136/1986, 27/1987, 163/1995) es ahí en dónde se apoya esta propuesta de reformar la determinación de lo básico desde el otro parámetro afectado, el estatuto de autonomía

un control estricto de la fijación de las bases se deben a la dificultad de su acotación dado el carácter de su mutabilidad. El empleo del Estatuto como norma de fijación de las bases supondría la desvirtuación del mismo dentro del esquema de distribución de competencias diseñado por el modelo de federalismo al revés en el que el protagonismo descentralizador se realiza de arriba hacia abajo y no al revés de ahí el protagonismo del Estado en la reforma constitucional<sup>809</sup>

6. La recurrida cláusula “sin perjuicio de” recogida en muchas ocasiones en los estatutos de autonomía plantea el problema de determinar el ámbito competencial autonómico si la competencia estatal a la que afecta el “sin perjuicio” no aparece definida<sup>810</sup>. Las leyes de bases ofrecen una amplia posibilidad competencial estatal aún no definida lo que implica que las cláusulas indicadas dejan la configuración competencial de la comunidad autónoma aún más indefinida de lo que pudiera parecer pues las competencias estatales que las delimitan no están perfiladas y pueden ser amplias amparándose en lo básico.

7. La mediación de las leyes orgánica de transferencia para el encauzamiento del Estado autonómico hacia la llamada “diversidad en la homogeneidad”<sup>811</sup>. Es decir, el

---

<sup>809</sup> Recordar aquí, las ideas señaladas por BLANCO VALDÉS y GROPPÍ. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005 y Cfr. GROPPÍ, Tania, “La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial”, en *Revista de Derecho político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113-127).

<sup>810</sup> Cfr. MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1988, p. 147. En el que el autor se refiere con carácter general al problema de delimitación competencial que sugiere esta cláusula y que vemos que puede incrementarse si la determinación de la competencia estatal está abierta como ocurre en el supuesto de las leyes de bases. Mas el Tribunal constitucional no renuncia totalmente a su fiscalización sobre lo básico sino que fija los límites de común denominador, preferencia de ley, favorecimiento sustantivo al desarrollo por la C.A, la no constitución de una competencia de competencias y la no obligatoriedad del Estado al fijar los contenidos mínimos.

<sup>811</sup> MONTILLA MARTOS destaca que el proceso de la ampliación competencial tendente a la homogenización de las competencias a pareció mediado por la aplicación de la ley orgánica de transferencia y la reforma estatutaria posterior. Y parecía por entonces, fines de la década de los noventa, configurarse como el sentido homogeneizador que tomaba el Estado de las autonomías. Pero el autor ya era consciente de la existencia de algunos problemas si el proceso de ampliación no era consensuado con un acuerdo político previo ni ley orgánica de transferencia, y se empleaba este mecanismo desvirtuado para transferir materias de competencia exclusiva del Estado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 281 y ss). El autor se refiere en estos supuestos a la LO 5/1996 relativa a la reforma del Estatuto de Aragón que se anticipa al acuerdo aunque no imposibilita el consenso y a la LO 6/1997 de transferencia de competencias ejecutivas de tráfico a Cataluña en el que por primera vez se emplea la técnica del 150.2 para diferenciar competencias y no para homogenizar. Sin embargo, esos mismos elementos se cuestionan ahora ante las demandas de incremento diferenciador de autogobierno de algunas comunidades para lo que se presentan propuestas de reformas estatutarias en la

empleo de las leyes de transferencia y delegación para lograr la homogenización del sistema competencial no supone la desaparición de la diversidad. A pesar de la homogeneización<sup>812</sup> aun existen diferencias derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales o histórico jurídicas garantizadas por el bloque de constitucionalidad; o previstas constitucionalmente en la disposición adicional primera de la Constitución; existirían aún diferencias derivadas de los distintos ritmos de traspasos; y, finalmente, cabe que ese produzcan diferencias no jurídicas-competenciales según la importancia que la voluntad política dé al ejercicio competencial en cada territorio.

8. El empleo de las leyes de transferencia y delegación como instrumento configurador de un nuevo modelo de Estado autonómico: La propuesta de FRAGA DE crear la Administración única. Se pretendía establecer un modelo competencial semejante al alemán a través del artículo 150.2 de la CE se modifica el ámbito competencial de las comunidades autónomas extendiéndolo a la ejecución de las facultades del 149.1 de la CE. Esto supondría la desvirtuación de la función en principio encomendada al artículo 150.2 amparándose en la aplicación del principio de subsidiariedad. De esta manera, se producía una reestructuración de la organización territorial al ampliar las competencias a través de una técnica competencial que no estaba prevista para este fin<sup>813</sup>.

A pesar de las posibles críticas que haya experimentado estas fórmulas de modificación competencial, lo cierto es que han demostrado su eficacia como instrumento de ampliación competencial tanto en unos casos estatal como, en otros,

---

que no se había alcanzado el consenso, es el caso de la propuesta de reforma de estatuto vasco conocida como *Plan Ibarretxe*.

<sup>812</sup> <sup>812</sup> Sobre esta cuestión señalan a propósito de la reforma de competencias en la Constitución y el Estatuto que sería útil que desapareciesen las delegaciones y transferencias del art. 150.2 de la CE. Para que esto fuese así debe establecerse una única lista de mínimos de competencias. (Cfr., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, p. 207). Por otro lado, cabe plantearse que una vez producida la homogeneidad de competencias y ampliado el techo competencial autonómico la utilidad de este instrumento parecería disminuir.

<sup>813</sup> Al respecto, conviene revisar el análisis que hace sobre esta cuestión MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp.299 y ss. En él se señalan las ineficiencias que presenta el empleo de esta técnica de reforma extraestatutaria de competencias para implantar la administración única en España. El autor subraya que aunque la delegación y transferencia puede ampliar el marco competencial autonómico no permite modificar sustancialmente el diseño constitucional del Estado autonómico pues no se establecieron para tal fin de reorganizador total del sistema competencial, además, el artículo 150.2 prevé el control estatal de las competencias delegadas o transferidas por lo que las competencias autonómicas aparecerían limitadas a esa supervisión, y, finalmente, no todas las competencias son susceptibles de una transferencia o delegación de su ejecución por lo que no se perfilarían tan claramente las competencias ejecutivas autonómicas en la totalidad de los ámbitos materiales.

extraestatutaria. Lo importante en cualquier sentido, a efectos de la existencia de un modelo federal, no es el instrumento que se emplee en la configuración de esas competencias, sino el mantenimiento de instrumentos de equilibrio y contrapeso que garanticen el autogobierno y la unidad. El uso de mecanismos como las leyes de bases y la aplicación extraestatutaria por la vía del 150.2 de la CE —aún con tendencias distintas, centrípetas y centrífugas—, han sido capaces, en gran medida gracias a la interpretación elaborada por el Tribunal Constitucional, de equilibrar esas tendencias y lograr el avance del proceso autonómico por las sendas del federalismo.

Como ejemplo de ello podemos apuntar lo que ha ocurrido con la comunidad gallega y el empleo de los artículos 150.2 de la Constitución y 36 del Estatuto de autonomía<sup>814</sup>. Así, desde el punto de vista de las materias objeto de traspasos destacaremos que han sido objeto de traspaso a la Comunidad autónoma de Galicia<sup>815</sup>: la Formación profesional y ocupacional, Políticas activas del INEM, Medios administración de justicia, ISM-Asistencia Sanitaria, ISM-Servicios sociales, Profesores de religión, Maestros de instituciones penitenciarias, Encomienda FEGA, Buceo profesional, Enseñanzas náutico- pesqueras, Titulaciones mayores de pesca, instalaciones radiactivas 2º y 3º categoría, Ejecución productos farmacéuticos, Transporte marítimo, Mediadores de seguros.

Pero el traspaso de competencias a Galicia no se ha completado, queda pendiente el traspaso de la competencia de ISM-Empleo y formación, sobre la que tienen facultades

---

<sup>814</sup> El artículo 36 del Estatuto gallego prevé que la Comunidad autónoma, en concreto su parlamento, puede solicitar al Estado la transferencia o delegación de competencias no asumidas en el Estatuto, así como fijar cuál es el organismo al que se le atribuirá dicha competencia. Este artículo se refiere al carácter abierto de la previsión competencial constitucional y la homogeneización jurídica que se produce por los estatutos de autonomía y la aplicación del bloque de constitucionalidad como parámetros jurídicos en la delimitación competencial. Pero los artículos 27.32 y 36 del Estatuto no pueden entenderse como cláusula de recepción de materias a las que se le confieren un carácter estatutario a normas que no lo son aunque se deleguen o transfieran por la vía del artículo 150 de la CE, pues cabría la posibilidad de su recuperación por el Estado, como ya hemos destacado. Simplemente, el artículo 36 del Estatuto gallego se limita a reconocer de un modo expreso la posible solicitud autonómica de materias delegadas o transferidas que se hará siguiendo el procedimiento de los artículos 161-162 del Reglamento del Parlamento de Galicia. (Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco “Comentario al artículo 36 del Estatuto”, contenido en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii* *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 703-704)

<sup>815</sup> Sobre esta cuestión resulta brillantemente explicativo el cuadro —figura 10— diseñado por AJA en el que se recogen las materias pendientes de traspaso de todas las comunidades autónomas y en el que se observa con claridad el avance que se va produciendo en la homogeneidad competencial autonómica al distinguirse las competencias que corresponderían a las comunidades del artículo 151, y las del 143 de la Constitución. (Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, p. 327).

otras comunidades autónomas como son Cataluña o Valencia. Además, existen otro tipo de competencias sobre las que no procedería el traspaso así ocurre con el caso de la materia de Instalaciones penitenciarias, pero esto se refiere no sólo a la Comunidad gallega si no que afecta a todas las comunidades autónomas.

Respecto a la delegación de competencias efectuadas por el Estado a la Comunidad gallega debemos señalar una vez más a los instrumentos que han facilitado el incremento de su techo competencial y la posibilidad de su ejercicio<sup>816</sup>, aunque no suponga la titularidad de esas facultades. Así podemos destacar:

—la ley 16/1995 de 27 de diciembre que transfiere a la Comunidad gallega la competencia exclusiva sobre cooperativas y mutuas, espectáculos públicos y transporte marítimo entre puertos de la Comunidad autónoma. El fin de esta norma era el de homogeneizar las competencias que habían incorporado el resto de Estatutos de las CC.AA a través de los pactos autonómicos del 1992;

—el Real Decreto 1639/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios<sup>817</sup>;

—y de la ley orgánica 16/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad autónoma de Galicia en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.

Estas normas jurídicas estatales amplían el marco competencial gallego por la técnica del 150.2 de reforma competencial extraestatutaria, lo que hace que el Estado actúa como intermediario en el proceso de ampliación competencial cuando las CC.AA no tengan esa competencia y se procede a la homogenización de las mismas. Así, el Estado interviene de un modo activo en la homogenización competencial gallega con los ventajas e inconvenientes que hemos indicado<sup>818</sup>.

---

<sup>816</sup> La importancia de este instrumento en la configuración del autogobierno regional llega al punto de que autores como RUÍZ MIGUEL o FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO, constituyan un tipo de competencias gallegas como las asumidas extraestatutariamente por oposición a las asumidas por vía estatutaria, las previstas en el EAG. (Cfr. RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, p. 177 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ ( coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 193 y ss).

<sup>817</sup> Sobre la importancia del traspaso de los servicios y funciones de las competencias asumidas por el Estatuto de autonomía de Galicia cabe remitirse a SANDE GARCÍA, Pablo “Transferencia de servicios correspondientes ás competencias asumidas no estatuto de autonomía: unha análise das súas disposicións transitoria cuarta e sétima” en *Estudios sobre el Estatuto gallego*, Xunta de Galica, EGAP, Santiago, 1991, pp 487-497.

<sup>818</sup> Entre las ventajas destaca la efectiva homogeneización competencial autonómica y entre los inconvenientes cabe subrayar la posible reversión de la titularidad estatal de las competencias transferidas frente las que ya poseían otras comunidades autónomas y la posible dependencia del interés estatal en que

En conclusión, vemos que las técnicas de transferencias y delegación de las competencias presentan en nuestro ordenamiento una serie de peculiaridades desde el punto de vista de su configuración, lo que ha permitido que la doctrina cuestionase muchas de los problemas que plantean. Sin embargo, su empleo se ha convertido en habitual a la hora de avanzar, propiciado posteriormente la reforma estatutaria en algunos caso aunque no ha sido el supuesto de Galicia, cara la homogeneización de competencias autonómicas. La comunidad autonómica gallega no ha sido ajena a ese proceso aunque quedan pendiente el traspaso de algunas materias estas técnicas han demostrado su efectividad a la hora de ampliar el techo competencial gallego, dentro de los límites señalados. El desarrollo e interpretación que el tribunal constitucional será una pieza clave a la hora de entender el perfeccionamiento práctico de esa ampliación competencial y, en general de la configuración de la distribución de competencias.

### *1.3. Funcionamiento práctico*

Analizadas las disposiciones normativas competenciales previstas en nuestro modelo de Estado autonómico debemos subrayar que la cuestión de la determinación de las competencias no finaliza ahí. La articulación de los ordenamientos constituye una cuestión de primera magnitud dentro de los procesos de configuración territorial de un Estado tanto por su importancia real como por la dificultad que supone la delimitación competencial.

En la práctica, lo importante será determinar cuáles son las facultades que le corresponden a la Comunidad autónoma y el alcance de las mismas. En esa delimitación práctica van ha intervenir dos elementos decisivos, un elemento interno, que será la labor interpretativa del Tribunal constitucional, y un elemento externo la labor reformuladora competencial llevada a cabo por la Unión Europea. Ambos elementos intervendrán sobre las mismas competencias, fijarán sus perfiles, modificarán sus parámetros y, en resumen,

---

el traspaso sea efectivamente realizado, lo que en muchas ocasiones puede depender de criterios más políticos que jurídicos en búsqueda de alianzas de partidos políticos para asegurar el gobierno.

implicarán la necesidad de realizar una breve referencia a las mismas en cualquier ámbito referido a la delimitación competencial en el proceso autonómico.

Por una lado, la actividad jurisprudencial llevada a cabo por el Tribunal constitucional ha sido un elemento decisivo a la hora de determinar los perfiles competenciales, las facultades sobre una materia. Su labor es de suma importancia, a la hora de interpretar los parámetros de constitucionalidad en la delimitación del autogobierno y, opera como un actor trascendental en el desarrollo del proceso del Estado de las autonomías.

Por otro lado, el proceso de integración supranacional en el que se ve inmerso el Estado español a los pocos años del establecimiento del Estado de las autonomías ha supuesto que ambos procesos no puedan ser estudiados de un modo aislado. La configuración actual del Estado autonómico es resultado del desarrollo de un proceso interno de configuración territorial de autogobiernos regionales y su integración en el proceso supranacional europeo. El ámbito competencial ha sido uno de los aspectos en los que de un modo más claro se ha visto lo que ha supuesto el desarrollo de la Unión Europea. Por ello, si nuestro estudio se centra en la distribución competencial de la autonomía gallega no puede eludir el hacer una referencia a cómo se modifica el sistema de competencias con el ingreso en la Unión y en qué medida la Comunidad autónoma participa ante la alteración de sus facultades.

### *1.3.1 La interpretación jurisprudencial*

En el capítulo primero de nuestro trabajo habíamos subrayado como uno de los elementos necesarios de un modelo federal la existencia de un órgano independiente que garantice la delimitación competencial constitucional. No es extraño al desarrollo de la actividad de un Estado el hecho de que surjan conflictos entre sus órganos. En los Estados de corte federal, el problema se acentúa al existir entidades territoriales autónomas dotadas de autogobierno lo que supone el inevitable choque de competencias a la hora de ejercitarlas. En los federalismos modernos, el principal mecanismo de solución impuesto para éstos casos ha sido el establecimiento de una jurisdicción

concentrada que, en nuestro ordenamiento jurídico, se materializa en el Tribunal Constitucional<sup>819</sup>.

Veremos que, por el contrario en el Reino Unido el mecanismo que se prevé es difuso aunque la decisión final, a través de la apelación, correspondería al Comité judicial —el *Privy Council*—, y excepcionalmente, incluso al Gobierno central<sup>820</sup>. A pesar de ese control difuso de las competencias, la vía que ha prevalecido en estos casos ha sido el empleo de mecanismos de consulta y negociación para solucionar los conflictos.

En el caso de España ese órgano es el Tribunal Constitucional<sup>821</sup>. Al respecto, debemos destacar que, la falta de una plena concreción constitucional de la ordenación territorial supuso no sólo el desarrollo de un proceso autonómico de descentralización competencial sino la necesidad de poner en funcionamiento mecanismos de negociación y conflicto entre los distintos niveles de gobierno.

Como ya hemos avanzado, será el Tribunal constitucional, como órgano independiente de los demás órganos constitucionales y en virtud de lo dispuesto en la Constitución<sup>822</sup> y en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional<sup>823</sup>, es el en cargado de

---

<sup>819</sup> Así, el Tribunal constitucional español responde al concepto de órgano federal sin lazos especiales con las colectividades de la federación que fue a elaborado por JELLINEK y CARRÉ DE MALBERG.

<sup>820</sup> Por el momento sólo avanzaremos que se trata de un poder abierto que operaría a través de la aprobación de una legislación subordinada en los términos previstos en el artículo 107 de la *Scottish Act* 1998.

<sup>821</sup> Sobre el Estudio del Tribunal Constitucional español y configuración no sólo en nuestro ordenamiento jurídico si no dentro del Estado democrático resulta necesaria la consulta de GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000 en el que se hace un estudio que va desde el origen y desarrollo de la Justicia constitucional hasta situarlo en el entramado institucional del Estado español sin olvidarse de su relación con el poder comunitario y local.

<sup>822</sup> Recordemos lo previsto en el artículo 161.1.d y 161.2 de la Constitución sobre la jurisdicción del Tribunal Constitucional sobre los conflictos de competencias y el efecto de suspensión temporal de la disposición normativa autonómica recurrida por el Gobierno.

<sup>823</sup> Según prevé el artículo 2.1c y el capítulo II del título IV de la ley orgánica del Tribunal constitucional, ley 2/1979, de 3 de octubre. Si bien esta ley está siendo objeto de una profunda reforma mediante un Proyecto de Ley Orgánica presentado por el Gobierno, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 25 de noviembre del 2005. Este proyecto introduce como una de sus novedades la posibilidad de celebrar una vista por el tribunal tras haber recibido las informaciones, aclaraciones o precisiones, debiendo dictarse sentencia dentro de los 10 días desde el día señalado para la vista o deliberación, salvo que el tribunal estime necesario un plazo más amplio, que en tal caso nunca podrá exceder de treinta días. Estas mismas previsiones se recogen en los conflictos planteados entre los órganos constitucionales del Estado, estableciendo un plazo de un mes para plantear el conflicto por el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones, tras haber transcurrido anteriormente un mes sin que el órgano al que se dirige la notificación no rectifique su postura de asunción de una competencia determinada. Y las mismas posibilidades de celebrar la vista o, en su caso, la deliberación y votación, se extiende su aplicación también a los conflictos en defensa de la autonomía local, que había sido creado con la ley orgánica 7/1999, de 21 de abril.

dirimir los conflictos jurídicos suscitados a la hora de interpretar nuestro ordenamiento jurídico dentro de los parámetros previstos por el texto constitucional<sup>824</sup> y de un modo amplio por el bloque de constitucionalidad<sup>825</sup>. De esta manera, puede entenderse su importancia como elemento de alteración de la delimitación competencial establecida en la Constitución al ser el intérprete de la misma y al configurarse como el garante de la autonomía en el derecho constitucional español<sup>826</sup>.

Es decir, se trata de un órgano dotado de facultades de suma importancia<sup>827</sup> como son las de resolver los recursos de amparo, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias<sup>828</sup>. Para PÉREZ ROYO<sup>829</sup> su justificación se debería a su escasa peligrosidad como instrumento de opresión y a la necesidad de que el Estado se limite la actividad del Estado sin que ello suponga constituir un monopolio de hecho, amparado en la interpretación de la Constitución, que le permitiese interferir indebidamente en la competencia de otros órganos.

---

<sup>824</sup> Sobre la cuestión de la jurisdicción del Tribunal Constitucional *vid.* Sentencia TC 9/1981, de 31 de marzo y la enumeración de sentencias sobre sede territorial de los órganos judiciales cuyas cuestiones de inconstitucionalidad han sido examinadas en las sentencias, contemplada en LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 93 y ss. en el que se establece un índice de sentencias del Tribunal referidas a esta materia, y al que nos remitimos para un estudio más profundo de este tema colateral a nuestro trabajo.

<sup>825</sup> Recordemos que es el propio Tribunal Constitucional quien elabora y perfila este concepto a partir de las sentencias 10/1982 de 23 de marzo y 26/1982 de 24 de marzo aunque esa definición sea variable en función del esquema normativo que se aplique y su ámbito material. Es decir, el concepto de bloque de constitucionalidad varía en materia de seguridad pública o en materia educación. (Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994, p. 83).

<sup>826</sup> Por este motivo, RUIPÉREZ ALAMILLO se detiene en el análisis de la compatibilidad del Tribunal constitucional con el Estado democrático, su autocontrol y autodisciplina, y su configuración como órgano federal independiente que garantiza la autonomía autonómica. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp. 121 y ss.).

<sup>827</sup> Alguna de sus potestades han sido cuestionadas por la doctrina ya desde el comienzo de su actividad, sobretudo, por la politización y por su posible configuración como órgano judicial super supremo —al ser muchas de las sentencias dictadas por el TS recurridas ante el TC—. Incluso se ha llegado a hablar de “la cantidad de inconsecuencias de tipo jurídico a que puede dar lugar la combinación del recurso previo de inconstitucionalidad con un sistema represivo de control de constitucionalidad con un sistema represivo de control de constitucionalidad, así como la tendencia casi irresistible que comporta a la politización de la Justicia Constitucional, tendencia perfectamente ejemplificada por la experiencia española”.(Cfr. ROYO, Javier, *Tribunal Constitucional y la división de Poderes*, tecnos, Madrid, 1988, pp.74-75).

<sup>828</sup> Sobre la posición del Tribunal Constitucional resulta pertinente la consulta de la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988, pp.175 y ss, en la que se analiza la posición jurídica, los riesgos y las críticas a un órgano cuyas sentencias pueden ser consideradas respuestas a conflictos políticos pero sobre los que se decide jurídicamente.

<sup>829</sup> Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, *Tribunal Constitucional y la división de Poderes*, tecnos, Madrid.

1.3.1.a) Líneas jurisprudenciales. El desarrollo del Estado de las autonomías y la interpretación de términos oscuros

Desde el punto de vista de nuestro objeto de estudio, vemos que el Tribunal constitucional entre sus competencias desempeña una labor importante en el control de la división vertical del poder. Los mecanismos empleados por el Tribunal para la resolución de los casos planteados y el desarrollo de su doctrina en el ámbito de la configuración territorial del Estado son: los conflictos de competencias, la resolución de conflictos de constitucionalidad de las normas y el conflicto de la defensa de la autonomía local<sup>830</sup>.

Los artículos 161. 1.a) y c) y 161.2 de la Constitución<sup>831</sup> española habilita la intervención de este órgano en la delimitación competencial a través de: dos mecanismos específicos —la resolución de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas o entre ellas y la resolución de la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas interpuestas por el gobierno—; y, a través de una vía general —la resolución de los recursos de inconstitucionalidad en los casos en que los conflictos tengan su origen en normas con rango de ley<sup>832</sup>—

---

<sup>830</sup> Sobre esta cuestión *cf.* PORRAS RAMÍREZ, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001. En él se expresa las carencias que presenta el régimen legal y las aportaciones que realiza la Carta Europea de la Autonomía local en el Establecimiento de mecanismos operativos que se trasladarían al Pacto local que suscribe la determinada insuficiencia que presentan los mecanismos que tutelaban antes. Además, el autor describe las fases por las que atraviesa la reacción de este nuevo mecanismo que va desde el Consejo de ministros de 1997, pasando por el consenso de la Federación Española de Municipios y provincias hasta finalmente a la reforma de la LOTC con la aprobación y entrada en vigor de la ley orgánica 7/1999. Este nuevo tipo de recurso el llamado “conflicto en defensa de la autonomía local” lo plantearán los municipios y provincias frente el Estado o una Comunidad autónoma en el caso de que se vulnere su autonomía. Este procedimiento se tramita como un recurso de inconstitucionalidad en dos procesos. En el primero de ellos se declara la vulneración de la autonomía y en el segundo se declara la inconstitucionalidad. *Cfr.* también GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 236 y ss, en las que se centra en el estudio de la protección constitucional y la garantía institucional de los municipios como resultado de una formulación jurisprudencial que comenzaría con la STC 32/1981 de 28 de julio, también sobre las garantías constitucionales de al autonomía local, y su regulación de la ley orgánica. El autor destaca: el hecho de que este recurso concluya con dos sentencias una sobre el conflicto y otra sobre, si procede, la inconstitucionalidad; que su objeto sólo sena normas con rango de ley del Estado y las comunidades autónomas y el hecho que el recurso de inconstitucionalidad ya supondría una vía suficiente para tales supuestos.

<sup>831</sup> *Vid.* Artículos 27 y ss., 60 y ss, y 76-77 de la LOTC

<sup>832</sup> *Cfr.* SST 32/1983 de 28 de abril y 49/1984 de 5 de abril. Sobre el recurso de inconstitucionalidad, *cf.* BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2001.

Dentro de esos mecanismos el conflicto de competencias ha sido el que mayormente se ha empleado a la hora de delimitar las competencias tanto si las Comunidades y el Estado se declaran competentes como ambos señalan que no —en estos casos nos encontraríamos ante conflictos positivos o negativos de competencias—. Dentro de este proceso no se incluirían aquellos cuya competencia se hubiera atribuido por ley o norma con rango de ley, ya que éstos desde su inicio han de tramitarse como recurso de inconstitucionalidad<sup>833</sup>. Sin embargo, la no interposición en su momento del recurso de inconstitucionalidad no impedirá posteriormente presentar el conflicto de competencias<sup>834</sup>.

A pesar de la distinción existente entre los procesos, en la práctica, el Tribunal acumula en un único procedimiento los conflictos de competencia y los recursos de inconstitucionalidad de manera simultánea<sup>835</sup>, lo que para GONZÁLEZ-TREVIJANO<sup>836</sup> no deja de ser curioso al ser de diferente naturaleza y sentido ambos procesos.

El Tribunal constitucional como máximo intérprete de la Constitución no se limita a determinar la constitucionalidad de una norma o la competencia de un órgano sobre una materia si no que aclara lo dispuesto en la carta magna y va elaborando una doctrina sobre aquellas cuestiones competenciales que se plantean. Lo cual de un modo mediato ha supuesto la alteración del techo competencial del Estado o de las autonomías de ahí la necesidad de que hagamos una breve referencia a su labor en este ámbito.

En este sentido, la doctrina del Tribunal constitucional<sup>837</sup> en materia de derecho competencial ha supuesto:

---

<sup>833</sup> Sobre esta cuestión se ha pronunciado en Tribunal constitucional, entre otras, en la SSTC 17/1991 de 31 de enero, 184/1996 de 14 de noviembre

<sup>834</sup> *Vid.* STC 26/1982 de 24 de mayo.

<sup>835</sup> *Vid.* Como ejemplo citaremos las STCC 49/1995 de 16 de febrero y 102/1995 de 26 de junio.

<sup>836</sup> *Cfr.* GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 226, nota al pie 124. Sobre el tema de la delimitación de éstos procesos también nos remitimos al análisis que hace el autor de la naturaleza, regulación, objeto, tipos de conflictos, proceso y efectos, en las páginas 224-236 del citado libro.

<sup>837</sup> Existe abundante literatura sobre el tema que se ha centrado en el estudio de las sentencias pronunciadas en las primeras décadas del funcionamiento del tribunal, tanto de un modo específico como en términos generales al referirse al Tribunal Constitucional y El Estado de las autonomías. Por ejemplo, LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999; LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994. O en concreto sobre la jurisprudencia y los procesos en materia territorial, *Cfr.* CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco *et alii*, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Mc Graw Hill, Madrid, 2000 y TEROL BECERRA, Manuel J., *De la jurisprudencia*

1. Precisar el concepto de autonomía. De tal modo que se fijan los contornos precisos que distingue la soberanía del pueblo y que afecta a todo el territorio de la autonomía de las comunidades<sup>838</sup>. Es precisión será determinante a la hora de entender la configuración del principio de primacía competencial del Estado contemplado en la Constitución en el artículo 149.3. Así mismo, se establece la distinción de esta autonomía de la autonomía de los municipios y provincias que se le enmarcan dentro de la llamada administración local<sup>839</sup>

2. Dirimir tanto los conflictos negativos como positivos de competencias<sup>840</sup> entre el Estado y las comunidades autónomas o las comunidades autónomas entre sí<sup>841</sup>. Lo que implica determinar el objeto del conflicto de competencias<sup>842</sup>. Y supondrá establecer el ámbito de desarrollo práctico y eficaz de la delimitación competencial de cada uno de los entes territoriales dentro del parámetro de constitucionalidad<sup>843</sup>.

---

*constitucional relativa a la estructura territorial del Estado. Análisis del cuatrienio 1995-1998*, Tirant lo Blanch alternativa, Valencia, 2001.

<sup>838</sup> Sobre esta cuestión nos hemos referido anteriormente, simplemente aquí nos remitimos a lo ya expuesto, y, citaremos como ejemplo la STC 32/ 1981, de 28 de julio en concreto al su fundamento jurídico 3.

<sup>839</sup> Sobre su garantía constitucional *cf.* los artículos 137 y *ss.* de la CE. Sobre los procesos de delimitación y caracterización de la autonomía local, conviene consultar las SSTC 32/1981 de 28 de julio, 84/1982 de 23 de diciembre, 38/1983 de 16 de mayo, 23/1987 de 23 de febrero, 170/1989 de 19 de octubre, 128/1991 de 4 de julio, 46/1992 de 2 de abril, 109/1998 de 21 de mayo, 11/1999 de 17 de enero, entre otras.

<sup>840</sup> Sobre esta cuestión el Tribunal comienza a desarrollar su actuación en las sentencias 37/1981, 35/1982/, 39/1982, 67/1983 110/1983, 125/1984 y 80/1985. Además, sobre los conflictos negativos, *vid.* a Sentencia TC 156/1990, de 18 de octubre, los autos AATC 142/1989 y 322/1989 sobre los requisitos que han de concurrir —que se haya obtenido de las Administraciones implicadas sendas resoluciones negativas o declinatorias de competencias, y de otro, que dicha negativa se funde en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que componen el bloque de la constitucionalidad—.

<sup>841</sup> *Vid.* Sentencia 94/1985, de 29 de julio.

<sup>842</sup> Si bien se distingue la posición del Estado al de las comunidades autónomas, *Vid.* STC 195/2001, de 4 de octubre en su fundamento jurídico 2º en la que el Tribunal ha dicho con reiteración respecto del objeto procesal de los conflictos constitucionales de competencia, y según se recuerda en la STC 243/1993, de 15 de julio, que en este tipo de procesos no es indispensable que quien los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro si no que basta con la alegación de que una disposición o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad. Aunque, en el caso de las Comunidades Autónomas, además se requiere, se vea afecta al ámbito de su autonomía condicionando o configurando sus competencias de forma que juzgue contraria a ese esquema

<sup>843</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA expresa que las comunidades son entidades políticas internalizadas en el seno del Estado y con el conflicto de constitucionalidad se cuestiona el sistema organizativo de la CE. Por ello, el único órgano con competencia para resolverlos presenta unas características especiales tanto en la técnica, pues se suspende la disposición o resolución recurrida, como en los conflictos que son judicializados desde el principio, como en la materia administrativa directamente impugnada que tiene trascendencia práctica a la hora de fijar los límites de la autonomía entran en juego los parámetros de constitucionalidad y para constitucionalidad. (*Cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 152 y *ss.*)

3. La fijación de los límites competenciales constitucionales<sup>844</sup> y la configuración del parámetro de constitucionalidad<sup>845</sup> y del bloque de constitucionalidad. Es decir, a la hora de interpretar cuál es el ámbito competencial de un ente territorial el Tribunal constitucional tomará como referente no sólo la Constitución sino todos los elementos que integran el bloque de constitucionalidad<sup>846</sup>, en las variables que el tribunal considere oportunas<sup>847</sup>. Pero no cabrá que el legislador estatal dicte normas que afecten a ese reparto ni para suplir lagunas ni en la interpretación de los criterios que sirven de base<sup>848</sup>.

4. El establecimiento de los derechos históricos y la foralidad<sup>849</sup> sobre todo esto resultará muy interesante desde el punto de vista de la garantía de las competencias autonómicas ya que configura los ámbitos en los que por razón de historia o foralidad corresponden a una determinada comunidad autónoma, es el caso de es el caso del régimen fiscal especial de Navarra.

5. La determinación del territorio como elemento delimitador de las competencias de la comunidad autónoma en relación con el Estado y las demás comunidades autónomas<sup>850</sup>. Ya desde los primeros años de su actividad el Tribunal ha ido perfilando cuestiones como la preferencia de aplicabilidad del derecho autonómico en las materias de competencias exclusivas autonómicas dentro del territorio de la

---

<sup>844</sup> Dada la gran lista de sentencias que podríamos señalar simplemente aquí indicaremos las dictadas en este año. Así, podemos citar la STC 133/2006, Sentencia 135/2006, de 27 de abril de 2006. Si se quiere ampliar el estudio resulta oportuna la remisión a LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp.623 y ss. que se centra sobre todo en el análisis de la STC 163/1995

<sup>845</sup> Sobre el parámetro de constitucionalidad debemos destacar que en muchas ocasiones la determinación de la constitucionalidad de las normas se soluciona por el concurso de varias normas en el control de constitucionalidad ya que tiene varios puntos de conexión con varios preceptos constitucionales es lo que el Tribunal constitucionalidad ha llamado canon de constitucionalidad de las normas constitucionales que determinarían su parámetro de validez, por ejemplo en su sentencia 71/1996 de 3 de marzo. (Cfr., BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 106 y ss).

<sup>846</sup> Sobre su variabilidad *Vid.* Sentencia TC 66/1985, de 23 de mayo

<sup>847</sup> BALAGUER CALLEJÓN señala que no se ha clarificado cuáles son las normas que integran el canon de constitucionalidad y si se trata de un número abierto. Generalmente se ha entendido que lo integran los Estatutos de autonomía, las leyes de transferencia y delegación y algunas leyes orgánicas. (Cfr., BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, p. 108, nota al pie 274).

<sup>848</sup> *Vid.* la STC 76/1983.

<sup>849</sup> *Vid.* Las SSTC 63/1986 y 62/2001.

<sup>850</sup> Así lo establece el Tribunal en las sentencias 37/1981, 73/1983, de 29 julio, 44/1984 de 27 de marzo, 99/1986 de 11 de julio, 37/1987, 86/1989, 150/ 1990, 132/1996, entre otras. Ya desde las primeras sentencias el Tribunal fue consciente del empleo de este criterio delimitador por la dificultad que suponía racionalizar determinadas actividades desde un punto de vista competencial cuando se refiere a una misma realidad o a un mismo espacio físico.

región<sup>851</sup> frente lo que ocurre con las competencias de desarrollo o de ejecución; la posible concurrencia de competencias en un mismo territorio por razón de objeto o interés<sup>852</sup> jurídico tutelado; la posible utilización del territorio para definir la titularidad competencial de materias como ferrocarril, canales o regadíos, energía eléctrica, etc<sup>853</sup>. De esta manera el territorio es una condición necesaria pero no suficiente en la determinación competencial<sup>854</sup>

6. El establecimiento de los requisitos necesarios para la impugnación competencial<sup>855</sup>. En concreto, el Tribunal constitucional se pronuncia sobre la legitimación de las partes y su representación, del objeto, de los plazos, del ámbito territorial de aplicación, y el carácter legal o infralegal de lo impugnado<sup>856</sup> etc.

7. La determinación de lo básico así definiendo el ámbito competencial del Estado y el margen disponible para la Comunidad autónoma siendo el límite el no agotamiento de un mínimo ámbito para la comunidad autónoma<sup>857</sup>. Para RUBIO LLORENTE éstas no forma parte del bloque de constitucionalidad pero para BALAGUER CALLEJÓN sí.

8. La fijación de la naturaleza jurídica del Estatuto al integrarlo dentro del bloque de constitucionalidad<sup>858</sup> por un lado y al considerarlo ley orgánica en otros casos<sup>859</sup>.

---

<sup>851</sup> La STC 82/1986, de 26 de marzo. Así, las competencias exclusivas de la CC.AA discurren íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma si no se tomarán como actividades de ejecución, *vid.* SSTC 53/1983 y 97/1983 de 16 de noviembre. Aunque cabe la posibilidad de traspasar las funciones y servicios de las competencias integradas dentro del interés general.

<sup>852</sup> La STC 113/1982, de 6 de diciembre o la sentencia 77/1984, de 3 de julio.

<sup>853</sup> La STC 86/1988, de 3 de mayo.

<sup>854</sup> Así, se pronunció el Tribunal al hablar de las competencias en autorizaciones de las instalaciones eléctricas, STC de 2 de febrero de 1984.

<sup>855</sup> La STC 44/1986, en su fundamento jurídico 1 determina que el Gobierno puede impugnar, las disposiciones autonómicas de rango infralegal por razones no competenciales siempre que las supuestas vulneraciones en que se base la impugnación versen sobre «materia constitucional y no meramente legales» (*vid.* STC 16/1984, fundamento jurídico 4 en relación con la STC 54/1982, fundamento jurídico 7.º).

<sup>856</sup> *Cfr.* BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 93-105.

<sup>857</sup> Resulta muy significativa aquí la sentencia sobre la LOAPA, STC 76/1983.

<sup>858</sup> Recordar de nuevo que, como hemos visto, esta idea ya fue formulada por el Tribunal desde sus primeras, así ya aparece recogida en las sentencias 10/1982, de 23 de marzo, 26/1982, de 24 de marzo. Posteriormente, fue desarrollada por la doctrina, fundamentalmente por RUBIO LLORENTE, y, en la actualidad, presentadas las propuestas de reformas estatutarias y constitucionales, se habla de una reforma del bloque e constitucionalidad.

<sup>859</sup> Como ocurre en la sentencia 99/1986 de 11 de julio por la que admite la legitimación de una Comunidad autónoma que impugna el Estatuto de otra aun cuando la norma no afectaba el ámbito de la autonomía de la otra comunidad demandante.

9. El delimitar el ámbito competencial del Estado a la hora de armonizar competencias y los límites a esa armonización.<sup>860</sup>

10. El perfilar ámbitos competenciales estatal y autonómicos en los casos de legislación concurrente y compartida<sup>861</sup>. En este sentido TEROL BECERRA destaca que las sentencias del Tribunal constitucional se pronuncian sobre la legitimidad de la Comunidad autónoma para ser parte del recurso, la admisibilidad del mismo, el cumplimiento de los requisitos y plazos para su presentación.

11. Los efectos jurídicos que tienen la declaración de inconstitucionalidad<sup>862</sup> de una norma o incompetencia de un órgano. Estos efectos tienen valor de cosa juzgada, fuerza de ley, valor de sentencia firme y efecto *erga omnes* vinculando a los poderes públicos, aunque limitado por el principio de conservación<sup>863</sup>. Estas sentencias pueden suponer tanto de suspensión<sup>864</sup> de lo impugnado<sup>865</sup> como la determinación de su nulidad<sup>866</sup>.

---

<sup>860</sup> Cfr. La sentencia sobre la LOAPA, STC 76/1983.

<sup>861</sup> Sobre esta cuestión conviene revisar TEROL BECERRA, Manuel J. *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, STORINI, Claudia, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, colección Tirant Monografías nº 247, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002 y GONZÁLEZ-TREVIANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 223-235.

<sup>862</sup> Cabe indicar aquí un desequilibrio en la posición estatal y autonómica, en relación con el recurso previo de inconstitucionalidad, ya que, aunque en 1985 el Gobierno central se liberó de la suspensión preventiva las comunidades autónomas siguen sufriendola. Y ese desequilibrio podría potenciarse más porque como indica GARCÍA DE ENTERRÍA cabría extenderlo a los supuestos de los proyectos de Estatutos de autonomía y a las leyes orgánicas, ya que no se trata de unas competencias meramente consultivas sino preceptivas semejantes a las del Consejo Constitucional francés. (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 153 y ss).

<sup>863</sup> El artículo 164.1 de la Constitución determina esos efectos lo que supuso la configuración del Tribunal constitucional como un legislador negativo, ya que a través de su interpretación de la Constitución manifiesta en sus sentencias determina con fuerza de ley y efectos *erga omnes* aquello que es inconstitucional. Se podría entender que el principio de conservación previsto en el artículo 164.2 de la carta magna actúa como un límite de la capacidad legislativa del Tribunal dado que la ley subsistiría en las partes no declaradas no afectadas por la inconstitucionalidad salvo que el fallo indicase lo contrario. Sobre los efectos de la sentencia del Tribunal constitucional, (cfr. GONZÁLEZ-TREVIANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 104 y ss).

<sup>864</sup> De un modo más específico resulta interesante la consulta del libro de PASCUAL MEDRANO, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi editorial, 2001, en sus páginas 53 y ss, se hace un estudio pormenorizado de la impugnación de las disposiciones normativas con fuerza de ley indicando los supuestos de suspensión automática, su inicio, duración, y levantamiento o ratificación y aquellos criterios que se han empleado para ello; en el caso de los conflictos de competencia se destaca la desigualdad entre el Estado y las comunidades autónomas, los posibles efectos sobre tercero y el desarrollo de un control indirecto por la vía del artículo 67 de la LOTC. Además, la autora destaca que la vía del artículo 161.2 de la CE sirvió para introducir esa suspensión no sólo respecto a los conflictos de inconstitucionalidad o positivos de competencias impugnados por el Estado frente a una comunidad autónoma si no que se han extendido a

Dentro de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional nos encontramos con las llamadas sentencias interpretativas<sup>867</sup> que determinan, como su nombre indica, el sentido adecuado que el Tribunal considera sobre la interpretación de la Constitución. Éstas han sido introducidas por la práctica jurisprudencial y suponen una manifestación de su autonomía con las que el Tribunal ha intentado solventar conflictos de competencias independientemente del autor que las causase. De esta manera se iba configurando el ámbito competencial de los actores del proceso autonómico. De ahí el gran protagonismo del máximo interprete de la constitución en el mismo.

En todo caso, el proceso autonómico es un proceso consolidado, a pesar del gran número de conflictos surgidos entre el Estado y las autonomías<sup>868</sup> en los que el Tribunal constitucional ha jugado un papel protagonista definiendo el Estado de las autonomías.

A lo largo de las casi tres décadas de configuración del modelo territorial español, sí, se ha observado una evolución en la posición del Tribunal Constitucional. Así, su doctrina interpretativa en torno a determinados ámbitos ha ido evolucionando. Como ejemplos de esa evolución doctrinal que afecten a cuestiones de nuestro tema de estudio podríamos señalar:

a) La definición del concepto de autonomía. En los primeros años, el Tribunal Constitucional empleó un concepto político y difuso de autonomía —por ejemplo la

---

los supuestos de disposiciones sin fuerza de ley o resoluciones de las comunidades autónomas a las que se le aplica la suspensión automática. (Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi editorial, 2001, p. 151)

<sup>865</sup> *Vid.* Auto del TC 1149/1988, de 11 de octubre.

<sup>866</sup> *Vid.* Sentencia TC 45/1989, de 20 de febrero, Sentencia TC 148/2006, de 11 de mayo.

<sup>867</sup> TEROL BECERRA, destaca que pueden ser parcialmente estimatorias o desestimatorias y su categoría no está prevista en ningún precepto constitucional ni de la LOTC. Cfr. TEROL BECERRA, Manuel J. *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, pp. 107 y ss.

<sup>868</sup> Mas de la función del Tribunal constitucional podemos indicar que el gran número de conflictos autonómicos-estatales hace que el TC se retrase en la resolución de los mismos. Y que, en algunos casos, la vía del TC ha sido insuficiente para resolver problemas competenciales no resueltos por falta de una previsión legal de mecanismos, como el no traspaso de las competencias por el Estado y la inexistencia de un Recurso de inconstitucionalidad por omisión —a pesar de la reciente la reforma de ley orgánica del Tribunal constitucional, LO 7/99 de 21 de abril de 1999, que establece un nuevo tipo de conflictos “los conflictos en defensa de la autonomía local” estos no garantizan el autogobierno autonómico sino el local—.

sentencia 37/1981<sup>869</sup>, ya citada en este trabajo—, aunque la mayoría de las sentencias se centran en la definición de las competencias, en la primacía del Estatuto sobre las demás leyes, sobre el carácter indisponible de las competencias sólo modificadas reformando la Constitución española y los Estatutos —como se estableció en la sentencia 76/1983 sobre la LOAPA— etc. Así, en esta sentencia sobre la LOAPA, el Tribunal Constitucional ofrece un concepto de Estado autonómico como estado compuesto en el que ninguna ley del Estado puede interponerse ante la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

b) Legitimación autonómica para interponer el recurso de constitucionalidad<sup>870</sup>. En un principio sólo se entendía la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos que tutelaban intereses públicos generales y la legitimación de los órganos de las comunidades autónomas sólo estaba reservada al supuesto en que las normas les afectasen a sus intereses particulares<sup>871</sup>. Posteriormente, el Tribunal extendió la legitimación de las comunidades a los casos en los que la Comunidad autónoma dispusiese de competencias propias sobre la materia aunque distintas de las del Estado<sup>872</sup>. Aunque esta interposición de recurso de la comunidad autónoma se ve limitada en los supuestos en que se demande a otra comunidad autónoma<sup>873</sup>

c) La determinación del bloque de constitucionalidad. Desde las primeras sentencias en que el Tribunal se refiere al mismo como parámetro de constitucionalidad hasta la sentencia 66/1985 en la que asienta una doctrina del mínimo contenido sobre el bloque de constitucionalidad, semeja que el Tribunal pretende fijar los límites y el contenido del mismo a las normas que serían imprescindibles para efectuar el juicio de

---

<sup>869</sup> La STC 37/1981 destaca que la potestad legislativa de las CC.AA puede dar lugar a tratamientos diferentes de los ciudadanos y que la igualdad se limita a los derechos fundamentales y a las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales. La STC 76/1983, sobre la LOAPA en la que el TC anula gran parte de la ley por el doble carácter orgánico y armonizador y por operar como simple interpretación de la CE.

<sup>870</sup> Sobre este tema resulta interesante la consulta del libro de ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *Legitimación de las comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992.

<sup>871</sup> *Vid.* Sentencia 25/1981.

<sup>872</sup> *Vid.* Sentencia 84/1982.

<sup>873</sup> *Vid.* el art. 31.1º de la LOTC y la Sentencia 99/1986 sobre el condado de Treviño. *Cfr.* también ALLUÉ BUIZA, Alfredo, *Legitimación de las comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992, pp. 31-33, el autor niega la posible analogía de la prohibición de impugnación del 32.1 LOTC a las proposiciones de ley de una comunidad autónoma presentada ante el congreso. En estos supuestos no cabría limitar la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas que tomada en consideración por el Congreso se convierte en proposición del Congreso, por lo que las comunidades disponen de una vía de participación política en competencias incluso exclusivas del Estado, a tenor del 87.2 de la CE.

constitucionalidad. A esta mutabilidad del parámetro de constitucionalidad y el problema de su posible inconstitucionalidad ya nos hemos referido<sup>874</sup>.

d) La determinación del criterio general de delimitación competencial de la comunidad autónoma al espacio físico delimitado. En un principio se considera al territorio como ese criterio delimitador<sup>875</sup> pero al poco tiempo comienza a manifestarse la dificultad de racionalizar determinadas actividades a un espacio físico o a una misma realidad<sup>876</sup> por lo que surge la necesidad de establecer otros criterios cuando se afectase a ámbitos materiales o espaciales fuera de la comunidad<sup>877</sup>. En este sentido, y, en el caso concreto de la Comunidad autónoma gallega<sup>878</sup>, podemos destacar una excepción al principio de territorialidad. Singularidad que el propio Estatuto de autonomía y su desarrollo legislativo posterior<sup>879</sup> contempla, y que consiste en la extensión de la galleguidad más allá de nuestras fronteras regionales<sup>880</sup> no sólo de un modo estricto para los gallegos y descendientes de gallegos que gozarán de los mismos derechos políticos, sino también a colectividades situadas en el extranjero<sup>881</sup>.

e) La determinación de las bases o el concepto de norma básica. Se trata de un sistema muy complejo de delimitación ya que no existe un concepto unitario de bases si no que caben distintas acepciones dentro del artículo 149.1. En el desarrollo de su

---

<sup>874</sup> Revisar de nuevo BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 110 y ss.

<sup>875</sup> Ejemplo de ello son las sentencias 37/1981, 72/1983/44/1984, 37/1987, 86/1989, 150/ 1990, 132/1996.

<sup>876</sup> *Vid.*, la STC 113/ 1983.

<sup>877</sup> Es el caso de los bienes situados fuera de la comunidad o impuestos indirectos (*vid.* STC 150/1990) o la racionalización de la regulación de una actividad en función de la materia (*vid.* sentencia 102/1995)

<sup>878</sup> Aunque otros estatutos de autonomía como el asturiano en su art. 8, el cántabro en el art. 6, el extremeño en el art. 5.5, etc establecen previsiones semejantes sobre el reconocimiento a colectividades extraterritoriales del carácter oriundo de la comunidad, y luego las desarrollarán a través de leyes como la ley de 9 de mayo de 1984 de reconocimiento de la asturiana, ley 25 de marzo de 1985 de reconocimiento de comunidades montañosas o cántabras asentadas fuera de Cantabria o la ley 3/1986 de 24 de mayo sobre el reconocimiento de la extremeñidad.

<sup>879</sup> *Vid.* Los artículos del Estatuto gallego 37.1 sobre el principio de territorialidad aplicable a las competencias autonómicas, el artículo 7 sobre el reconocimiento de la galleguidad de las colectividades gallegas sitas en el extranjero, el artículo 3.2 sobre el reconocimiento de la condición de gallegos y la aplicación de sus derechos políticos para los residentes y descendientes de gallegos que viven en el extranjero. También resulta necesaria la consulta en esta materia de la ley 4/1983 de 15 de junio de reconocimiento de la galleguidad.

<sup>880</sup> Sobre esta cuestión se pueden consultar, entre otros, el comentario al art. 3.1 del Estatuto de autonomía realizado por DE FRUTOS ISABEL, José M<sup>a</sup>, en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 49-53

<sup>881</sup> Sobre esta cuestión de importancia migratoria histórica para la comunidad y dada su relevancia política, económica, y social, debemos resaltar que plantea la necesidad de creación de una Dirección general de Relaciones con las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia y de un registro de las mismas.

doctrina el Tribunal Constitucional<sup>882</sup> se ha encargado de distinguir entre las bases, las condiciones básicas referidas al aspecto material de la regulación básica, entre las normas básicas y la legislación básica referida a las bases desde un punto de vista formal. De esta manera, el Tribunal Constitucional ha intentado ir racionalizando cada sector e ir determinando el carácter que las bases han de tener. Si bien se pueden extraer de su labor interpretativa una serie de elementos comunes que, en general, definen las bases. De este modo, podemos destacar que<sup>883</sup>: el fundamento general de la competencia exclusiva del Estado se localiza a la hora de determinar la normativa básica o las bases en función de la materia; la competencia exclusiva estatal permite la intervención de las comunidades autónomas en lo no básico si existiera una previsión estatutaria al respecto; no cabe que el Estado agote la regulación de la materia al ejercitar su competencia de desarrollo legislativo; las normas básicas que dicte el Estado deben permitir el desarrollo de opciones diversas a las Comunidades autónomas; como excepción la normativa básica estatal puede ser parcialmente inaplicable en algunas Comunidades autónomas; la noción material de bases justifica la inclusión de competencias de simple ejecución dentro de la competencia exclusiva del Estado; etc.

f) La actividad internacional de las comunidades autónomas. También aquí se observa una evolución desde la negación de cualquier intervención internacional de las regiones hasta la admisión de la creación de oficinas de representación permanente en Bruselas lo que produjo posteriormente su extensión a la celebración de convenios y acuerdos bilaterales entre la región y otro Estado o región de otro Estado<sup>884</sup>. Sobre este apartado nos remitimos a lo que señalaremos en la siguiente parte de este subapartado.

---

<sup>882</sup> *Vid.*, como claro ejemplo de esa evolución la sentencia de la LOPA y la delimitación de lo básico, y la categorización que se llega a hacer en la STC 102/1995 de 26 de junio, f.j. 7.

<sup>883</sup> Sobre esta cuestión debemos remitirnos a la consulta, dada la profundidad de estudio y claridad expositiva de un tema tan complejo, del libro de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 237-315.

<sup>884</sup> Estas acciones de proyección exterior se amparan en la jurisprudencia constitucional, como las STC 17/1991, de 31 de enero, STC 90/1992, de 11 de junio, y tienen como fin la investigación científica y técnica, la promoción cultural y lingüística, etc. Así se admite la posibilidad de existir: acuerdos de cooperación catalanes con los Cuatro Motores para Europa, las regiones de Baden-Württemberg (Alemania), Rhône-Alpes (Francia) y Lombardía (Italia); la participación catalana y valenciana con las regiones francesas, italianas, en las “Ruta de las altas tecnologías de Europa del Sur”; oficinas autonómicas en el extranjero establecidas por los Decretos 72/2002 de 20 de marzo, 9/2003 de 23 de enero, 24/2003 de 11 de febrero, 25/2003 de 11 de febrero, 26/2003 que crean y regulan los institutos de *Enskadi* en México, Madrid, Chile, Argentina y Venezuela. En el caso de Galicia, hemos de indicar que la acción exterior, coordinada por la Dirección Xeral de *Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior* llevada a cabo se proyecta no sólo en Europa —ya que participa activamente en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa y su Comisión Arco Atlántico y es miembro directivo de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa—, como veremos, sino que también de un modo significativo en América Latina, en concreto,

De esta manera, el Tribunal constitucional español ha actuado dentro de la configuración de nuestro modelo territorial como un protagonista dentro del sistema de relaciones establecidas entre el Estado y las Comunidades autónomas al ser numerosos los conflictos suscitados entre el Gobierno central y los autonómicos<sup>885</sup>. Su resolución no sólo ha supuesto el fin de la controversia planteada si no también la configuración interpretativa de los múltiples elementos que configuran el Estado de las autonomías y que no aparecían claramente definidos en la Constitución. Como señala AJA<sup>886</sup>, no existe una sentencia importante que pueda ser considerada desastrosa aunque quepa la discusión sobre los términos de su interpretación, sí en cambio son muchas las sentencias positivas, como hemos visto.

La labor del Tribunal constitucional en el ámbito del desarrollo del Estado de las autonomías ha sido equilibrada y sería aunque no exenta de críticas referidas a la mejora de sus líneas jurisprudenciales o la posible participación de la Comunidad autónoma en la elección de sus miembros de manera que se asegurase una mejor defensa de los intereses regionales. Pero, lejos de todas esas críticas la actuación llevada a cabo por el Tribunal constitucional se ha enmarcado dentro del proceso autonómico como un elemento más, sin desmerecer su protagonismo, respecto al incremento del autogobierno autonómico. En este sentido resulta de trascendente importancia hacer un pequeño estudio sobre cómo se ha incrementado el autogobierno regional por la acción del Tribunal constitucional, para ello veremos lo ocurrido con la comunidad autónoma gallega.

---

la Xunta ha promovido el turismo cultural del camino de Santiago, aumentando los convenios entre las universidades gallegas e Iberoamericanas, acercado lazos con la emigración gallega a través del concepto de "galeguidade" y estrechado sus relaciones económicas con MERCOSUR, por las posibilidades que ofrece a la promoción de las empresas gallegas, y por su interés en colaborar con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así lo recoge el Memorándum de Cooperación para favorecer el intercambio de información y de técnicos en áreas de interés común, así como para la realización de cursos, seminarios, etc. sobre aspectos relacionados con la integración; debemos destacar aquí que Galicia fue uno de los primeros casos en el que una comunidad autónoma firma un protocolo de cooperación con una organización económica internacional y en la que se produjo, teóricamente, el intento más riguroso de coordinación entre los distintos departamentos de una administración autonómica en el ámbito específico de la cooperación al desarrollo, con la Comisión de acción exterior, además cabe destacar que esta comunidad autónoma destaca porque existen casas regionales en los niveles provincial y local en los Estados en los que tiene presencia.

<sup>885</sup> Sirva como ejemplo al respecto el hecho de que en las primeras décadas de funcionamiento de nuestro modelo territorial los gobiernos autónomos vascos y catalán llegaron a impugnar la constitucionalidad del veinticinco por ciento de las leyes del gobierno central.

<sup>886</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, p. 155.

*1.3.1.b) Conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad referidos a Galicia*

Durante casi tres décadas el desarrollo práctico del proceso autonómico estuvo dirigido por la labor interpretativa del Tribunal constitucional. En el caso de Galicia, la cota de autonomía alcanzada en la actualidad no es ajena al protagonismo del máximo intérprete constitucional. Es decir, la actual configuración de la autonomía gallega, en el ámbito competencial, es en gran medida fruto de la labor realizada por el Tribunal constitucional, por ello será importante el considerar cuál ha sido esa actuación jurisprudencial referida a la comunidad gallega.

En este apartado nos referiremos de un modo sucinto y ejemplificativo al supuesto gallego en materia de la jurisprudencia constitucional. Lo que haremos será el aportar referencias de sentencias pronunciadas por el Tribunal constitucional referidas a la Comunidad autónoma en las que se observa las características o elementos destacados hasta aquí que han repercutido en la configuración competencial de esta región.

Dentro del numerosísimo grupo de sentencias constitucionales dictadas en relación con el desarrollo del proceso autonómico, y a las que de una manera general nos hemos referido en el anterior apartado, podemos realizar una clasificación de las mismas a efectos de observar cómo se perfila la delimitación competencial galaica. Para sistematizar la enumeración y su estudio distinguiremos cuatro grandes tipos de sentencias, en función de su mayor proximidad a la comunidad gallega, así destacaremos: a) las sentencias en las que de un modo directo interviene la comunidad autónoma como parte; b) las sentencias en las que no directamente y, de una forma colectiva, se plantean recursos que incidirán en la autonomía de las comunidades; c) las sentencias en las que de un modo indirecto se incide sobre la competencia gallega al pronunciarse el tribunal sobre los ámbitos competenciales de otras comunidades; d) las demás sentencias sobre cuestiones claves de la delimitación competencial en el proceso autonómico.

a) Dentro del primer grupo de sentencias, aquellas en las que de un modo directo interviene la comunidad autónoma como parte, podemos a su vez hacer una subdivisión en función de los ámbitos competenciales definidos y la participación gallega en el proceso. Así,

i) En el supuesto de mutabilidad del parámetro de constitucionalidad y de la existencia de normas inconstitucionales en el mismo, podemos citar como ejemplo en relación con Galicia. En materia de bases podemos citar en el caso gallego la sentencia 48/88 sobre un recurso de inconstitucionalidad presentado por el gobierno frente a la ley del parlamento gallego 7/1985 y 15/85 del parlamento catalán que regula las cajas de ahorros en el ámbito de las comunidades autónomas. A la vez que se tramitaban estas leyes y con posterioridad a al interposición del recursote inconstitucionalidad entró en vigor una ley que fijaba las bases entre la regulación estatal y autonómica que también fue impugnada por inconstitucional. El Tribunal tuvo que tramitar dos recursos no acumulados con dos sentencias distintas la 48/1988 referida a las comunidades autónomas y la 49/1988 referida a la ley estatal, de manera que no aplica las bases de la ley estatal que considera inconstitucionales pero no las declara inconstitucionales en la sentencia 48/1988. La inconstitucionalidad de las bases de la Ley estatal inaplicadas se fijarán en una sentencia distinta, la sentencia 49/1988 que se dicta el mismo día

ii) Como hemos visto, se ha producido una evolución en la doctrina constitucional, que en el caso de Galicia y sus competencias se puede observar de un modo muy claro en el supuesto del reconocimiento de su actividad extraterritorial. Es decir, en la evolución de la doctrina constitucional en materia de relaciones internacionales, la comunidad gallega ha visto como en un principio se le negaba competencialmente cualquier actividad internacional en defensa de sus intereses (*Vid.* F.j 3º) como fue la celebración del Convenio gallego con una dirección general del Reino Dinamarca (*Vid.* F.j 3º), para posteriormente reconocer su interés en la defensa de sus competencias en la Unión Europea a través del establecimiento de una oficina en Bruselas. Y es que, en materia de acción exterior, la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido evolucionando desde la declaración de inconstitucionalidad de toda actividad exterior de las CC.AA —por ejemplo, *vid.* El f.j 3º de la sentencia 137/1989<sup>887</sup> que declara inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia-dirección General

---

<sup>887</sup> La STC 137/1989 de 20 de julio declara inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia-dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca basándose en exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de Convenios o Tratados internacionales ya que la Constitución no admite salvedad alguna a esa competencia no cabría que la comunidad gallega celebre un convenio colaborador válido con, ni siquiera, la dirección general de un ministerio extranjero. Lo único que admite el Tribunal es el empleo de mecanismos de cooperación, por la vía del artículo 150.2 de la CE, entre el Estado y las comunidades autónomas que se proyectasen en el ámbito de las relaciones internacionales a través de las posibilidades que ofrece el Derecho comparado, entre las que se incluirían el convenio de cooperación

de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca— hasta admitir la proyección de la actividad regional exterior mediante el establecimiento de oficinas en la Unión Europea—por ejemplo la sentencia 165/1994 sobre el establecimiento de la oficina vasca en Bruselas<sup>888</sup> que se aplicaría para las demás comunidades autónomas—. En estas sentencias el Tribunal ha tenido que hilar muy fino a la hora de delimitar el ámbito competencial autonómico y la defensa de sus intereses más allá de las fronteras territoriales y la limitación competencial estatal a la hora de fijar los acuerdos, tratados y, en general, las relaciones internacionales que pudiesen afectar o interesa a la comunidad autónoma. La importancia que supuso la integración comunitaria se ve reflejada en la doctrina constitucional ya que abrió la posibilidad a la acción exterior autonómica en pos de sus intereses competenciales.

iii) En el ámbito del desarrollo de los planes de formación y en materia de conflictos positivos de competencias promovidos por la comunidad gallega: Destacaremos, en el conflicto positivo de competencia número 2947/2005, promovido

---

<sup>888</sup> Frente la doctrina asentada contraria a la actividad exterior de las comunidades autónomas, en esta sentencia el Tribunal afirma que, constitucional y estatutariamente, se encomendó a las Comunidades autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. En este caso el Tribunal señala que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, no puede excluirse la realización autonómica de determinadas actividades fuera de su territorio e, incluso, fuera de los límites territoriales de España. El límite de esas actividades sería la no- necesidad de un *ius contrabendi*. Así, mientras se reconoce la posibilidad de establecer estas oficinas en la Unión Europea para preservar sus intereses y competencias (*Vid.* F.j 3º) se niega su participación en otros órganos y organismos internacionales (*Vid.* F.j 6º). De esta manera, esta sentencia, en su fundamento jurídico 3º, además, se reconoce que “las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que éstos entes llevan a cabo”. Así mismo reconoce en el fundamento jurídico 4º, como había hecho entre otras en las sentencias 258/1988 y 79/1992, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias, «ratione materiae», corresponde a las Comunidades autónomas, en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos. Por todo ello, reconoce la facultad de las comunidades autónomas a la hora de establecer estas oficinas en Bruselas a partir de la delimitación competencial estatal en materia de «relaciones internacionales». El Tribunal, en el fundamento quinto de esta resolución, delimita la competencia estatal reservada constitucionalmente, destacando que no se identifica con toda actividad de proyección exterior y estableciendo que las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Por todo ello, al no ser sujetos internacionales las comunidades autónomas, excluye su participación en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, en la concertación de tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales, y, en concreto, el Tribunal sostiene que las comunidades autónomas no pueden establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones. Sobre esta sentencia y su importancia resulta interesante la consulta del trabajo de PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo en la *Revista de instituciones Europeas*, vol.21, nº3, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 899-916.

por el Gobierno de Galicia, en relación con la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, que se establecía las bases reguladoras para el desarrollo de tales planes.

*iv)* En el ámbito de la ordenación farmacéutica se plantea la cuestión de inconstitucionalidad número 7754-2004, en relación con el inciso primero del artículo 19.5 de la Ley de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.

*v)* En el ámbito de control autonómica por omisión estatal en el traspaso de servicios<sup>889</sup>. En concreto, la STC 155/1990<sup>890</sup>, 18-10 destaca el valor de los Reales Decretos de transferencia de servicios en los conflictos de competencias y la imposibilidad de control por omisión del traspaso de servicios, en este caso referida a ámbito de la sanidad pública. Si el efectivo traspaso de los servicios del INSALUD a Galicia no se había realizado en el momento de plantear este conflicto (ni tampoco hasta el momento de dictar esta sentencia), estando pendiente de que se alcance el correspondiente acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias, de composición paritaria, con independencia de a quien corresponda la titularidad de la competencia, al Estado o a Galicia en su ámbito territorial, lo que ahora se está planteando no es que una disposición del Estado «no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes» (art. 63.1 LOTC), sino, lo que es bien distinto, que se ha producido una omisión o falta de actividad en el traspaso de los servicios a Galicia. Y ello, como es evidente, no encaja en el objeto del conflicto positivo de competencia cuya resolución corresponda a este Tribunal, consistente en una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente.

---

<sup>889</sup> En este sentido el TC se pronunció en una sentencia posterior nº 209/1990, de 20 de Diciembre. en el que señala que “mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional” (*Vid.* STC 25/1983).

<sup>890</sup> La doctrina de esta sentencia en materia de la incidencia de la falta de traspaso de los servicios en el ejercicio de las competencias se inserta dentro del grupo de sentencias dictadas por el tribunal Constitucional STC 178, 179, 193 201 y 209 del año 1990. En concreto en la STC 209/1999 referida a la Comunidad Gallega, entre otras, destaca en su fundamento jurídico 4 que mientras no se produzca el traspaso de los medios personales y materiales el ejercicio de las competencias asumidas por las comunidades corresponde al Estado y llama la atención sobre la perentoria necesidad de culminar un proceso estatutariamente exigible e imprescindible para el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías. (*Cfr.* FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp.336 y ss.)

*vi)* En materia de la limitación territorial las competencias gallegas y su relación con los artículo 7 del Estatuto referido a la promoción de la galleguidad y 32 referido a la promoción cultural, podemos citar como ejemplo la sentencia del Tribunal Constitucional nº 154/1985, de 12 de Noviembre<sup>891</sup>, mediante la forma de conflicto positivo de competencia se plantea el problema de la extensión del ámbito de actuación del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia a personas residentes fuera de Galicia, en cuanto supone un ejercicio de poder público fuera del territorio comunitario. En esta sentencia se establece que no corresponde tal facultad a la Comunidad autónoma, debiendo declararse a favor del Estado cuando se aplica fuera de España o en territorio español, salvo que se aplique en el territorio de las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia en la materia, en cuyo caso corresponde.

*vii)* En materia de derechos lingüísticos no hay una sentencia en la que Galicia forme parte pero sí otras que le afecten dada su competencia sobre la materia. Así el Tribunal siempre ha considerado como tales, entre otras, el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas -por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad- y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas —por todas, SSTC 123/1988 y 56/1990—. Más concretamente, el Tribunal Constitucional ha precisado que las denominadas leyes de normalización y en concreto los preceptos que proclaman los referidos derechos y la igualdad de efectos jurídicos son fruto del ejercicio de estas competencias o mandatos contenidos en los preceptos constitucionales y estatutarios que atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la regulación del carácter oficial de las lenguas y el fomento de las mismas<sup>892</sup>.

*viii)* Sobre las competencias en materia de legislación laboral, educativa la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 190/2002, de 17 de Octubre de 2002 resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1026/95 promovido por la Junta de Galicia contra la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995, sobre financiación de acciones de formación continua. En este caso se plantean las competencias sobre legislación laboral, educación y

---

<sup>891</sup> STC 87/1997 referida a Cataluña y la extralimitación del Estado a la hora de fijar el castellano como única lengua en los asientos del registro mercantil.

<sup>892</sup> *Cfr.* También las SSTC 82/1986, 56/1990, 74/1989 y 337/1994.

formación profesional, fondos de empleo, y ordenación de la economía que ya se había planteado en otras sentencias —como la STC 95/2002— y que determinará la nulidad e interpretación del precepto.

ix) En materia de derecho civil de Galicia. El parámetro competencial viene definido por algunas sentencias como la STC 47/2004 de 29 de marzo que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3141/1993 promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial. Esta sentencia definirá cuáles son las competencias sobre legislación procesal y concluye con la nulidad parcial de precepto autonómico.

x) Finalmente, y por su importancia económica, debemos hacer una breve referencia a la materia de pesca. Sobre la delimitación de esta competencia autonómica incidirán tanto sentencias dictadas específicamente para la comunidad gallega como otras dictadas en un ámbito no gallego pero que le afectarán, a ellas nos referiremos en los siguientes grupos de sentencias. En este caso, de sentencias dictadas respecto a Galicia, caben destacar la sentencia 9/2001, de 18 de enero de 2001<sup>893</sup> que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2728/93. Promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo. El Tribunal se pronuncia sobre las competencias de pesca marítima, marisqueo y ordenación del sector pesquero declarando la nulidad parcial de la ley autonómica. En esta sentencia se precisan los contornos territoriales de la pesca en aguas interiores y del marisqueo y acuicultura, no limitados a ese espacio, pero que no pueden dar pie al establecimiento de una competencia exclusiva autonómica en pesca marítima.

xi) Pero la Comunidad autónoma gallega ha sido parte de procesos de inconstitucionalidad promovidos por otras comunidades autónomas como la Sentencia Tribunal Constitucional nº 36/2005, de 17 de Febrero de 2005 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5590-2002 promovido por el Gobierno de Aragón contra la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el

---

<sup>893</sup> Sobre esta cuestión conviene consultar el trabajo de BARRIO GARCÍA, Gonzalo y GARCÍA PÉREZ, Marta María “El marco constitucional de la pesca marítima: a propósito de la STC 9/2001, de 18 de enero, sobre la Ley de Pesca de Galicia, en *Cuadernos de Derecho Pesquero*, N.º. 2, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2003, pp. 293-316.

Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 19.3, 23.5 c), 23.bis.6 c) y 23.ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Esta sentencia se pronuncia sobre las competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: parques nacionales<sup>894</sup>

b) Un segundo grupo de sentencias estaría formado por las sentencias en las que, no directamente y de una forma colectiva, se plantean recursos que incidirán en la autonomía de las comunidades. En este ámbito podemos señalar como ejemplos:

i) La sentencia 329/2005 de 15 de diciembre que resuelve los recursos acumulados de inconstitucionalidad 1785/1997, 3000/1997 y 5246/1997 promovidos por Diputados del grupo parlamentario socialista frente al Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero, la Ley 17/1997, de 3 de mayo, y el Real Decreto-ley 16/1997, de 13 de septiembre, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y medidas adicionales para la liberalización del sector. En él se fijan como límites a los Decretos-leyes: la necesidad y adecuación de las medidas aprobadas en relación con descodificadores de la televisión por satélite con tecnología digital y otros extremos relacionados con la incorporación de Directivas comunitarias y con la afectación de la libertad de información.

ii) La sentencia Tribunal Constitucional nº 16/2003, de 30 de Enero de 2003 que resuelve los recursos acumulados de inconstitucionalidad 893/93, 921/93 y 943/93 y de conflictos de competencia 894/93, 3985/95 y 2170/97; promovidos por el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, comisionado por 53 Senadores, respecto de determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, los Reales Decretos 1623/1992 y 1165/1995, y una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda: en cuanto regulan el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el régimen económico y fiscal canario —la garantía institucional, la franquicia sobre el consumo, el principio de solidaridad, el hecho insular, el procedimiento legislativo, la competencia sobre procedimiento administrativo y los tributos cedidos—.

---

<sup>894</sup> *Vid.* al respecto también la STC 194/2004.

iii) Respecto a las competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad la Sentencia Tribunal Constitucional nº 164/2001, de 11 de Julio de 2001 resuelve los recursos acumulados de inconstitucionalidad 3004/98, 3144/98 y 3182/98 promovidos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. En este sentido la sentencia se pronuncia sobre el planeamiento general y de desarrollo; la acción pública y participación privada; el reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento; la participación pública e información urbanística; la clasificación del suelo; las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios de suelo; la consolidación del suelo urbano; las cesiones de aprovechamiento; el derecho de consulta; la autorización de usos y obras de carácter provisional o de interés público; la valoración de los terrenos; las expropiaciones urbanísticas; el derecho de reversión; las indemnizaciones; en concreto, sobre Ceuta y Melilla y los territorios insulares. Para determinar finalmente la nulidad parcial e interpretación de la ley.

iv) En el ámbito material de corporaciones de Derecho público<sup>895</sup>: la sentencia del Tribunal Constitucional nº 11/2002, de 17 de Enero de 2002 que resuelve los recursos de inconstitucionalidad 3584/94 y 3592/94 promovidos, respectivamente, por sesenta y dos Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular y por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. Decretos-leyes y competencia sobre corporaciones de Derecho público, específicamente se refieren a la: validez de los preceptos que suprimen el carácter de corporación pública de las Cámaras<sup>896</sup>, que someten sus actos a intervención administrativa, y que habilitan al Gobierno para reglamentar su personal y patrimonio.

v) En el ámbito de los derechos fundamentales y la Agencia de protección de datos la sentencia, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 290/2000, de 30 de Noviembre de 2000 resuelve los conflictos de competencias acumulados 201/93, 219/93, 226/93 y 236/93 que había sido promovidos por el Consejo Ejecutivo de la

---

<sup>895</sup> En materia de corporaciones de Derecho Público, en concreto, sobre las Cámaras agrarias y la no competencia exclusiva del Estado y la asunción competencial realizada por el Estatuto vasco hai que ver también la Sentencia Tribunal Constitucional nº 22/1999, de 25 de Febrero de 1999.

<sup>896</sup> Cfr. STC 178/1994.

Generalidad de Cataluña, el Defensor del Pueblo, el Parlamento de Cataluña y por don Federico Trillo-Figueroa Conde y un Comisionado por 56 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra diversos artículos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

c) El tercer grupo de sentencias descrito sería el conformado por las sentencias en las que de un modo indirecto se incide sobre la competencia gallega al pronunciarse el tribunal sobre los ámbitos competenciales de otras comunidades. Se trata de sentencias sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que no afectan a Galicia sino a otras comunidades pero que configuran indirectamente su autonomía al incidir sobre cuestiones de la delimitación competencial estatal-autonomía con el protagonismo de otra autonomía pero que asienta doctrina.

i) Sobre la no alteración del orden competencial interno por el ingreso en la Unión Europea la sentencia Tribunal Constitucional nº 21/1999, de 25 de febrero de 1999<sup>897</sup> señala que: el orden competencial establecido no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias, si no que las reglas internas de delimitación competencial son las que han de fundamentar la respuesta a los presentes conflictos acumulados.

ii) En materia de competencias sobre cooperativas y ordenación del crédito, en concreto sobre la prelación de fuentes en materia de cooperativas de crédito; destacaremos la sentencia del Tribunal Constitucional nº 291/2005, de 10 de Noviembre de 2005 promovido por la Junta de Andalucía respecto del artículo 54 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas

iii) Sobre las competencias sobre Administración de Justicia y ordenación económica: la sentencia del Tribunal constitucional nº 253/2005, de 10 de noviembre de 2005 resuelve el conflicto positivo de competencia 3783/1998 promovido por el Gobierno de la nación frente al decreto del gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia. Especialmente, la

---

<sup>897</sup> Cfr. Aquí también las SSTC 252/1988, 76 y 115/1991, entre otras.

sentencia se pronuncia sobre las condiciones técnicas y requisitos esenciales en las plantillas y las relaciones de puestos de trabajo de los cuerpos nacionales de funcionarios judiciales; el plus retributivo; y el conocimiento del vascuence. Lo que elabora el Tribunal es una interpretación del precepto autonómico.

*iv)* En materia de sanidad, productos farmacéuticos, régimen económico de la Seguridad Social e igualdad básica, en concreto: los precios de referencia en especialidades farmacéuticas como resultado de la interpretación de precepto autonómico; la sentencia del Tribunal Constitucional nº 98/2004, de 25 de Mayo de 2004 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1297/1997 respecto del art. 51 y una disposición adicional de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

*v)* En materia de fijación de impuestos, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 108/2004, de 30 de Junio de 2004 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3907/1996 promovido por el Gobierno de Canarias contra el art. 8, apartados 1, 3 a) y 4, del Real Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio, de medidas tributarias urgentes, que modificó el tipo de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas. Esta sentencia define los límites a los Decretos-leyes y régimen económico y fiscal canario como son: la afectación al deber de contribuir<sup>898</sup> y la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo<sup>899</sup>.

*vi)* En el ámbito del traspaso de competencias controvertidas la Sentencia Tribunal Constitucional nº 132/2004, de 22 de Julio de 2004 que resuelve el conflicto positivo de competencias 1572/1995 promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, por el que se establece el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior. La sentencia fija la extinción del conflicto por el traspaso sobrevenido de funciones y servicios correspondientes a las competencias controvertidas; carga de fundamentación.

*vii)* En materia de Hacienda Pública y tributos, principios de autonomía financiera y de autonomía política: la Sentencia Tribunal Constitucional nº 192/2000, de 13 de Julio

---

<sup>898</sup> Cfr. STC 182/1997.

<sup>899</sup> Cfr. STC 16/2003.

de 2000 resuelve sobre el conflicto positivo de competencias 5447/98 planteado por el Gobierno de la Nación contra el Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura, con ocasión de su Comunicación al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura sobre las reclamaciones económico-administrativas relativas a los tributos cedidos. La sentencia determinará la nulidad parcial de la Ley de Extremadura 7/1998.

En el ámbito concreto de los límites a la potestad tributaria autonómica la sentencia Tribunal Constitucional nº 289/2000, de 30 de Noviembre de 2000 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 838/92 promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

viii) En el ámbito de la ley presupuestaria la sentencia Tribunal Constitucional nº 3/2003, de 16 de Enero de 2003 resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2872-2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En esta sentencia se destacan los principios de unidad, universalidad y anualidad de la ley de presupuestos; la prórroga y modificaciones; y el principio de seguridad jurídica.

ix) Sobre el comercio interior: la sentencia Tribunal Constitucional nº 124/2003, de 19 de Junio de 2003 determina la nulidad parcial e interpretación de preceptos estatales de la Ley 7/1996 de 15 de enero de ordenación del comercio minorista. Esta sentencia se pronuncia sobre las competencias en el comercio interior, la ordenación general de la economía y defensa de la competencia; sobre la reserva de ley orgánica, y específicamente sobre: los grandes establecimientos comerciales; las ventas especiales; la reincidencia de infracciones, la gradación de sanciones, y los plazos de prescripción; y, sobre los horarios comerciales.

También, en este ámbito, podemos resaltar la sentencia Tribunal Constitucional nº 157/2004, de 21 de Septiembre de 2004 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5343-2001 promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio en Navarra. Esta sentencia se pronuncia en los ámbitos competenciales de comercio interior,

ordenación general de la economía, defensa de la competencia, del consumidor y legislación mercantil, en concreto, sobre: los grandes establecimientos comerciales; las ventas especiales; la reincidencia de infracciones<sup>900</sup> y la supletoriedad de la legislación estatal. La sentencia supondrá la nulidad parcial de preceptos autonómicos.

Y, en concreto, sobre régimen energético, comercio interior y planificación de la actividad económica: la Sentencia Tribunal Constitucional nº 223/2000, de 21 de Septiembre de 2000 resuelve el conflicto positivo de competencias 281/93 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto del Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo.

En el ámbito de las subvenciones<sup>901</sup>, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 77/2004, de 29 de Abril de 2004 resuelve el conflicto positivo de competencia 1659/1996 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior. La sentencia define cuáles son las competencias sobre subvenciones, el comercio interior y la planificación de la actividad económica y sobre la Delimitación del ámbito territorial.

x) en materia de comercio exterior, la sentencia Tribunal Constitucional nº 206/2001, de 22 de Octubre de 2001 que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 2035/93 y 2038/93 que fueron promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana respecto de determinados artículos de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Esta sentencia perfila las competencias sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, comercio exterior, en concreto, el plan cameral de promoción de las exportaciones y recurso cameral permanente y concluye con la inaplicabilidad parcial de los preceptos legales.

---

<sup>900</sup> *Vid.* también aquí la STC 124/2003.

<sup>901</sup> En este ámbito puede consultarse la sentencia Sentencia Tribunal Constitucional nº 186/1999, de 14 de Octubre de 1999 que resuelve el conflicto positivo de competencias, 2366/92, sobre la concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial.

Específicamente, dentro de esta subdivisión, en materia de industria, planificación de la actividad económica, reestructuración, comercio exterior e investigación científica y técnica, la Sentencia Tribunal Constitucional nº 190/2000, de 13 de Julio de 2000 que resuelve el conflicto positivo de competencias. 2830/92 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992 sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección.

xz) En materia de aprovechamientos hidráulicos, pesca fluvial y protección ecosistemas: la Sentencia Tribunal Constitucional nº 123/2003, de 19 de Junio de 2003 define las competencias sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, pesca fluvial y protección de los ecosistemas y medio ambiente, en concreto: el caudal mínimo en cuencas hidrográficas; construcciones en presas y diques; extracciones y vertidos; compuertas de rejilla; la vegetación y extracción de plantas; las barreras; navegación con lanchas; infracciones y sanciones<sup>902</sup>. También se pronuncia en este ámbito la sentencia Tribunal Constitucional<sup>903</sup> nº 166/2002, de 18 de Septiembre de 2002 sobre el recurso de inconstitucionalidad 2989/95 promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de la Región de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, en ella se perfilan las Competencias sobre medio ambiente, especies protegidas, infracciones y sanciones por caz ue suponen la nulidad parcial de los preceptos autonómicos.

La sentencia del Tribunal Constitucional nº 90/2000, de 30 de Marzo de 2000 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2449/90 promovido por el Presidente del Gobierno, contra los apartados 16 y 29 del Anexo I y los apartados 3 (en su expresión "con producción superior a 100.000 toneladas/año") y 7 (en su expresión "con capacidad para 100 o más embarcaciones") del Anexo III de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico define las competencia sobre la legislación de protección del medio ambiente

---

<sup>902</sup> Cfr. Las SSTC 15/1998 y 110/1998.

<sup>903</sup> La sentencia Tribunal Constitucional nº 166/2000, de 15 de Junio de 2000 promovido por el Presidente del gobierno respecto de determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Esta sentencia resuelve cuestiones referidas a las competencias sobre aguas, pesca fluvial y protección del medio ambiente que suponen la nulidad de varios preceptos e interpretación de otros.

En el ámbito del urbanismo y del medioambiente la Sentencia Tribunal Constitucional nº 306/2000, de 12 de Diciembre resuelve los acumulados conflictos positivos de competencias 2985/94 y 2999/94. que fueron planteados por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa. Esta sentencia define las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y otras relativas a los parques nacionais y determina la nulidad parcial de las disposiciones.

*xii)* En materia de construcción de puertos deportivos: la sentencia del Tribunal Constitucional nº 226/1998, de 26 de Noviembre<sup>904</sup> plantea la cuestión de la construcción del puerto deportivo fluvial, en concreto, el otorgamiento de su concesión que correspondería a la comunidad autónoma. Por ello la sentencia anula el acuerdo de concesión de Consejo de Ministros, hecho público por la Resolución de 13 de enero de 1989, de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Además, la resolución judicial determina la subrogación autonómica en la posición del Estado dentro de la relación jurídica concesional originada en aquel acto,

*xiii)* En el ámbito de las competencias sobre urbanismo y obras públicas específicamente sobre la adaptación del planeamiento urbanístico a los estudios informativos de carreteras estatales: la sentencia Tribunal Constitucional nº 151/2003, de 17 de Julio de 2003 se pronuncia sobre el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento General de carreteras.

*xiv)* En materia de concesión de créditos destacamos: la sentencia Tribunal Constitucional nº 24/2002, de 31 de Enero que resuelve el recurso 3079/96 promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal. En élla se delimitan las competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos y sobre planificación general de la actividad económica, en

---

<sup>904</sup> Esta sentencia reitera la doctrina asentada por el Tribunal en las sentencias SSTC 40/1998, 80/1998 y 193/1998.

concreto los límites estatales al incremento de retribuciones<sup>905</sup>. La resolución judicial determinará la nulidad parcial del precepto.

xv) Sobre las competencias en materia de juego: Sentencia Tribunal Constitucional nº 204/2002, de 31 de Octubre de 2002 Recurso de inconstitucionalidad 1251/97. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social competencias sobre juego, y en materia de ordenación del territorio y urbanismo; principio de autonomía local: tasas por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar "en todo el territorio nacional"; planeamiento en las zonas de servicio de los aeropuertos de interés general, y licencias de obra. La sentencia determina la nulidad parcial e interpretación de los preceptos estatales impugnados.

xvi) En materia de seguridad pública y de policía autonómica: la Sentencia Tribunal Constitucional nº 235/2001, de 13 de Diciembre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1487/96 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. En esta resolución judicial se perfilan las competencias en materia de seguridad pública y policía autónoma propia.

En el caso de la elaboración de los libros registro, la sentencia Tribunal Constitucional nº 175/1999, de 30 de Septiembre de 1999 resuelve sobre conflicto positivo de competencias 745/90 promovido por el Gobierno Vasco frente a determinados preceptos de la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos. Esta sentencia delimita el ámbito competencia en materia de seguridad pública.

xvii) En el ámbito de las competencias sobre turismo y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre comercio e investigación científica y técnica la sentencia destacaremos la sentencia del Tribunal Constitucional nº 242/1999, de 21 de Diciembre de 1999 que resuelve los conflictos positivos acumulados

---

<sup>905</sup> Sobre esta cuestión también se pronuncian las SSTC 63/1986 y 62/2001.

de competencias 2959/92, 3284/96 y 174/97 promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de determinadas Órdenes y Resoluciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que instrumentan ayudas del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan FUTURES.

*xviii)* En el ámbito de las subvenciones comunitarias, en el caso de las subvenciones agrarias, existe ya una dilatada doctrina<sup>906</sup>. En los estos pronunciamientos, se han consolidado una serie de principios, que fueron objeto de recapitulación general para todo tipo de subvención en la STC 13/1992 vinculadas a programas de reforma estructural. En el caso de la sentencia Tribunal Constitucional nº 128/1999, de 1 de Julio de 1999 a demás se determina que la Comunidad Autónoma de Cantabria no puede apoyar su pretensión en la vulneración de los arts. 14, 138 y 139 de la Constitución española, puesto que claro que los mismos no contienen atribución competencial alguna como destacó la STC 52/1988.

d) El cuarto grupo de sentencias, como destacábamos al comienzo de este apartado, estaría formado por las demás sentencias dictadas sobre cuestiones claves de la delimitación competencial en el proceso autonómico. Como son, entre otros:

*i)* El uso de su potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación para regular por Real Decreto algunos de los aspectos básicos de una materia<sup>907</sup>. Sobre esta cuestión ya nos hemos referido al analizar el artículo 37. 3 del Estatuto de autonomía de Galicia, nos remitimos a lo allí expuesto sobre esta cuestión.

*ii)* La integración de normas en el bloque de constitucionalidad es otra de las cuestiones que debemos incluir en este grupo general de sentencias. Así, la sentencia Tribunal Constitucional nº 386/1993, de 23 de Diciembre de 1993 destaca que entre los parámetros de la constitucionalidad no son criterios válidos las normas preconstitucionales y la sentencia Tribunal constitucional nº 130/1999, de 1 de Julio de 1999 se pronuncia sobre los elementos que configuran el bloque de constitucionalidad.

---

<sup>906</sup> *Cfr.* SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989, 79/1992, 29/1994, etc.

<sup>907</sup> *Cfr.* Las sentencias SSTC 69/1988, 227/1988 y 213/1994.

iii) Sobre la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad y las disposiciones estatutarias se pronuncian, entre otras muchas, las SSTC 99/1987, 227/1988, 27/1989, 150/1990, 146/1993 y la Sentencia Tribunal Constitucional nº 225/1998, de 25 de Noviembre de 1998.

iv) Por otro lado, las sentencias STC 5/1981, STC 137/1986, 224/1993, 127/1994, 254/1994 y 185/1995, reiteran que la relación entre Leyes orgánicas y ordinarias viene dada por las materias que se reservan a las leyes orgánicas en virtud del art. 81.1 C.E., afirmando explícitamente que «las Leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos». Esto nos puede iluminar sobre las relaciones entre las leyes orgánicas estatales y ordinarias autonómicas.

v) Además, el TC ha dictado sentencias<sup>908</sup> sobre la ilegitimidad de la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativos que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la C.E. y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía».

vi) Sobre la concurrencia de competencias el Tribunal constitucional ha señalado<sup>909</sup> que “la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico es perfectamente posible”. De modo que, nada impide a cada una de las Administraciones implicadas el ejercicio y la delimitación de un ámbito de actuación específico como ocurre en los espacios portuarios<sup>910</sup> y en los aeroportuarios<sup>911</sup>.

vii) Sobre las potestades de ejecución autonómicas la sentencia Tribunal constitucional nº 236/1991, de 12 de Diciembre de 1991 establece que la no previsión de la participación autonómica por el reglamento estatal redundaría en una injustificable exclusión de las potestades de ejecución de las Comunidades Autónomas recurrentes. Lo que se configura como una evidente invasión de competencia lo que hace necesario el deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas —como

---

<sup>908</sup> Como son por ejemplo las sentencias STC 11/1981, 49/1984, 332/1993.

<sup>909</sup> *Vel.* las SSTC 25/1983, 113/1983, 77/1984, y 11/1986

<sup>910</sup> *Cfr.* Las SSTC 77/1984 y 149/1991.

<sup>911</sup> *Vel.* La STC 68/1984.

destaca STC 18/1982—, a través de los mecanismos correspondientes que garanticen la centralización de todos los datos en el Registro único y cuya articulación corresponde establecer al Estado.

En conclusión, a la hora de analizar el cómo a delimitado el Tribunal constitucional las competencias gallegas a lo largo del desarrollo del proceso autonómico hemos de analizar no sólo las sentencias en las que la comunidad gallega ha formado parte directa del proceso sino las demás sentencias dictadas en este ámbito en los que Galicia integrando un colectivo de autonomías afectadas por la jurisprudencia constitucional dictada en ámbitos concretos de autonomía general o específicos de otra comunidad ha perfilado los parámetros competenciales autonómicos y los elementos configuradores del modelo de Estado autonómico. Revisada la interacción jurisprudencial en el desarrollo de esta autonomía regional y en su configuración hemos de referirnos ahora a la interacción de otro elemento que condicionó la dimensión que actualmente tiene el Estado de las autonomías, la integración europea.

### *1.3.2. La Unión Europea*

Durante el resto de los años ochenta debemos destacar, también un hecho, clave en la evolución del Estado autonómico, el de la integración de España en las Comunidades europeas con efectos desde el 1 de enero de 1986. Este hecho produjo cambios generales en todas las instituciones y sobretodo, en el ámbito que nos corresponde, el de las comunidades autónomas y sus competencias. Más el rasgo más característico de este período fue la configuración institucional de las comunidades autónomas y la alta conflictividad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, sobretodo Cataluña y el País Vasco. Esta conflictividad competencial disminuiría a partir de 1990 y 1991, bien porque el Tribunal constitucional ya había desarrollado una amplia doctrina lo que permitiría prever que ocurriría en caso de conflicto, bien porque mejora el diálogo entre estos dos entes territoriales, o bien por la mejora de la técnica legislativa del Estado y de las comunidades autónomas.

Así, en la relación entre proceso europeo y el proceso autonómico, podemos subrayar que se han producido una serie de fenómenos. Desde el punto de vista del

Estado español, vemos que hubo una extensión material y funcional de competencias ya porque el Estado regula cualquier cuestión al ser competente sobre las bases de títulos estatales en el ámbito de la economía en general ya por la interpretación expansiva que están recibiendo los títulos estatales horizontales, —como los contemplados en el art. 149.1.1 de la Constitución—. Por otro lado, esa extensión de las competencias estatales ha supuesto la ampliación del ámbito de actuación del Estado en perjuicio de las comunidades autónomas. De manera que, observamos que se ha producido un incremento del protagonismo regional en España parejo a un nuevo reparto competencial en el que el Estado semeja tener una posición ventajosa.

En el caso de la Unión, lo cierto es que las regiones están cobrando poco a poco un papel más relevante en la construcción europea. Este proceso de integración exigirá una redefinición de las regiones dentro de los estados y en relación con la Unión Europea<sup>912</sup>. Las comunidades autónomas están inmersas en ese proyecto europeo y el modelo autonómico. Las competencias, sufren cambios importantes tras la integración, mas esos cambios no significan que se sustituya el modelo actual, ni que resulte inalterado. Pero si que ese modelo se modifica, un modelo de Estado que se ha caracterizado por su indefinición, como hemos visto, dado que ni los constituyentes sabían como sería ni existía una teoría consolidada sobre el Estado autonómico, por la indefinición constitucional y su posterior consolidación.

### *1.3.2 a) Interacción del proceso comunitario y el proceso autonómico*

La solución que se le dé a la cuestión de determinación del protagonismo europeo y la atribución de competencias a la Unión es de máxima importancia. En este sentido, PÉREZ TREMPs señala, “la atribución de competencias a un organismo internacional significa el surgimiento de un nuevo titular de poder, con potestades soberanas que

---

<sup>912</sup> El límite a la capacidad de interrelación de los entes subestatales con otros estados viene fijada por la Constitución del Estado y no por el Derecho internacional. La exigencia de una responsabilidad internacional unitaria sería el único límite internacional intangible a la acción exterior de los entes regionales. (Cfr., MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 189).

actúan frente a todos los ciudadanos”<sup>913</sup>. Es decir, que las normas y actos de este ente supranacional tendrán eficacia independientemente de que la competencia sea estatal o autonómica. De esta manera, determinar si el ente atribuyente es o no el titular de la competencia y si el titular de la competencia tiene un protagonismo europeo serán cuestiones en las que debemos centrar nuestro estudio.

Por lo tanto, es necesario ver, en el Estado autonómico español, quién es titular que atribuye esas competencias al ente supranacional y cómo las normas y actos del ente supraestatal alteran el sistema de delimitación competencial interno y, en concreto, que perspectivas genera para una comunidad autónoma como Galicia.

### 1.3.2.b) La configuración del Estado autonómico y la Unión Europea

El derecho internacional ha respetado, como todos sabemos, la organización interna del Estado, lo que es una consecuencia derivada de la soberanía que caracteriza este derecho y del «principio de no-intervención», así lo han destacado autores como los profesores PUEYO LOSA Y PÉREZ GONZÁLEZ<sup>914</sup>. Esto significa que el Estado es el que libremente dispone la distribución de competencias entre las distintas entidades —territoriales o no— y poderes que lo constituyen. Aunque el artículo 6 del Convenio de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados señale “todo Estado tiene competencias para celebrar tratados”, lo cierto es que no significa, como señala Araceli MANGAS MARTÍN<sup>915</sup>, que las entidades territoriales que lo conforman puedan concluir tratados sobre materias que sean de su competencia tanto si son exclusivas como si son compartidas en la parte que les corresponda<sup>916</sup>.

Así, podemos preguntarnos ¿cuáles son las repercusiones autonómicas de un proceso integrador europeo?. Un proceso europeo que ha supuesto una nueva etapa en la

---

<sup>913</sup> Vid. PÉREZ TREMPs, Pablo, *Constitución española y Comunidad europea*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1995, p.41.

<sup>914</sup> Vid. PUEYO LOSA J.,Y PÉREZ GONZÁLEZ M., “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela 1982, p.24.

<sup>915</sup> Araceli MANGAS MARTÍN, señala al respecto: “El Estado internacionalmente no posee limitación alguna basada en su estructura interna ni aún en el caso de que el ámbito del tratado recaiga sobre competencias exclusivas de sus entidades territoriales”. (Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, ed. Tecnos, Madrid, 1987, p. 219).

<sup>916</sup> En esta línea se mantiene la reciente Constitución europea ya que en su art. 1-5 que subraya “el respecto a las estructuras fundamentales” de los Estados miembros.

configuración del Estado autonómico español, en concreto, en el ámbito competencial de sus distintas comunidades autónomas. Verdaderamente, la integración en las Comunidades Europeas<sup>917</sup> ha supuesto una alteración al sistema de reparto competencial español cuando este todavía no se había perfeccionado. Es decir, el proceso europeo y la configuración del Estado autonómico español son procesos paralelos pero no estancos.

Como sabemos, dependiendo del distinto grado de participación de las comunidades autónomas hay tres grupos principales de competencias que pueden verse adolecidas en diferente grado de una deficiente participación autonómica en la adopción de políticas europeas. Así, cuanto mayor sea la competencia autonómica surge una mayor necesidad de preservar un cierto espacio de participación política en la configuración de la normativa comunitaria.

La falta de participación autonómica en el proceso europeo de configuración de su Derecho se añade a una serie de deficiencias que presenta la construcción europea y que son destacadas por algunos autores<sup>918</sup>. La superación de estos desafíos permitirá observar cuáles son los rasgos que identifican a la Unión Europea y, según se solucionen en un futuro, cuál es el camino que tomará esta nueva comunidad política integradora en la que a su vez se desarrollan procesos de autonomía, como la gallega, y *Devolution*, como la escocesa. Podemos hacer una enumeración de esos desafíos en la que incluiríamos:

—El déficit democrático, la falta de legitimidad democrática del conjunto del sistema institucional ha sido una demanda constante, que se agrava en el caso del parlamento europeo que se elige por sufragio universal y quien, sin embargo, no legisla aunque representa a los pueblos de Europa.

---

<sup>917</sup> Hablamos de Comunidades Europeas porque sería con el Acta Única Europea cuando se produce la transformación de las Comunidades Europeas a la Comunidad Europea, o Unión Europea. Se logra, con ella, un acuerdo de mínimos en un nuevo orden internacional basado en la regionalización, que exige un avance en el ámbito de la unión económica y monetaria para evitar desequilibrios internos, desequilibrios que se hacen muy evidentes al comparar las distintas regiones de Europa.

<sup>918</sup> Entre otros destacaremos a ALDECOA y MANGAS MARTÍN, *Cfr.* ALDECOA, Francisco, “La unión política europea”, p. 41; y MANGAS MARTÍN, A., “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, pp. 55-66 en MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988.

—La falta de un gobierno europeo, una autoridad a la que se le pueda atribuir, con carácter general, la acción llevada a cabo por la Unión Europea<sup>919</sup>. En la Unión Europea no existe un modelo clásico de división de poderes, sobre todo a lo que se refiere al ejecutivo y al legislativo. Si no que estas funciones se encuentran repartidas entre las instituciones europeas y sobre las que se ha establecido un mayor peso político el Consejo de Ministros. El Parlamento europeo ha visto como sus labores de consulta legislativa han ido aumentando en número de materias pero no goza del protagonismo legislativo que, como asamblea que representa democráticamente a los pueblos de Europa, tendría dentro de un esquema clásico de división de poderes. Finalmente, la Comisión tiene una función consultiva, con sus dictámenes manifiesta al Consejo su posición ante un determinado acto legislativo que adopte este último. De manera que, vemos que el mayor protagonismo en el reparto del poder lo tiene el Consejo con facultades que van más allá de las ejecutivas o meramente legislativas. No existe un rostro para la Unión, las acciones y políticas de la Unión no son identificadas por el ciudadano europeo y atribuidas a una cara sino que se difuminan en todo en entresijo institucional. Esta fue una de las principales demandas atendidas en proyecto de Tratado de Constitución Europea y se concretó con la creación de un presidente europeo<sup>920</sup>.

—La insuficiente claridad y transparencia a la hora de delimitar las competencias de la Unión y los estados miembros<sup>921</sup> y su escaso margen de maniobra en de la unión determinados ámbitos como los de política social, seguridad común, relaciones exteriores, etc. Desde el principio los intentos por establecer una delimitación competencial clara se caracterizaron por su excesiva rigidez. En la práctica, la distribución de competencias es confusa, no está tan claro hasta donde llegan las facultades de un ente y de otro. En los tratados constitutivos de la Unión no se establecía ninguna enumeración por lo tanto no existía ningún listado que sirviese de referente a la hora de establecer los ámbitos de competencia de la Unión y de los estados miembros. En cada sector las competencias varían en extensión e intensidad. Esta imprecisión se agrava por diversos factores como son el incremento de las competencias de la Unión, por la

---

<sup>919</sup> Al respecto, veremos más adelante los cambios que podría introducir el Proyecto de Constitución Europea.

<sup>920</sup> *Vid.* Proyecto de Constitución Europea artículo I-22 referido al presidente del Consejo europeo al que le atribuye esa función representativa en el apartado 2.d, de este artículo.

<sup>921</sup> *Vid.* Proyecto de Constitución Europea, introduciría una serie de cambios. En los artículos I-12 y siguientes se establecen distintos listados de competencias clasificadas en exclusivas de la Unión, compartidas, concurrentes, de apoyo, etc. Finalmente, se recoge en el artículo I-18 una cláusula de flexibilidad que permitiría ampliar el número de competencias de la Unión si se cumplen los requisitos fijados en este artículo.

existencia de un gran número de competencias compartidas y concurrentes, porque la Unión Europea no ejercita sus competencias<sup>922</sup>, etc. De manera que, hasta ahora la casuística es la técnica empleada en el reparto de competencias, es decir, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas analiza *ad casum* el ámbito competencial de cada ente. La cuestión se complica aún más en los casos de estados regionales —España, Italia, Reino Unido, Bélgica, Austria, etc— en los que el reparto de competencias se efectúa entre Unión Europea-estado miembro y región. Esto genera una gran imprecisión que debe resolver el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>923</sup>.

—La escasa dimensión regional de la Unión<sup>924</sup>, en la que se demanda una mayor participación regional a la hora de elaborar las políticas comunitarias que les afectan, el reconocimiento de una legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la extensión del principio de subsidiaridad, etc.

—Las deficiencias y particularidades de su modelo constitucional. Hasta que se produzca la ratificación y entrada en vigor del *Proyecto de Tratado que establece una Constitución para la Unión Europea*, la constitución europea no se haya codificada. De manera que, hasta entonces, la Unión sí tiene una constitución aunque ésta no ha sido escrita<sup>925</sup> bajo este título. Formarían parte de esta constitución europea, entre otros, los tratados constitutivos de las comunidades, los ulteriores tratados de la Comunidad Europea y de la Unión —como el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Amsterdam y el de Niza—, sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de especial peso para la Unión —como las que sientan los principios básicos del derecho comunitario—. Pero existe la voluntad de gobernar con arreglo a la constitución, es decir, el gobierno de la Unión Europea está limitado a la

---

<sup>922</sup> En este sentido, cabe señalar que, en alguna ocasión, algún estado miembro pretendió recuperar esa competencia no ejercitada por la Unión y el Tribunal de Justicia se pronunció en sentido negativo ya que se requería el establecimiento de un régimen común en esa materia (*Vid.* por ejemplo en materia de pesca, la sentencia *Commission v. United Kingdom*, de 5 mayo de 1981, en el Rec. 1981, p. 1073)

<sup>923</sup> La labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido muy importante en este ámbito. Así, podemos citar diversos ejemplos de la actuación llevada a cabo por este tribunal. En materia de competencia interna, destacaremos, entre otros, las siguientes sentencias: *Bollman* en 1970, *Caranaria* 1972, *Donckenwolcke* en 1976, etc. En materia de competencia externas, cabe enumerar como ejemplos las sentencias: *Commission v. Consejo*, AETR en 1971, *Horvarth* en 1981, *Bulck Oil v. Sun International* en 1986, etc.

<sup>924</sup> *Vid.* Proyecto de Constitución Europea, en los artículos I-5.1, I-9.3, I-11.3, III-365, etc, se introducen cambios en este sentido ya que se reconoce la autonomía regional, se incrementa la participación de las regiones y su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, se extiende el principio de subsidiaridad, etc.

<sup>925</sup> WHEARE, habla de “constitución todavía no escrita” frente “constitución no escrita” para referirse al caso de Reino Unido y que podría extenderse a la Unión Europea en estos momentos. Así, el autor entiende que la constitución inglesa sí está escrita pero en partes dispersas que en conjunto forman la carta magna aunque no se codifican en un único documento. Es lo que ocurre en el caso de la Unión Europea hasta el momento. (*Cfr.* WHEARE, Kenneth C., *Las constituciones modernas*, 2ª edición, Nueva colección labor, editorial Labor, Barcelona, 1975, p. 19)

Constitución tanto por el deseo como por la capacidad de aquel que ejerce el poder, esto supone la existencia de un gobierno constitucional<sup>926</sup>. Los tratados de la Unión contienen disposiciones referidas a derechos y obligaciones e institucionalizan el proceso de integración europeo, van fijando el ámbito de las competencias de la Unión aunque sólo en determinados sectores, establecen las competencias y el funcionamiento de las instituciones comunitarias, se refiere a la separación de instituciones y al equilibrio de poder, a la protección jurisdiccional de los sujetos del derecho comunitario, etc; son por lo tanto disposiciones de carácter constitucional. También, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con su labor interpretativa ha contribuido a creación de un derecho constitucional europeo, al ir perfilando el ámbito competencial de la Unión, las funciones de las Instituciones comunitarias, al asentar principio de importancia constitucional como el de efecto directo y primacía del derecho de la Unión, entre otros. Así, el principal problema y particularidad del derecho constitucional europeo es su dispersión lo cual dificulta su localización y puede llegar a dar una sensación de complejidad e inseguridad al ciudadano europeo ya que le cuesta no sólo el entender su ámbito sino localizarlo desde un principio.

—Una definición coherente de los medios de producción normativa. La clasificación de las distintas normas jurídicas de la Unión Europea no ha sido una tarea fácil. Esta complejidad normativa se debe: en principio, a la existencia de distintas comunidades con producción normativa distinta y sin unificación competencial, posteriormente a la variedad y complejidad de fuentes y a la inadecuada vertebración jurídica<sup>927</sup>. Una mayor integración del ordenamiento comunitario hubiese permitido un mayor avance europeo<sup>928</sup>.

—La necesidad de una protección jurídica más amplia. En la Unión Europea, los procedimientos jurisdiccionales tienen un uso frecuente y ordinario pero el sistema jurisdiccional europeo presenta una serie de deficiencias o vacíos de protección jurídica

---

<sup>926</sup> Incluso, para este autor, cabría hablar de un gobierno constitucional cuando el freno al gobierno lo fija la ley o la convención aunque la constitución no lo haga explícitamente. (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las constituciones modernas*, 2ª edición, Nueva colección labor, editorial Labor, Barcelona, 1975, p. 143).

<sup>927</sup> Puesto que la producción normativa es muy detallista y existían acuerdos internacionales adoptados por los estados miembros con una finalidad comunitaria.

<sup>928</sup> Al respecto, MANGAS MARTÍN opina “el actual sistema jurídico ha alcanzado hace tiempo su techo en la capacidad de impulsar la integración y seguirá siendo su columna vertebral pero no creo que la *multiplicidad normativa y la debilidad política* de casi todos los tipos normativos (salvo el reglamento) faciliten el salto cualitativo a la Unión Europea”. (Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, “La crisis del Estado y Europa”, II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, p.59).

como son la inexistencia de un recurso por omisión, la falta de legitimidad activa de las regiones ante la vulneración de sus competencias<sup>929</sup>, el limitado margen de maniobra del derecho a indemnizar al particular por daños derivados del cumplimiento del derecho comunitario, etc. Todo ello hace, que aunque incremente el número de sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la mayor parte de ellas, son parte estados miembros e instituciones, o que el particular sólo acuda cuando el daño producido sea de muy grave e muy identificable, o que las regiones se presenten como parte sólo como si se trata de un particular o bajo la representación de un estado miembro.

—Una eficacia jurídica problemática<sup>930</sup>. Para favorecer a la eficacia del derecho de la Unión Europea la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas establece dos principios claves, el principio de primacía y el de efecto directo. Pero su aplicación presenta algunos problemas ya que en el caso del principio de efecto directo, las directivas no tienen efectos directos para los particulares frente a las jurisdicciones nacionales salvo supuestos concretos determinados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>931</sup>, esto supone la pérdida de la capacidad integradora y genera discriminaciones en la aplicación de la normativa de la Unión. Así, el ciudadano europeo se sentirá inseguro ante la aplicación de la normativa comunitaria ya que en la práctica los usos y hábitos administrativos harán que se aplique la norma acostumbrada o se demande la aplicación de otra norma<sup>932</sup>. Es decir el tribunal pone de manifiesto la fragilidad del principio de aplicabilidad del derecho comunitario mientras la norma estatal

---

<sup>929</sup> El Proyecto Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, aprobado en el Consejo de Bruselas el 18 junio del 2004 y firmado en Roma por los jefes de Estado de los países miembros el 29 de octubre de ese mismo año, introducía modificaciones en este punto. Desde el punto de vista regional *vid.* art. I-5, I-11.3, III.365, etc y *vid.* el Protocolo anexo sobre aplicación y eficacia de los principios de subsidiariedad y flexibilidad, en concreto las referencias al mecanismo de alerta temprana. Aunque siguen pendientes de una solución el recurso por omisión, el que el Comité de las Regiones tenga una mayor participación en las políticas de la Unión, una mayor participación de las regiones en el Consejo de Ministros, etc

<sup>930</sup> *Cfr.* MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, “La crisis del Estado y Europa”, II Congreso mundial vasco, , *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, pp. 61-64.

<sup>931</sup> De esta manera, el Tribunal de Justicia establece la necesidad de que las directivas contengan disposiciones claras, precisas e incondicionales para que tengan un efecto directo sobre el particular —*vid.* al respecto, las sentencias *Grand v. Finanzamt* asunto 9/1970, *Spa Sace v. Ministero delle finanze* asunto 33/70—. Además el tribunal, establece algunos mecanismos para paliar la carencia de un efecto horizontal de las directivas —*vid.* al respecto, la sentencias *Facci Dori v. Recreb* asunto 91/1992, de 13 de noviembre de 1990 asunto 106/89, sentencia de 19 de noviembre de 1991 asuntos acumulados 6/90 y 9/90, etc—.

<sup>932</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha resuelto que el mantenimiento de la norma estatal contraria al derecho europeo aunque no se aplique esa norma supone la vulneración del derecho de la Unión. *Cfr.* por ejemplo, la sentencia 19 de octubre de 1979, Rc. 1979, p.3247 y sentencia *Comisión v. Italia* de 15 octubre de 1986, 168 85.

no se derogue o modifique para que la norma comunitaria despliegue todos sus efectos sin trabas<sup>933</sup>.

—Facilitar unas formas flexibles de integración para avanzar en la Unión. En las últimas décadas las acciones de la comunidad se han articulado cada vez más en programas de acción<sup>934</sup> cada vez más complejos. Estos programas no desplazan el ordenamiento jurídico comunitario si no que guían e invitan a la colaboración de organismos públicos o privados a realizar aspectos de la integración comunitaria. Es decir, nos encontramos ante unas formas más flexibles que permiten un impulso de la integración europea. La década de los ochenta se caracterizó por gran avance que experimentó la Unión por esta vía, hasta tal punto que algunos autores identifican la consecución de los objetivos europeos con el empleo de nuevos mecanismos de carácter más flexible. Así, Araceli MANGAS MARTÍN<sup>935</sup> subraya que

“Seguramente el ordenamiento jurídico comunitario del futuro será de contornos cada vez más precisos pues se irán difuminando los objetivos económico-sociales más globales y de participación voluntaria y, en definitiva, se irá formando la dinámica de la integración basada en reglas comunes”.

A pesar de estos déficits comunes en el proceso europeo no podemos eludir el objeto central de este apartado, la relación que se puede establecer entre el proceso autonómico y el desarrollo de la integración europea. En las próximas líneas destacaremos los elementos concretos europeos que tienen repercusión en la autonomía gallega para ello continuaremos nuestro enfoque desde la perspectiva competencial.

### *1.3.2.c) Cuestiones europeas de repercusión en la Autonomía gallega: las pérdidas competenciales, la participación en la política comunitaria y la falta de una delimitación competencial europea*

La integración europea plantea desde el punto de vista de las comunidades autónomas una serie de cuestiones que tienen su reflejo en el desarrollo competencial y el

---

<sup>933</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, “La crisis del Estado y Europa”, II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, pp. 63-64.

<sup>934</sup> Como ejemplos de estos programas podemos citar, FAST en 1978, JET en 1978, ESPRIT en 1984, COMETT en 1986, RACE en 1987, ERASMUS 1987, ERASMUS MUNDUS desde 2004, etc.

<sup>935</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, “La crisis del Estado y Europa”, II Congreso mundial vasco, *Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa*, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñati, p.65.

autogobierno regional entre ellas podemos citar la integración europea desde el punto de vista de las comunidades autónomas y los problemas de las pérdidas competenciales y la escasa participación en las políticas comunitarias.

*i) La integración europea desde el punto de vista de las comunidades autónomas.* En su nacimiento las Comunidades europeas —Comunidad Económica Europea, CEE, Comunidad Energía Atómica, CEA, y Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA— se constituyen como una comunidad de Estados y de pueblos pero no de regiones. Por ello, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ni definen el concepto de regiones ni sitúan entre sus objetivos el de establecer y desarrollar una política regional comunitaria, aunque sí las mencionan<sup>936</sup>. Así, vemos, como señala, AREAL MONYUA, “Europa desde un principio se definía por la unidad y la diversidad, por la existencia de una relación dialéctica entre la tendencia hacia la unificación y la tendencia hacia la diversificación”<sup>937</sup>. De este modo, y como hemos visto hasta aquí, debemos destacar que la integración europea se ha ido articulando en torno a una doble perspectiva: la supranacional, por un lado y, por otro, la regional, lo cual se ve a ver reflejado en el protagonismo que uno u otro actor va a tener en el proceso de integración comunitaria<sup>938</sup>. Esta última, la perspectiva regional, es en la que nos vamos a centrar ahora, concretamente en el caso de las comunidades autónomas y más exactamente en la gallega.

La integración Europea en este caso se ha orientado, fundamentalmente, hacia el desarrollo armonioso de las distintas regiones, a la vez que pretende el reconocimiento de

---

<sup>936</sup> El Tratado CEE, concretamente en su preámbulo, señala la voluntad de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, es decir, sólo se contemplaba a las regiones desde una perspectiva estrictamente económica. Por este motivo, ya desde la firma del TCECA, surge en Alemania una gran polémica sobre las consecuencias que la ratificación que ese tratado tendría para los entes regionales. Así, manifestaría en el Protocolo del *Bundesrat* en su sesión de 27 de julio de 1951 el Presidente de Renania del Norte de Westfalia que temía que los *Länders* se convirtiesen en entes administrativos. (Cfr., MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*,... p.11).

<sup>937</sup> Vid. AREAL MOYUA, Celestino, *Las regiones y Europa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Euskadi, Bilbao, 1987, p.12.

<sup>938</sup> En el Derecho comunitario hay una ausencia de resortes jurídicos que equilibren la descompensación Estado miembro y el ente regional. A pesar de ello, algunos estados de corte federal, si disponían de algún mecanismo interno —son los casos de Alemania, Bélgica, Austria, Reino Unido, e incluso España, en las líneas que hemos visto—. Sin embargo, la UE no establece ningún instrumento con el fin de garantizar un equilibrio Estado miembro- región, sino que lo deja en manos de los Estados miembros. Por ese motivo, es necesario ver en este apartado del trabajo los mecanismos que establece el Estado autonómico español.

la autonomía de los distintos espacios interregionales que componen Europa<sup>939</sup>. Pero, como hemos indicado, en su art. I-5, del proyecto de Constitución europea prevé el respeto a la identidad nacional y a la autonomía local y regional, es decir, el respeto a la competencia estatal para establecer su organización política interna y sus límites territoriales, lo que evita que la Unión Europea intervenga en estos ámbitos y consolidar la potestad estatal en este campo.

Desde el punto de vista de las competencias, debemos señalar lo siguiente, ni los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni el Tratado de la Unión Europea conceden a las instituciones comunitarias una competencia general con el fin de que cumplan los objetivos de los tratados. De esta manera, se establecen en diversos capítulos de los Tratados el alcance de las atribuciones para cada actuación, es decir, se establece el principio de limitación de competencias. Esta fue la vía que los Estados miembros eligieron para definir y controlar la renuncia de sus propias competencias y que configuraría el papel competencial regional pues dependerá del tipo de competencias y del modo de ejecutarlas que los Estados miembros han acordado en esos tratados.

A esto hay que añadir que, en el marco de la Comunidad Europea, las competencias comunitarias tienen un amplio alcance en los ámbitos de política común de transportes, política agrícola, libre circulación de trabajadores, política cultural y educativa, política de sanidad y protección de consumidores, política ambiental, etc. Además, se establece el principio de competencia subsidiaria<sup>940</sup> conforme el que se prevé la posibilidad de que las competencias comunitarias no sean las específicamente establecidas en los tratados, sino que también podrían actuar las instituciones si se considera necesario con miras a cumplir los objetivos de los tratados, lo cual supone una ampliación del margen competencial comunitario en perjuicio de los estados y las regiones.

---

<sup>939</sup> “Non se procura unha auténtica política rexional europea ata 1972, en que a incorporación de Reino Unido e Irlanda obriga a considerar seriamente o problema das rexións atrasadas [...] Ante esa realidade a Comisión crea en 1975 o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), como instrumento financiador da política rexional [...] En 1979, despois de publicarse un libro no que se evidenciaba unha situación aínda peor que en 1975, aprobouse a primeira reforma do FEDER [...] En 1993, finalmente el Tratado de la UE, ratificou o papel constitucional da política rexional, créaseo CdR [...] (Cfr. PARDELLAS DE BLAS, X., *et alii*, *A integración europea*, Universitaria manuais, Xerais, Vigo, 1999, p. 156).

<sup>940</sup> *Vel.* el art. 308 del Tratado CE, art. 203 del Tratado CEEA y art. 95.1 del Tratado CECA.

Además, en el ámbito comunitario, se establecen las llamadas ‘competencias implícitas’ y los principios de actuación. Se denominan competencias implícitas a las competencias destinadas a satisfacer las medidas necesarias para la ejecución eficaz y coherente de atribuciones expresamente concedidas<sup>941</sup>. Además, para complicar todo este *mare magnum* de competencias se establece una serie de principios de actuación como: principio de subsidiariedad y el principio proporcionalidad. El principio de subsidiariedad<sup>942</sup> favorece la intervención de la Unión en los supuestos en que no sea una competencia exclusiva de la Unión Europea en la medida de que los objetivos pretendidos no puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros en sí, o por sus regiones o entes locales. A la misma vez, limita la actuación de la Unión si la actuación de los Estados miembros *per se* o a través de sus entes subestatales es suficiente. Este principio de subsidiariedad se modula a través de la proporcionalidad<sup>943</sup>, en el sentido de que el contenido y la acción de la Unión Europea no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Este principio será aplicado por las instituciones comunitarias conforme lo que señala el protocolo incluido en la parte tercera de la Constitución europea.

Todo este complejo panorama competencial tendría que ser resuelto —como establece el Consejo de Laeken— en el proyecto de Constitución, y en el Consejo intergubernamental del 2004. En la medida en que la configuración de las competencias de la Unión, la participación de las regiones en ella, es un tema pendiente de solución con urgente actualidad, nos centraremos en este capítulo del trabajo, en las perspectivas que ha puesto una región española en la Constitución europea.

Como hemos señalado en la anterior pregunta, la adhesión de España a las Comunidades europeas, además de producir cambios institucionales y económicos en los

---

<sup>941</sup> *Vid.* la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas *Kramer*. A pesar de que algún autor señala que al ser las competencias de la UE competencias de atribución, éstas no pueden ir más allá de lo explicitado por los Estados (*Vid.* PARDELLAS DE BLAS, X., *et alii*, *A integración europea*, Universitaria manuais, Xerais, Vigo, 1999, p.97). Frente ello, la doctrina del TJCE y la Constitución europea, reconoce la existencia de competencias de la Unión sobre las cuestiones que se presentan como necesarias para la consecución de objetivos europeos. Aunque para ello, es necesario que el Consejo de Ministros adopte, por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento europeo, las disposiciones pertinentes (*Cfr.* art. I-17.1 de la Constitución europea).

<sup>942</sup> Principio contemplado ya en el art. 5 del Tratado CE y ahora específicamente en el art. I-9.3 del Proyecto de Constitución europea y en un protocolo anexo al mismo—.

<sup>943</sup> Principio que introduce el TJCE y que ahora también recoge en el art. I-9.4 de la Constitución europea y el protocolo anexo señalado.

Estados, ha repercutido en las competencias de las comunidades autónomas. Desde el punto de vista de las autonomías, la incorporación<sup>944</sup> a la que sería la Unión Europea supuso, en el ámbito competencial, una pérdida sus competencias y problemas en la ejecución de las políticas comunitarias cuando estas recaen sobre materias de competencia autonómica pero que asumía el Estado<sup>945</sup>. Todo ello hace, que sea necesario buscar soluciones<sup>946</sup> al problema de la falta de una participación autonómica tanto *ad intra* como *ad extra*, como veremos en las páginas siguientes.

La configuración a lo largo de estos años del Estado autonómico —diseñado en la Constitución española y los estatutos y perfilado por las sentencias del Tribunal Constitucional— es de vital importancia para comprender el papel de estos entes territoriales autonómicos y el cómo sus competencias se han visto afectadas tras la adhesión a las Comunidades europeas. Por ello, ha sido importante el realizar un estudio del Estado autonómico español y de las competencias exteriores de las comunidades autónomas, antes de proceder al análisis del papel de Galicia en el proceso de integración comunitario. Así, por ejemplo, podemos entender a qué se refiere el Tribunal Constitucional cuando en la ya citada STC 137/1989, de 20 de julio, a propósito de un comunicado de colaboración entre la *Xunta* de Galicia y el Reino de Dinamarca, señala: “el constituyente ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materias de relaciones internacionales”; pero no de las acciones exteriores y en la medida en que esta actividad autonómica no interfiera en la

---

<sup>944</sup> Una incorporación que fue rápida ya que la entonces CEE aceleró el proceso de unificación política a través del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht, de esta manera las CC.AA han tenido que reaccionar deprisa para evitar una pérdida creciente de poder, máxime cuando el Estado autonómico es un proceso indefinido que permanece abierto, como hemos destacado.

<sup>945</sup> Así han demandado CC.AA como Galicia, “pues las autonomías no se mueven en un círculo cerrado, sino dentro del conjunto de la vida política social y sus complejos procesos, mas, por otra parte, es absolutamente claro que unas autonomías reales, eficaces y respetadas son una condición indispensable de una democracia real”. (*Vid.* FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Galicia en España y en Europa*, coleccion. Textos de la Presidencia, Xunta de Galicia, Vigo, 1990, p.10).

<sup>946</sup> Es necesario construir una nueva Europa lo que requiere previamente que se conozca el reparto de competencias entre el Estado miembro y la UE, basándose en los tratados, la doctrina y va más allá. También, hay que conocer el reparto de competencias entre la UE y las regiones y los Estados miembros y las regiones, al ser la realidad regional una realidad permanente y que incrementa su presencia en la UE. No podemos obviar que hay una invasión de competencias derivadas de la UE, como hemos destacado en múltiples ocasiones a lo largo de este trabajo, ya que son los Estados los que llevan a cabo las negociaciones y los únicos responsables ante la UE del incumplimiento de las normas comunitarias. (*Vid.* BULMER, Simon, BURCH, Martin, *et alii*, *Devolution and European Policy-making in Britain*, Palgrave Macmillan, New York, 2003 respecto al Reino Unido; y, respecto a las Comunidades autónomas, *cfr.*, ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario europeo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.59, Oñate, 2001, pp.155-190.

competencia estatal de relaciones exteriores, esa actividad tendrá validez y no será contraria a la delimitación competencial constitucional como hemos señalado<sup>947</sup>.

Incluso es más el Tribunal Constitucional en las sentencias 4/1981 y 25/1981, la competencia de las comunidades autónomas en este ámbito en tanto y cuanto “[...] Las comunidades autónomas son titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses [...]”. En este sentido, precisaremos que las comunidades autónomas se hallan interesadas de un modo directo en la actividad llevada a cabo en el seno de la Unión Europea, pues tras a cesión de competencias realizada con la adhesión española en virtud del artículo 93 de la Constitución Española, la Unión Europea puede establecer límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las comunidades autónomas conforme la Constitución, estatutos, leyes orgánicas de transferencia y delegación, etc.

De este modo, el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias en 1988, y de un modo claro a partir de la sentencia 76/1991, consideró que la aplicación del Derecho comunitario correspondía al Estado o a la comunidad autónoma según quien fuese el titular de las competencias afectada por la norma comunitaria salvo que se introdujese algún elemento nuevo que impidiese la ejecución por parte de las comunidades autónomas. De manera que, el Estado sólo intervendrá, en el caso de una competencia autonómica si la norma comunitaria requiriese una decisión previa del Estado en torno a la aplicación por el conjunto de las comunidades autónomas como sucede cuando se asigna a España una cantidad global de dinero que exija un reparto entre las comunidades autónomas para ser efectiva.

Algunos autores como AJA<sup>948</sup>, ven aquí un problema el de la incorrecta aplicación autonómica de una norma comunitaria, dado que el Estado es el único responsable ante los órganos de la Unión por la inaplicación de las normas comunitarias y no las comunidades autónomas. Esto produce lo que ya hemos señalado en este trabajo que el Estado disponga de una vía “la de la responsabilidad por inaplicación de las normas”

---

<sup>947</sup> Vid. PÉREZ CALVO, Alberto, *El Estado Autonómico y la Comunidad Europea...*, notas al pie 53 y 65, p. 60. Cfr., también, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP, colección Cuadernos, editorial Civitas, Madrid, 2000.

<sup>948</sup> Cfr. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales...*, p. 165.

para asumir la ejecución de normativas comunitarias cuya competencia en principio corresponde a las comunidades autónomas.

Cabe destacar que al asumir la UE competencias que correspondían a los Estados miembros, se produce una alteración del reparto competencial del Estado autonómico. Esa alteración se puede manifestar en un doble sentido: por un lado, absorbiendo el Estado la competencia de la comunidad autónoma al ser el responsable de la ejecución de la normativa comunitaria en ese ámbito; por otro lado, estableciendo nuevas medidas de control del Estado sobre competencias autonómicas que le permitiesen exigir el cumplimiento del ordenamiento jurídico europeo en una determinada cuestión.

Es decir, por un lado, esa alteración supondría no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las Comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facultades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno<sup>949</sup> a la hora de ejecutar la normativa comunitaria. Por ello, autores como ORTEGA<sup>950</sup>, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación de TC.

Por otro lado, se nos plantea la cuestión de la inaplicación autonómica de la normativa comunitaria y el cómo el Estado puede ostentar poderes de control y supervisión en materias que en principio se hallarían fuera de su competencia. Como sabemos en los casos de no cumplimiento de la normativa interna el Estado podría acudir a los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento, es decir, a instrumentos como: la impugnación de las disposiciones de la comunidad autónoma ante el Tribunal Constitucional, la aprobación de una norma de armonización, e incluso al ya citado mecanismo de la ejecución estatal forzosa previsto en el art. 155 de la Constitución española, etc. Pero estos mecanismos no parecen previstos para el caso de la inejecución

---

<sup>949</sup> *Vid.* STC 236/1991, f. j 9

<sup>950</sup> *Cfr.* ORTEGA, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, p. 94.

de la normativa comunitaria —lo que puede suponer que no sean totalmente eficaces—. Surge entonces la necesidad de buscar una solución, en este sentido AJA<sup>951</sup> propone que hubiese una instancia previa de negociación entre el Estado y las comunidades autónomas con suficiente la autoridad para resolver los conflictos en este ámbito.

Mas lo cierto es que no parece que hoy exista una instancia de estas características, como veremos a continuación, por lo que o bien debería ser creada una *ex novo*, lo que podría suponer complicar el panorama orgánico existente en este ámbito. O bien debería emplearse alguna de las ya existentes —como CARCE o el Senado— pero éstas han demostrado ser ineficientes. O incluso cabría modificar alguna de estas, de manera que se asegure una participación autonómica más eficaz, quizás esto podría conseguirse si produjese una auténtica reforma del Senado en los términos ya indicados y que garantizase una verdadera participación autonómica.

ii) *La pérdida de competencias autonómicas y su participación exterior.* La adhesión a los Tratados constitutivos ha alterado realmente a las competencias de las comunidades autónomas. Especialmente, ha afectado a las competencias exclusivas. Así, se ha producido por la vía de los tratados comunitarios no sólo una alteración del reparto competencial Estado-autonomías sino también la pérdida efectiva de competencias. De manera que, el reparto competencial establecido en virtud de la Constitución y los Estatutos se ve modificado por los Tratados Comunitarios y el Derecho comunitario en general, ya que estos contemplan un determinado reparto competencial y este puede ser alterado con objeto de la normativa establecida por las instituciones comunitarias. El problema se centra en el hecho siguiente: ¿el Estado está capacitado en virtud de los arts. 93 y 149.1.3 de la Constitución para suscribir tratados internacionales como el de adhesión a las Comunidades Europeas, que supongan la atribución de competencias que no son estatales sino exclusivas de las comunidades autónomas?

Una interpretación rígida y formal del art. 149.1.3 de la Constitución española significaría que el Estado, vía suscripción de tratados comunitarios, asumiría competencias exclusivas de las comunidades autónomas privándolas a ellas incluso de la ejecución de las competencias; dado que, en el caso de la Unión Europea, el Estado es el

---

<sup>951</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales...*, p. 165.

único responsable del incumplimiento del Derecho comunitario<sup>952</sup>. De manera que, puede llegar a admitirse la posibilidad de una reforma constitucional implícita que vendría a modificar la autonomía política y normativa alcanzada por las comunidades autónomas.

Además, como señalan algunos autores como LAUROFF<sup>953</sup>, cuando el art 93 de la Constitución española se refiere a la atribución de competencias “derivadas de la CE” puede entenderse que esta afirmación afecte “al conjunto de competencias del Estado, del que las comunidades autónomas son parte integrante”. Así, el art. 93 constitucionaliza la transferencia de competencias autonómicas a la Unión Europea a través del Estado. Por ello, ante la pérdida de competencias las comunidades autónomas, cuando es el Estado el que conduce, controla y protagoniza el proceso de integración, debemos buscar cauces que permitan a las comunidades autónomas desarrollar una actividad exterior en la medida en que sus competencias puedan verse afectadas o alteradas, desde el nivel comunitario. Es decir, no debería hacerse una interpretación rígida del art. 149.1.3 de la Constitución sino hay que dejar un margen de maniobra a la “acción exterior” de la comunidad autónoma. De esta manera, la competencia en “relaciones internacionales” tiene una proyección externa —la responsabilidad estatal por el incumplimiento del derecho comunitario— y una proyección interna —las materias de competencia estatal o autonómica—.

Con todo ello, no indicamos que las comunidades autónomas son las únicas perjudicadas por la disminución de las competencias con la integración en la Unión

---

<sup>952</sup> La responsabilidad de los Estados miembros por los perjuicios sufridos por los individuos a causa de una violación del Derecho comunitario imputable a dicho Estado fue establecida por el TJCE. A la hora de configurar esta doctrina deben señalarse, entre otras, las sentencias *Franovich* y *Bonifaci*, *Wagner Miret*, y *Faci Dori*; referidas al supuesto de responsabilidad estatal por incumplimiento de las directivas. La responsabilidad de los Estados miembros por los perjuicios sufridos por los individuos a causa de una violación del Derecho comunitario imputable a dicho Estado fue establecida por el TJCE. Así, establece el tribunal en su sentencia «*Brasserie du pêcheur*» y «*Factortame*». En ellas el TJCE amplía así su jurisprudencia introducida en los asuntos «*Franovich*» y «*Bonifaci*» —en los que la responsabilidad de los Estados miembros se limitaba al caso en que los daños sufridos por el individuo se debieran a la transposición fuera de plazo de una directiva que confiere derechos a los individuos, pero que no tiene efectos directos—. La sentencia «*Brasserie du pêcheur*» da lugar a un *supuesto general de responsabilidad* que comprendería cualquier violación del Derecho europeo que fuese atribuible al Estado. Esta responsabilidad está sujeta a tres requisitos: La norma jurídica comunitaria infringida deberá tener por objeto conferir derechos a los individuos, la violación deberá estar suficientemente cualificada y deberá existir un *nexo causal directo* entre el incumplimiento de la obligación del Estado miembro y los daños sufridos por las personas lesionadas. (Vid. BORCHARDT, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho comunitario*, Comisión Europea Dirección General de Educación y Cultura División «Publicaciones», Bruselas, 2000, p.92-93).

<sup>953</sup> LAUROFF, D. “Les conditions politiques del’adhesion del’Espagne au Marché Común”, *Coloquio Hispano-francés sobre la Adhesión a las Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, marzo 1981 (cit. MANGAS MARTÍN, Araceli., *Derecho comunitario europeo y Derecho español...* p.12).

Europea, puesto que el Estado también ha perdido competencias al ser estas cedidas a la Unión. Pero no podemos ignorar que:

—El Estado Español participa en las negociaciones exteriores entre la Unión Europea y los Estados miembros sobre la cesión o titularidad de las competencias en las distintas materias, mientras que las comunidades autónomas, no. Por lo que no cabe una interpretación rígida del art. 149.1.3 de la Constitución española, como hemos señalado, donde no se diese cabida a ninguna actividad autonómica que fuese exterior.

—El Estado español es el único responsable, como hemos destacado<sup>954</sup>, por incumplimiento del Derecho comunitario. Esto está produciendo como consecuencia que el Estado asuma la ejecución y desarrollo de la normativa comunitaria en los ámbitos que, en principio, no eran de su competencia sino de la competencia autonómica por ser el responsable de la inejecución.

De esta manera, la doctrina ha presentado algunas posibles vías constitucionales de solución ante la pérdida de competencias de las comunidades autónomas, su ausencia en los foros de negociación comunitarios y la asunción estatal de materias autonómicas por la vía de la responsabilidad. Así, parte de la doctrina ha propuesto que se emplee el art. 150.1 de la Constitución española<sup>955</sup>, ya que este en su apartado segundo permite “la transferencia o delegación a las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, de

---

<sup>954</sup> *Vid.* Los artículos 189.3 del TCEE y 226 y ss del TCE que regulan el Procedimiento por incumplimiento del Tratado —este procedimiento sirve para determinar si un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le impone el Derecho comunitario y se sigue exclusivamente ante el TJCE—. Además debe consultarse las sentencias del TJCE indicadas en líneas anteriores y referidas a la responsabilidad estatal por incumplimiento de las directivas, por los perjuicios de los ciudadanos a causa de la violación del Derecho comunitario imputables al Estado, o ante cualquier violación del Derecho comunitario atribuible al Estado. En este sentido autores, como COBREROS MENDEZONA, señalan que “el Derecho europeo en construcción ha dado un nuevo paso adelante en la afirmación de su personalidad estableciendo el principio de responsabilidad de los estados [...] lo que constituye una pieza más [...] del mecanismo de relación entre el ordenamiento comunitario y estatal [...]” (*Vid.* COBREROS MENDEZONA, Eduardo, *Incumplimiento del Derecho comunitario y la responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995, p.18).

<sup>955</sup> Respecto al empleo de este mecanismo para la participación autonómica directa en el Consejo Europeo, MANGAS MARTÍN señala que al ser una competencia exclusiva estatal desde el punto de vista constitucional, cabe su delegación a las comunidades autónomas. Desde el punto de vista internacional, la formalidad se limita a un mero apoderamiento que, sin requisitos especiales, se notifica a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Mas la delegación de la representación se complica desde el punto de vista del derecho interno, la autora aboga por el pacto de un texto mediante un acuerdo con las comunidades autónomas y su posterior aprobación como Ley de Delegación por las Cortes. En el caso de que la normativa comunitaria afectase al interés de varias comunidades autónomas impera el acuerdo autonómico, un senado reformado podría ser el instrumento para alcanzarlo. (*Cfr.*, MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 200 y 201).

facultades de titularidad estatal”, de manera que los Estatutos de Autonomía, como ley orgánica, podría ser el instrumento o medio de delegación de la materia de relaciones exteriores, como ha llegado a señalar REMIRO BROTONS<sup>956</sup>. Sin embargo, cabe indicar, que esta delegación estatutaria estaría controlada en cualquier caso por el Estado ya que este sería el responsable del cumplimiento de las relaciones internacionales de España, por lo que en último caso esa competencia seguiría en manos estatales y no autonómicas. Además, el control que puede realizar el Estado un control irrevocable dado el especial procedimiento de reforma del Estatuto, sería muy difícil la reforma del mismo para incluir esta delegación competencial. Es cierto, que algunos estatutos prevén la “competencia de ejecución de la comunidad autónoma en los tratados que les afecten” más esto no parece que sea fruto de una delegación por la vía del 150.2, porque las delegaciones por esta vía han sido siempre mediante leyes orgánicas específicas y ninguna se refiere a esta cuestión y no atribuye la titularidad como señala MONTILLA MARTOS<sup>957</sup>

Otra parte de la doctrina, mantiene la posición contraria, por lo que proponen como solución una interpretación rígida del art. 149.3 de la Constitución. Mas, como hemos subrayado en líneas anteriores, una interpretación rígida del art.149.1.3 de la carta magna tampoco resultaría beneficiosa como respuesta a la falta de competencia autonómica y no mantendría el equilibrio constitucional del reparto competencial. Pues esto permitiría que el Estado tomase competencias de las comunidades autónomas porque éstas forman parte directa o indirectamente del objeto del tratado internacional o de su ejecución.

---

<sup>956</sup> REMIRO BROTONS, Antonio, “La Actividad Exterior del Estado y las Comunidades autónomas”, en M. RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp.355-377 (cit. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español...* pp. 370-371).

<sup>957</sup> La vía de la delegación ha sido insatisfactoria, al ser muy pocos los casos en los cuáles de un modo expreso se ha empleado para transferir o delegar competencias, y su alcance es limitado, pues sólo lo atribuye la ejecución no la titularidad de las competencias. Si es cierto que el art. 150.2 de la CE permite alterar y flexibilizar el reparto competencial constitucional y estatutario pero sólo afecta al ejercicio y su utilización es extraordinaria, como ha reiterado el TC, excepcional y residual. De esta manera, el Estado podría legislar sobre competencias transferidas y delegadas del 149.1, entre ellas la del 149.1.3 mientras que a la C.A le correspondería la ejecución. El límite de esa delegación o transferencia sería el de “por su propia naturaleza” como señala el art. 150 CE, es decir que, no se vulnerasen los derechos fundamentales o principios constitucionales esenciales como el de la unidad. Además, ninguna de las leyes de transferencia han establecido una transferencia de los medios financieros, de manera que, sin medios financieros específicos para esta materia previstos por el Estado, no parece que las CC.AA podrían entrar a regular las cuestiones relativas a relaciones internacionales del mismo modo que lo podría realizar el Estado. (*Vid.* MONTILLA MARTOS, José A, *Leyes orgánicas de transferencia y delegación*, ed. Tecnos. Madrid, 1998, p. 333).

Es decir, el límite a lo fijado en art. 149.1.3 de la Constitución sería el respeto del orden constitucional —incluyendo aquí, no sólo a la carta magna sino también a los estatutos, leyes y sentencias del Tribunal Constitucional—sin que cupiese una reserva estatal ilimitada en materia de la actividad exterior. Además, otro límite sería que el art.149.1.3 se refiere sólo a algunas facetas de las relaciones internacionales. El art. 149.1 tiene como encabezado “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias” aunque en ocasiones las materias del listado son materias en las que hay realmente una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas como ocurre en el caso de: pesca marítima, legislación básica sobre la Seguridad Social, legislación básica sobre la protección del medioambiente, normas básicas del régimen de los medios de comunicación social, Seguridad Pública, etc. Y, en el caso del art. 149.1.3 Constitución habla de “relaciones internacionales” mientras que otros artículos de la carta magna referidos a esta cuestión como los ya citados artículos 56.1, 63.2, 93, 94.1, 97 y también los artículos 149.1.2, 149.1.10 y 149.1.20 se refieren a cuestiones relacionadas con este ámbito de exteriores que no tendrían porque ser detalladas si todos los aspectos de relaciones exteriores pertenecerían al Estado.

En definitiva, podríamos entender que por “relaciones exteriores” corresponderían la representación exterior, celebración de tratados, opciones y dirección de la política exterior, el control del cumplimiento de las obligaciones internacionales y responsabilidad internacional, este sería el núcleo duro de la competencia internacional estatal. De esta manera, cabría entonces comprender que las comunidades autónomas pueden tener competencias relativas a la acción exterior por lo que pueden participar en esa actividad, en la formación en la voluntad del Estado y en la ejecución de tratados internacionales —sobretudo, en relación con los tratados comunitarios y el Derecho comunitario<sup>958</sup>—. El reconocimiento de la efectiva atribución estatal de competencias autonómicas en este ámbito sin embargo no se corresponde con la existencia de efectivos instrumentos de cooparticipación en el proceso de integración, como destacamos en este trabajo.

---

<sup>958</sup> En materia de acción exterior, la doctrina del TC ha ido evolucionando desde la declaración de inconstitucionalidad de toda actividad exterior de las CC.AA (por ejemplo, la STC 137/1989 declara inconstitucional el convenio de colaboración *Xunta* de Galicia-dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca) hasta admitir el establecimiento autonómico de oficinas en Bruselas (por ejemplo la STC 165/1994 sobre el establecimiento de la oficina vasca en Bruselas, sobre la que nos referiremos más adelante).

Ante el problema de la falta de participación exterior de las comunidades autónomas —en concreto, ante la falta de participación comunitaria—, podemos apuntar algunos posibles mecanismos de solución que podría servirnos para mejorar la intervención autonómica en la actividad jurídica europea. Entre ellos, indicaremos:

a) El establecimiento de instrumentos de colaboración y cooperación entre los distintos entes territoriales. Así, en el Derecho interno, podemos destacar que la mayor parte de la doctrina y el Tribunal Constitucional han defendido la cooperación y colaboración entre ambos entes territoriales —Estado y comunidades autónomas—. Así, lo resalta el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 18/1982 en el f.j 14, en la STC 64/1982 en su f.j 8, en la STC 11/1986 en su f.j 5, etc. referidas a los deberes de cooperación y colaboración, o las referidas específicamente a la integración como la STC 80/ 1993 en su f.j 3 o en la STC 252/1988 en su f.j 2, en la STC 172/1992 en su f.j 3, etc. En la práctica, se han creado instrumentos de colaboración y participación autonómica como la Conferencia de Presidentes, la CARCE, la CARARPEUE, Comisión bilateral de colaboración, la coordinación del Estado y los órganos mixtos, las Conferencias Sectoriales, los convenios celebrados entre las comunidades autónomas o el Estado, los procedimientos participativos y de planificación conjunta propios de los procedimientos de toma de decisión, etc<sup>959</sup>.

En el ámbito comunitario, la participación y competencias de los entes supraestatales se pretende garantizar a través de mecanismos como el principio instrumental de subsidiariedad —art. I-9.3 de la Constitución europea, principio fundamental en los casos de competencia no exclusiva de la Unión—, el valor de la solidaridad —art. I-2 de la Constitución europea —, el fin del bienestar de los pueblos de Europa —art. I-3—, el respeto a la autoría local y regional bajo el límite de la seguridad interior e integridad territorial —art I-5.1—, etc. Otros principios y valores referidos a las competencias no se pronuncian en torno a la competencia infraestatal —concretamente, el principio de atribución del art. I-9.2 de la Constitución europea en donde se indica, en su último inciso, “toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros”, el problema es si esa competencia

---

<sup>959</sup> Sobre los mecanismos de colaboración y participación entre el Estado y las Comunidades autónomas nos referiremos en el apartado 1.3.3 del presente capítulo, ahí nos remitimos para un análisis más profundo de esta cuestión.

no era del Estado miembro sino de un ente infraestatal, porque una interpretación literal de este artículo determinaría que el competente sería ahora el Estado—.

En cualquier caso, lo que parecería más correcto sería mantener el reparto competencial interno cuando si la competencia no fuese comunitaria. El problema se hallaría en que el texto de la Constitución y el derecho europeo es el que prima sobre las constituciones de los Estado miembros, como ahora reconoce el art. I-10 de la Constitución europea. De manera, que el reparto competencial intraestatal deberá considerar estos principios y valores comunitarios que protegen el protagonismo y la actuación de los entes infraestatales y, a su vez, ser respetado en los ámbitos en que no se ve alterado por la competencia comunitaria en una determinada materia.

b) El establecimiento de la participación autonómica a través de la consulta. En el supuesto de la consulta entre el Estado y las comunidades autónomas, la comunidad autónoma puede participar por la vía del art. 94 de la Constitución española y el artículo 144 del Reglamento del Senado y arts. 44 y 156 del Reglamento del Congreso, como señalan autores como ARMERO<sup>960</sup>. Sin embargo, esta propuesta, parece demasiado optimista, por diversos motivos: como el del déficit de representación territorial que presenta el Senado —lo que hace escasa o nula la vía de participación regional en los supuestos de los artículos del Reglamento antes citados—; la excesiva confianza en la voluntariedad del gobierno de favorecer a la participación regional en este ámbito —ya que la experiencia práctica ha demostrado, que el Estado ha utilizado la vía de las relaciones exteriores para absorber competencias de las comunidades autónomas lo que

---

<sup>960</sup> Puesto que el art. 94 de la CE permite la participación de las Cámaras en la política exterior a través de su autorización para que el Estado manifieste su consentimiento para obligarse por los Tratados internacionales en supuestos determinados —los relativos a obligaciones financieras, de carácter militar, político, que afecten a la integridad territorial o la modificación o derogación de alguna ley—, en los demás casos el artículo establece el deber de informar a las Cámaras. Por otro lado, el art. 144 del Reglamento del Senado garantiza que un grupo parlamentario o veinticinco senadores, aunque no pueden pedir que se modifique el tratado, si pueden requerir al Tribunal constitucional que se pronuncie sobre la constitucionalidad del Tratado. Además, las Comisiones parlamentarias tienen el poder para recabar información y documentación del Gobierno y de las Administraciones Públicas y solicitar la presencia ante ellas de los miembros del gobierno y autoridades y funcionarios públicos y personas competentes en la materia a tratar cuando estimen necesario, conforme el art. 44 del Reglamento del Congreso. Pues bien, si en estas comisiones están representados grupos nacionalistas y grupos del ámbito estatal y además representantes territoriales, como debería ocurrir en el caso del Senado, se produzca en opinión de ARMERO una participación regional en la conclusión del tratado. El citado autor opina que la vía reglamentaria del Congreso y del Senado no se han agotado y que sólo basta la buena voluntad del gobierno y la modificación del número de componentes de las comisiones así como de algunos de los artículos de los citados reglamentos para que se consiga con ello una mayor vinculación de los objetivos finales de participación autonómica. (Cfr. ARMERO, José M., *Autonomías y Política Exterior*, Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, editorial Playor, 1983).

sería contradictorio con darle una participación regional en este campo—; el olvido que hace el autor de la excesiva partitocracia —es decir, los grupos políticos que integran las cámaras se rigen más por intereses políticos que por los de la representatividad territorial—, etc.

Por estas razones, parece que esta vía de participación a través de las cámaras legislativas no parece ser la más apropiada para la defensa de los intereses autonómicos en la materia de relaciones internacionales. En concreto, cabe destacar la importancia que tendría para la mejorar la participación regional la configuración del Senado como una verdadera cámara de representación autonómica.<sup>961</sup> Pues, como sabemos, el Senado ha resultado ser, un ineficaz sistema de representación regional<sup>962</sup>. Ya que, su configuración no favorece a la participación autonómica<sup>963</sup> y, aunque podrán llevar acabo tratados que pueden afectar a las competencias de las comunidades autónomas, puede el Senado vetar —por mayoría simple— la celebración de tratados ordinarios, en caso de desacuerdo. Así, lo indica el art. 74.2 de la Constitución española que prevé crear una comisión mixta paritaria que buscaría alcanzar un acuerdo, en el caso de que el acuerdo no se alcanzase, entonces el Congreso decidiría por mayoría absoluta. La reforma del Senado propuesta en el *proyecto de informe de reforma de la Constitución española*<sup>964</sup> podría abrir la posibilidad a

---

<sup>961</sup> AJA sostiene que el actual peso de las Comunidades autónomas y la existencia de un sistema asimétrico de partidos obliga a pensar en el reforzamiento del Estado autonómico general y no de la Administración central, en este ámbito, la reforma del Senado sería una fase imprescindible. El autor aboga por una cámara integrada por Gobiernos cuyos miembros se eligiesen de un modo ponderado respecto a la población en la que correspondiesen un número de votos concretos en relación con los millones de habitantes de la Comunidad autónoma —tres votos si la región tiene menos de un millón de habitantes, cuatro si menos de dos millones, cinco por menos de tres millones y seis votos para las autonomías con más habitantes—(Cfr. AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 252).

<sup>962</sup> Sobre la representación del Senado español cabe indicar aquí la valoración que ofrece ALBERTI ROVIRA sobre la representación territorial de la segunda cámara parlamentaria. El autor parte de la idea de la representación compuesta para valorar la validez del Senado español del que destaca que: en el ámbito de la representación territorial, la cámara española se encuentra entre la irrelevancia y disfunción; el Senado se ha mostrado como inadecuado para cumplir con el papel constitucionalmente asignado como cámara de representación y como contrapeso de poder al reforzar la mayoría del Congreso; y, finalmente, surge la necesidad de una reforma que se materialice en su reglamento interno y en el ámbito constitucional. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La Representación territorial” en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp. 279-330).

<sup>963</sup> Cfr. art. 69.5 de la CE.

<sup>964</sup> En el apartado 1.4 del presente capítulo nos referiremos de un modo específico a las propuestas de reforma constitucional relativas a al configuración del Senado como una verdadera cámara de representación territorial presentadas por *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, de 26 febrero 2006.

empleo de esta vía para mejorar de un modo efectivo la participación exterior autonómica.

c) La posibilidad de concluir tratados por la Comunidad autónoma. En relación con esta posible de solución, cabe indicar, que, las comunidades autónomas podrán solicitar que el Gobierno celebre tratados<sup>965</sup> como establecen algunos estatutos —como el Estatuto de Autonomía de Galicia—<sup>966</sup>. Este derecho de las comunidades autónomas a solicitar la celebración de tratados genera a su vez un deber del Estado de informarles cuando un determinado tratado afecte a sus competencias. Aunque la Constitución no establece nada al respecto, esta obligación resulta ser fundamental para el mantenimiento de la estructura autonómica del Estado autonómico, por lo que algunos Estatutos de autonomía lo han contemplado<sup>967</sup>, aunque la mayoría no. Se trata de un deber estatal que se produce antes de que este manifieste su consentimiento.

En el caso del Estatuto de autonomía gallego sería conveniente —como se pretendió en el momento de su elaboración—, que hubiese una consulta de la Comunidad autónoma cuando el Estado suscribiese tratados que afectasen sus competencias. En esa consulta autonómica, la posición de la comunidad autónoma no debería ser tan pasiva, simplemente el ser informada sino que tendría que ser verdaderamente consultada y considerada su posición, sin embargo, fue rechazada esta propuesta y el protagonismo de la consulta lo lleva el Estado, lo que implica que no existe una obligación de que las comunidades autónomas sean oídas.

d) Otras posibles vías de solución. En este sentido apuntaremos que, como las comunidades autónomas carecen de competencias en la conclusión de tratados

---

<sup>965</sup> Aunque el art. 97 de la Constitución española determina que la política exterior la dirige el Gobierno y el art. 105 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC) señala que la autorización en las negociaciones pertenece al Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, como señala el art. 9 del Decreto 801/1972 de 24 de mayo.

<sup>966</sup> Los casos en que esto puede suceder podrían clasificarse en los siguientes: *i)* Tratados que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantienen particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos. Es el caso del Estatuto gallego se contempla en el art. 35.3. *ii)* Tratados con Estados donde residan ciudadanos de las comunidades autónomas para la protección de su identidad social y cultural como indica el art. 72 del Estatuto gallego. *iii)* En el caso de tratados que pretendan la recepción de emigrantes para su asistencia o con el fin de establecer relaciones con otros estados, por la posición fronteriza de la comunidad autónoma. El Estatuto de Galicia no lo contempla.

<sup>967</sup> Un total de ocho estatutos de autonomía, el del País Vasco, Murcia, Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, lo han contemplado. Sin embargo, el Estatuto de autonomía de Galicia no se encuentra entre ellos.

internacionales, cabría establecer otras posibles soluciones a esta falta de competencia. La participación de las comunidades autónomas en el seno de las delegaciones negociadoras de los tratados podría ser una de esos mecanismos de participación directa. Esa participación podría articularse a través del Ministerio de Asuntos Exteriores cuando esté designe a las personas que negocie en el seno del Consejo o Comisión con plenos, determinados y concretos poderes, en el caso de que el asunto a tratar competiese a la Comunidad autónoma. En este ámbito se han producido algunos avances como veremos.

En conclusión, los problemas regionales no han sido totalmente resueltos en España. En el caso de la adhesión a las Comunidades Europeas, las comunidades autónomas no han sido competentes para instar al Estado a la celebración de tratados y los Estatutos de autonomía ciñen esta competencia a determinados ámbitos —como el cultural, lingüístico, las comunidades de emigrantes, etc—.

Así, el único que manifestó el sí a la voluntad de adherirse a las Comunidades Europeas fue el Estado español<sup>968</sup>. Aunque entre el Estado y las distintas autonomías se celebraron sesiones de información<sup>969</sup>, en el caso de las ocho comunidades autónomas que establecían el deber de informar la conclusión de tratados del Estado frente organizaciones internacionales<sup>970</sup> se ve agravada la necesidad de que hubiese una relación fluida de intercambios de información que no hubo.

Todo ello repercutirá en la escasa participación autonómica en el proceso comunitario y en el descontento que produce en las comunidades autónomas. Aunque, el Gobierno regional que ha operado desde 1980 ha sido más exitoso de lo que muchos hubiesen imaginado tras la muerte de Franco<sup>971</sup>. Esa problemática regional será objeto de una reflexión y su reformulación en los últimos años. Las reformas emprendidas en los instrumentos de participación y colaboración regional, que analizaremos más adelante, intentan ofrecer una repuesta a las ineficiencias destacadas.

---

<sup>968</sup> El 28 de julio de 1977 y oficialmente el 5 de Febrero de 1979.

<sup>969</sup> Un total de doscientas setenta y tres sesiones informativas. En el caso de Galicia, las sesiones entre el Estado y la comunidad autónoma fueron un total de veintitrés.

<sup>970</sup> Es el caso de los estatutos de autonomía del País Vasco, Murcia, Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, que han contemplado dicha previsión. Sin embargo, el Estatuto de autonomía de Galicia no se encuentra entre esos ocho estatutos.

<sup>971</sup> *Vid.* HEYWOOD, Paul, *The government and Politics of Spain*, Colecc. Comparative goverment & Politics, Basingstoke, Macmillan Press, 1995, p.159.

1.3.2. d) *La necesidad de una clarificación competencial europea*

Al ser la cuestión del reparto competencial un elemento clave de toda constitución, hemos de abordar este tema a la hora de referirnos a la Constitución europea y al analizar la posición gallega. Al respecto, debemos subrayar que una vez más, el derecho comunitario centra el tema en las relaciones establecidas entre el Estado-Unión Europea —como se puede observar en los art. I-11 y siguientes de la Constitución europea, en los que se recogen las listas de competencias—. A pesar de que hay algunas referencias al ámbito regional —como son los art. I-5 y I-9.3, referidos a la autonomía regional y local y al principio de subsidiariedad—, el avance en esta cuestión ha sido débil.

Durante décadas, la distribución de competencias se ha establecido de una forma evolutiva y bajo el consenso de los Estados miembros<sup>972</sup>. Hasta llegar a la situación actual en la que es necesaria una categorización que clarifique esas competencias y que ésta tenga en cuenta la distinta intensidad de intervención de los poderes europeos. Para que este nuevo sistema de reparto de competencias fuese transparente es necesario su simplificación y la mejora del procedimiento de toma de decisiones. Esto cobra una mayor importancia si pensamos que las reformas alcanzadas en el texto constitucional europeo conformarán un diseño nuevo de la Unión Europea en los próximos.

Consciente de ello, la *Declaración relativa al futuro de la Unión* —adoptada con el Tratado de Niza y, posteriormente, en el Consejo de Laeken— destaca la necesidad de lograr en una Conferencia intergubernamental “el establecimiento y la supervisión de una delimitación más precisa entre las competencias de la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad”<sup>973</sup>.

---

<sup>972</sup> Nos encontramos, de este modo, ante un orden constitucional cooperativo en el que la acción de los órganos europeos y los órganos nacionales es básicamente conjunta, aunque la mayoría de las competencias son compartidas en su ejercicio —ejemplo de ello es la política agraria común (PAC), la política comercial común, derecho de la competencia, etc—. Además de ello, la delimitación competencial tiene una gran importancia desde el punto de vista de la ejecución y financiamiento de las políticas europeas que corresponde básicamente a los Estados miembros, quienes deben realizar las políticas europeas conforme a sus derechos administrativos, aunque con algunas excepciones —competencias, ayudas públicas, administración de fondos estructurales, etc—.

<sup>973</sup> *Vid.* Consejo de Laeken, Declaración 23.

Ese objetivo surge como respuesta a la necesidad de<sup>974</sup>: una clarificación del sistema de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros; una mayor precisión en la delimitación; una tipología más clara de las modalidades de intervención de la Unión Europea; una revisión general de las Instituciones; procedimientos de toma de decisión, etc. Para lograr alcanzar ese objetivo, esta reforma debería dirigirse hacia una categorización que clarifique los reglamentos y las directrices del reparto de trabajo entre los Estados miembros y la Unión Europea y entre los órganos comunitarios entre sí. Este reajuste sistemático de las competencias llevaría una mayor transparencia, debería mejorar la atribución de responsabilidad política y sería limitar tanto la amenaza de sobrecarga de la capacidad de actuación de la Unión Europea como la tendencia de centralización en Bruselas.

Así, centrándonos en el problema de la delimitación competencial destacaremos que, es necesario el clarificar las competencias —estatales, autonómicas o europeas—. En el ámbito comunitario, las competencias en están dispersas a lo largo del articulado de los Tratados y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia —que precisó la delimitación competencial en cada caso y fue sentando doctrina<sup>975</sup>—. Y, además, el actual sistema de atribución de competencias tiene una orientación funcional, pues se determinan las competencias en función de los objetivos, lo que puede determinar una confusión entre la distribución de competencias y modalidades de intervención de la Unión Europea.

La falta de un reparto claro de competencias es un inconveniente por ser un elemento clave en el proceso de integración. Por esta razón, la Constitución europea, establece en su articulado —arts. I-11 y siguientes— un listado ejemplificativo de categorías de competencia. Así, distingue tres tipos de categorías: las competencias exclusivas, competencias compartidas y acciones de apoyo, coordinación o complemento.

---

<sup>974</sup> Era necesaria la revisión de los tratados. Las razones que la exigían eran: tanto las referidas al contexto interno de la UE —una unión más estrecha de los pueblos de Europa que garantizase la eficacia de los procedimientos— coma las referidas al contexto externo —de afrontar el papel internacional de la UE una vez producida la ampliación comunitaria—. (Vid. CAMPIS ERITJA, María del Mar, *El proceso de integración en la UE*, Cuadernos de Cátedra 7, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1996, p. 113).

<sup>975</sup> Como sabemos, muchos de los principios recogidos hoy expresamente en la normativa comunitaria, incluso en el reciente texto constitucional, son fruto de la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por ejemplo: el principio de primacía, el principio de efecto directo, el principio de democrático, el imperio del Derecho, la protección de los derechos fundamentales, la teoría de los poderes o competencias implícitas, etc. Así destacan en estas cuestiones las sentencias de este tribunal: *Internationale Handelsgesellschaft, Nold, Costa/ENEL, Vand Geng&Loos, Foto-Frost*, etc.. son claves en el desarrollo del Derecho europeo.

En el primer grupo, art. I-12, distinguiría las materias en las que la legislación y la adopción de actos jurídicamente vinculantes corresponden a la Unión Europea, si bien los Estados miembros podrán hacerlo en la medida en que la Unión les autorice para ello. El segundo grupo, art. I-13, serían aquellas materias sobre las que la Unión y los Estados miembros tendrán potestad legislativa y de adopción de actos jurídicamente vinculantes, aunque prima la potestad comunitaria —este ámbito de competencias es el más amplio—. El tercer grupo de materias, art. I-16, corresponde a la categoría establecida para ámbitos de apoyo, coordinación y complementación sin que sea posible la armonización de las disposiciones normativas y reglamentarias de los Estados miembros —sin embargo, muchos de estos ámbitos ya han sido objeto de armonización—. Finalmente, el art. I-17, establece una cláusula de flexibilidad cuya inclusión no parece tener sentido porque ninguna lista de competencias es flexible.

Por nuestra parte, no confiamos demasiado en la perfección de los sistemas de listas<sup>976</sup> ya que los listados competenciales unívocos y perfectos sencillamente no existen, los poderes centrales crecen siempre. De esta manera, el sistema de reparto de competencias europeo presenta una serie de problemas como son: la pérdida de las competencias regionales sin que éstas intervengan en la adopción de las políticas comunitarias y las incompatibilidades que puedan surgir en los distintos niveles de ejecución de la competencias compartidas.

Así, en los Estados miembros poseen una estructura territorial compleja, como es el caso de España, surge un problema adicional el de la delimitación competencial autonómica tras el ingreso en la Unión. Pues sobre todo desde los ochenta con la puesta

---

<sup>976</sup> Como tampoco parece fiarse algunos autores como José María BENEYTO (*Vid.* BENEYTO, José M. “Tesis para la discusión sobre el reparto de las competencias en la Unión Europea”, Instituto de Estudios Europeos, Seminario Hispano alemán 21-22 de febrero de 2002, Universidad de San Pablo-CEU, Madrid), y los redactores de Laeken tampoco parecen poner fe ciega en ellos. Indudablemente, para las regiones con competencias legislativas—y ejecutivas— esto reviste un especial interés, y el Comité de las Regiones considera necesario mejorar el reparto de competencias entre la Unión, los Estados miembros y sus regiones (*Vid.* Resolución de 4 de abril de 2001 sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000, CDR 430/2000 fin). (*Vid.* también, en este mismo sentido, el *Memorandum* sobre la participación del Comité de las Regiones en el debate estructurado sobre el futuro de la Unión Europea, CDR 325/2001 fin). Además, cualquier cambio en el orden interno que pueda producirse por la atribución de competencias de la región a la Unión requiere el consentimiento de los entes regionales, lo cual se agrava en el caso de regiones con poder constituyente como el caso de Galicia dado que, conforme el art. I-5.1 de la Constitución europea, la Unión respeta la autonomía regional y el orden interno de los Estados miembros.

en marcha del mercado interior, las regiones vieron como algunas de sus competencias pasaban *de facto*, sin reforma constitucional ni estatutaria, a las manos de Bruselas con una cierta re-centralización. Pero las regiones, a diferencia de los Estados miembros, carecen aún hoy de un mecanismo de defensa de sus competencias frente a la Unión Europea.

Además, la Unión extiende sus competencias sobre amplios ámbitos que serían de competencia regional bien porque regula diferentes materias con gran detallismo —lo que excluye prácticamente de toda intervención de las autoridades regionales—; establece competencias comunitarias subsidiarias o complementarias —que dificulta aún más la determinación de las competencias regionales—; posee competencias implícitas; etc. Es decir, nos encontramos, ante una situación de absorción competencial por la Unión. Al respecto, el Parlamento europeo señala que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, introducidos por el Tratado de Maastricht, no han sido suficientes para frenar la intervención creciente y abusiva de la Unión Europea en los detalles de la vida cotidiana<sup>977</sup>.

Es decir, en un sistema democrático, el gobierno no tiene carta blanca o poderes ilimitados, de manera que ha de actuar conforme los parámetros fijados por su Constitución salvo que esta se modifique, lo que requeriría el consentimiento del pueblo. Significativamente, Laeken menciona a las regiones al tratar del reparto competencial; Niza no lo hacía; y la Constitución europea vuelve a omitir la mención directa a las competencias regionales. La única mención constitucional indirecta es a la “autonomía regional” en el art. I-5.1, a los pueblos de Europa y a la “unidad en su diversidad” en el preámbulo, o a los ciudadanos, en el art. I-1, a los valores de solidaridad en art. I-2, al objetivo de promover el bienestar de los pueblos pero no el de la potenciación de las regiones en el art. 1-3, etc.

---

<sup>977</sup> *Vid.* así, la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo “sobre la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros” (2001/2024(INI)). PR\443686ES. Doc. En esta línea la propuesta gallega para la Convención destaca que eso nos enseña dos cosas: primera, los poderes centrales siempre tienden a crecer, aunque se les oponga resistencia, salvo casos patológicos (la antigua Yugoslavia). La segunda enseñanza es que estas grandes comunidades políticas integradas acostumbran pasar por dos fases: la primera fase es de creación, unión, asentamiento y fortalecimiento de la comunidad y del poder; en la segunda fase, comienza el abuso del poder —lo que hay que hacer es limitarlo, garantizar los derechos de las personas y los entes territoriales menores y asumir una actitud crítica para con la nueva Unión—.

El otro problema que genera las listas de competencias es el de la garantía de su compatibilidad entre los distintos niveles de gobierno a la hora su ejecución<sup>978</sup>. Para lograrlo, hay que procurar, en conjunto, que las materias realmente exclusivas de Bruselas se limiten a unas pocas de gran calado<sup>979</sup>. Frente a ello, el art. I-12 de la Constitución europea recoge como materias exclusivas algunas no tan claras que identifiquen de un modo preciso el ámbito de la competencia europea<sup>980</sup>. La idea de dejar claro de una vez por todas “quién hace qué” es importante, pero no hay que ignorar la realidad. Por otro lado, el tema de las competencias de cada región depende de la Constitución de su Estado, por eso nosotros nos hemos referido al caso de la Constitución española<sup>981</sup>. Así, nos preocupamos más de dotar de recursos al Comité de las Regiones, crear una especie de defensor o guardián de la subsidiariedad, dotar a las regiones con competencia legislativa de un recurso, y otras medidas que consideramos más fiables que los listados —sin excluirlos—, y que figuran más adelante en propuestas como las propuestas gallegas, como veremos.

El problema es que el proyecto europeo sigue su ritmo y no va a detenerse para que el Estado autonómico se defina como proceso. En el caso de España, coincide el haber estrenado democracia y Constitución hace poco a la vez que se integra en la dinámica europea. De manera, que nos encontramos en la necesidad de continuar con ambos procesos. El problema es que parece que no somos conscientes de que no podemos seguir estudiando en un sentido tan formalista la Constitución española — como suprema, única, cerrada y completa<sup>982</sup>—, cuando entre en vigor la Constitución europea.

---

<sup>978</sup> El llamado “mesonivel”, *mesolevel* definido por SHARPE como: “*an intermediate level of government between the centre and the basis [...] municipal level*”. A pesar de la reemergencia en la década de los setenta y noventa del *stateless*, debemos destacar que en el caso de los Estados miembros se ha producido un auge regional comunitario sin que se produzca una pérdida del protagonismo estatal. (Vid., respecto al mesonivel, NEWLANDS, D, MACCARTHY, J., *Governing Scotland: Problems and prospect, the economic impact of Scottish Parliament*, 1995, p.26).

<sup>979</sup> Vid. Declaración 23 de Laeken.

<sup>980</sup> Por ejemplo la competencia de la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, pues no clarifica si esta conservación de los recursos marinos para que sea de competencia exclusiva comunitaria debe incluirse en la política pesquera común, o si sólo los recursos biológicos marinos recogidos en la política pesquera común son de competencia exclusiva de la UE cuando hablamos de su conservación. Esto aun se complica más por el hecho de que la pesca es una materia de competencia compartida conforme el art. I-13.

<sup>981</sup> Al respecto, recordemos que el Tribunal Constitucional destaca que la pertenencia de España a la Unión Europea no altera la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (Cfr. STC 258/1988, 76/1991, 115/1991, 29/1994, 265/1994, etc).

<sup>982</sup> Como, por ejemplo, subraya las *Leyes Constitucionales* de Aranzadi, Pamplona, 2001.

La asunción y atribución de competencias, llevadas a cabo en las últimas décadas, muestran el *quantum* de poder público que las regiones asumen y el nivel de descentralización al que ha llegado el Estado. En el caso de España, se pretende lograr es el equilibrio entre el autogobierno autonómico y los principios de solidaridad, unidad y subordinación a la Constitución española<sup>983</sup>.

En este ámbito, el Tribunal constitucional ha señalado en diversas sentencias que las comunidades autónomas son iguales, no hay privilegios de unas respecto a otras pero su contenido competencial es distinta a la vez que ha de mantenerse un equilibrio, han de respetarse las desigualdades y la diversidad regional. Pero esa descentralización política no ha sido acompañada de fórmulas eficaces de integración de las comunidades autónomas en la organización estatal. Existen deficiencias en la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado tanto *ad intra* como *ad extra*. Es este el objeto central de nuestro estudio, en concreto en la repercusión tales déficits participativos pueden tener en la distribución competencial de Galicia.

No podemos olvidarnos de que la configuración del Estado autonómico español ha coincidido con la culminación en Europa de llamado “proceso de regionalización”, un proceso de impulso de la descentralización política, de los regionalismos y nacionalismos. Por lo tanto, las ideas claves que hemos de tener presentes son dos: el proceso de descentralización política y la importancia de la participación regional en Europa desde el punto de las competencias. Respecto a la primera, diremos que nos encontramos ante un proceso en el que el auge del regionalismo coexiste con la libertad de acción de los Estados miembros en la determinación de las competencias regionales. Por ello, será de extrema importancia el ver cómo se articula los intereses de las regiones en alcanzar una desarrollo pleno de sus competencias y una mayor capacidad de intervención en el proceso comunitario y la libertad estatal para reconocer esa autonomía regional y fijar el modelo de reparto competencial correspondiente.

---

<sup>983</sup> La descentralización regional puede desarrollarse respecto a políticas generales como sectoriales, así en el caso de Galicia podemos destacar, como señalan autores como LOIS GONZÁLEZ, Rubén, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, *et alii*, que “La descentralización que supone la adopción de políticas regionales también se desarrolló en algunas planificaciones sectoriales, como por ejemplo, en la Ley General de la Educación de 1970, que regulaba el establecimiento de colegios universitarios para desconcentrar las sedes tradicionales de la enseñanza superior en España. La implementación de esta Ley se produjo en el territorio gallego siguiendo el «Plan Galicia de Educación»”, (*vid.* “Galicia y la polisemia del término región”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 32, 2001, pp. 209-226). Pero en cualquier caso, la descentralización sectorial o general no debería confundirse con el principio de subsidiariedad que clama el preservar la posible autonomía legislativa de las autoridades nacionales, regionales y locales.

En relación con la segunda idea enumerada, subrayaremos la importancia que adquiere la participación regional y su institucionalización en el proceso de integración comunitaria desde el punto de vista de las competencias de los entes infraestatales. Pues los Estados miembros integrados por entes de naturaleza intermedia —en Alemania, Bélgica, Reino Unido, Austria, Italia, etc— son los que al ver que gran parte de sus competencias —ahora de la Unión Europea— invaden las competencias de las regiones. En algunos de estos casos, como en español, se produce una mutación constitucional, al ser atraídas a la esfera estatal competencias autonómicas por exigencia del Derecho comunitario y por la responsabilidad estatal asumida por su incumplimiento.

Así, vemos que la Unión ha asumido competencias de los Estados y de las regiones, pero la posición de estos entes territoriales es distinta. Los Estados son actores plenos en la asunción de competencias por la Unión Europea y, además, en los últimos años existe una constatada tendencia de asunción estatal de las competencias de los entes infraestatales. Es decir, se ha producido una reacción estatal a la pérdida de sus competencias en el proceso de comunitarización.

En cambio, las regiones tienen una posición menos favorecida. Los entes infraestatales también han perdido competencias con la integración Europea sin que, de una forma directa, hayan cedido esas competencias o el Estado les hubiese consultado dicha cesión. Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha manifestado<sup>984</sup> que el interés autonómico habilita la intervención de las comunidades autónomas si la actuación estatal incide en las garantías constitucionales y estatutarias que dan forma y preservan la

---

<sup>984</sup> *Cfr.* Entre otras, citaremos las sentencias del Tribunal constitucional 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 62/1992, 79/1992, 117/1992, 80/1993, 141/1993, 112/1995, 146/1996, 208/1999, etc. En ellas, este tribunal recordó que la traslación de la normativa comunitaria ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Pues la cesión de competencias a los organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, como poderes públicos que son, a la Constitución española y al resto del ordenamiento jurídico como establece el art. 9.1 de la Constitución española. En concreto, la STC 146/1996 señala que consecuencia de ello es que se aplicarán las normas internas de delimitación de competencias en los casos de controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las comunidades autónomas. Por ello, la ejecución del Derecho comunitario corresponde al que materialmente ostente la competencia conforme las normas de Derecho interno al no existir una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario —como señala el f.j 9 de la STC 236/1991 y el f.j 1 de la STC 79/1992—. El único problema que puede suponer esto es el ejercicio estatal de las de las competencias autonómicas no transferidas ya que, según lo indicado por el Tribunal constitucional, sólo el Estado es el competente para ejecutarlas cuando su titular es una Comunidad autónoma pendiente del traspaso de esa competencia. Esto supondría fortalecer la posición del Estado, al ser el competente material para ejecutar las normas comunitarias que afecten al ámbito de estas competencias.

autonomía y que el cumplimiento del Derecho nacido de las instituciones comunitarias es una obligación constitucional que, según el reparto competencial interno, sólo las comunidades autónomas pueden cumplir en su respectivo territorio cuando afecte a sus atribuciones—. Por ello, los mecanismos creados para la formación de la voluntad del Estado español en la Unión Europea deben encaminarse en esa dirección.

Además, la pérdida de competencias regionales también se ha producido con la asunción de las mismas por el Estado. Pues, el Estado, como reacción a la pérdida de competencias estatales y ante la responsabilidad exclusivamente estatal del incumplimiento de normativa comunitaria referida a estas competencias, se ha encargado de asumir el cumplimiento de normas de la unión referidas muchas veces a cuestiones de competencia regional. Mas sobre esta cuestión, al ser un elemento esencial de nuestro análisis en el caso gallego, nos referiremos con un mayor detenimiento más adelante.

Dentro del contexto europeo de unidad, los estados han de intentar la asimilación de estos dos fenómenos —el de regionalismo, por un lado, y el de europeísmo, por otro—. Aunque la libertad de acción estatal se ha visto afectada por el avance del proceso de integración europea y de la regionalización, los Estados miembros han de articular mecanismos que no sólo garanticen la consulta de las regiones sobre las materias de su competencia cuando estén afectadas por la esfera comunitaria, sino que preserven las competencias del ente infraestatal dentro del marco comunitario y de la distribución intraestatal de las materias.

El Parlamento Europeo destaca esta idea en diversas resoluciones<sup>985</sup> en las que consideró necesario invitar a los Estados miembros a facilitar la participación de los representantes de las regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas a las reuniones del Consejo de Ministros Europeo cuando se traten de cuestiones de su competencia y el no ignorar la necesidad de esta participación regional. En este nuevo marco político, los Estados miembros han articulado de un modo distinto la participación regional en la Unión Europea y las competencias de estos entes dentro del ámbito delimitado por la normativa comunitaria.

---

<sup>985</sup> *Vid.* entre otras, la «Resolución de 18 de Noviembre de 1993» y la «Resolución del sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros del 2001».

De esta manera, observamos la coincidencia de dos fenómenos parejos el del no perfeccionamiento del modelo de Estado autonómico, —pues es un proceso abierto y flexible— y el avance del proceso de comunitarización. En este contexto de multiconstitucionalismo es en el que situamos a dos regiones, Galicia y Escocia. En conclusión, nos encontramos ante un nuevo constitucionalismo en el que existen distintas comunidades políticas compuestas y sin competencias universales —regiones, estados, la Unión Europea, etc—. Por ello, al hablar del autogobierno de Galicia y de Escocia tendremos que atender a ese nuevo contexto constitucional. Así, en el caso de España, el Estatuto de autonomía gallego y la Constitución española no son criterios suficientes para medir el autogobierno regional. Debemos considerar un nuevo elemento, la Unión Europea. A partir de aquí, nos centraremos en las la cuestión regional competencial también con dimensión extraterritorial. En concreto, en la implicación competencial en el autogobierno de Galicia y la posibilidad de participación y colaboración estatal-gallega en la elaboración de la legislación de políticas estatales y en la participación europea.

### *1.3.3. Mecanismos de colaboración y participación. Su efectividad*

#### *1.3.3.a) El protagonismo estatal europeo y la descentralización política*

En la Unión Europea, la libertad de acción estatal y la descentralización política llevada a cabo en los Estados miembros ha tenido como resultado una heterogeneidad regional. Así, en el proceso de integración comunitario, los Estados han articulado de un modo distinto la realidad regional y la descentralización política existente.

Los Estados son parte en el proceso de descentralización política que se produce no sólo en el ámbito comunitario sino también en el nivel regional. Por ello, se hace imprescindible, dentro del multiconstitucionalismo europeo, el estudio de las regiones. Pues estas son actores del proceso de integración comunitaria tanto desde el punto de vista de su relación con los Estados miembros, como desde el punto de vista de su relación con la Unión Europea. De este presupuesto parte nuestro estudio.

Así, desde el punto de vista de los Estados, no debemos olvidar su protagonismo en este proceso de descentralización externo. Al respecto, debemos destacar que su

importancia como actores se halla ligada al hecho de que exista una libertad de actuación determinada por la normativa europea. Una libertad amparada, desde el punto de vista competencial, en el art. 308 del TCE y en el art. I-5 del proyecto de Constitución europea —en el que se establece el respeto a la identidad nacional y a la autonomía local y regional—.

Esto implica que, la posición que las regiones mantienen en sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea viene mediatizada por el papel asumido por los Estados miembros y por la decisión que hayan tomado en conferir mayor o menor capacidad regional propia para intervenir en el proceso comunitario. Así mismo, ya que, como hemos indicado, según la estructura del Estado —unitario, compleja, federal, etc.— el protagonismo y *rol* jugado por las regiones en la adopción de decisiones internas o comunitarias será distinto. Finalmente, en su relación con la Unión Europea, destacamos que muchas de las competencias que conformaban la soberanía estatal son ahora de titularidad comunitaria. Así, vemos que, la descentralización política también se produce desde arriba —Unión Europea— hacía abajo —el Estado—.

A pesar del protagonismo estatal comunitario, desde el punto de vista de las regiones, debemos recordar que estas han jugado un papel más o menos dinámico pero en los procesos de descentralización política interna, descentralización política desde abajo —región— hacia arriba —Estado—. Así, las competencias que venían ejerciendo los Estados ahora son ejercidas por las regiones lo que añade un nuevo problema el de la implantación del Derecho comunitario<sup>986</sup>. Esto será de vital importancia en el proceso comunitario cuando el único responsable del incumplimiento del Derecho comunitario será el Estado, como resultado del ejercicio de sus competencias o de las de la región en relación con lo establecido por la Unión Europea. Sin perjuicio de que, vía ordenamiento jurídico interno, el Estado exija posteriores responsabilidades a las regiones. Cabe, por lo tanto, y en relación con todo lo expuesto hasta aquí, el analizar cuáles son los instrumentos de participación autonómicos de cooperación y colaboración estatal<sup>987</sup>.

---

<sup>986</sup> Sobre esta cuestión cabe consultar AURRECOECHEA, Ignacio, “El papel de las Comunidades Autónomas en la implementación del Derecho comunitario europeo”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA, *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 99-122.

<sup>987</sup> Sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado debemos remitirnos a CECCERINI, Eleonora, “La participación del sistema autonómico en la formación de

1.3.3.b) Los instrumentos de cooperación en el Estado autonómico

Hasta aquí hemos destacado, que el Derecho comunitario ha afectado a la delimitación competencial autonómica y eso ya es un motivo a tener en cuenta para que las comunidades autónomas tengan presencia comunitaria. Esta presencia o participación puede, actualmente, desarrollarse por dos vías: la vía directa—*ad extra*—, a través de delegaciones, o indirecta —*ad intra*—, a través de canales que favorezcan la contribución autonómica en la formación de la voluntad de los Estados, como distinguen autores como MARTÍN PÉREZ<sup>988</sup>.

Es decir, y para resumir un poco lo expuesto hasta ahora, la integración en las Comunidades Europeas ha producido una alteración del reparto competencial interno<sup>989</sup>. Al ser las comunidades autónomas titulares de una autonomía política para la gestión de sus competencias como reconoce el Tribunal Constitucional, estas tienen algo que decir en el proceso de integración comunitaria.

Urge que esto sea así, sobretudo, ahora que se están dando pasos tan importantes en el seno de la Unión como el de la ratificación y entrada en vigor de la Constitución europea, el de la reciente ampliación hasta casi el doble el número de Estados miembros, el de la búsqueda de una verdadera unión política que tenga reflejo en el contexto político internacional, etc.

En este contexto, en el que las regiones reclaman un mayor protagonismo en el proceso comunitario<sup>990</sup>, en el que las comunidades autónomas observan como el Estado

---

la voluntad del Estado” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 111, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 173-199.

<sup>988</sup> Vid. MARTÍN PÉREZ, Marcos, “A participación das Comunidades Autónomas na Unión Europea”, en *A Unión Europea do século XXI. Reflexións dende Galicia*, dentro de las publicaciones da Universidad de Vigo, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2002, p.83.

<sup>989</sup> Además, quizás en el caso de España esto se ve enfatizado por el hecho de que hace poco que es miembro de la UE. Así, “la brevedad de España como miembro comunitario podría llevarnos a esperar un bajo nivel de conocimiento de las instituciones comunitarias” lo cual se agravaría por el hecho de esa pérdida de competencias estatales. (Cfr. MORGAN, Roger, TAME, Clare, BOGDANOR, Vernon, *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*, Macmillan, London, 1995, p. 322).

<sup>990</sup> Cfr., JONES, Barry, & KEATING, Michael, *The European Union and Regions*, Oxford University Press, New York, 1995.

irrumpe para retener o para asumir competencias que correspondían a las autonomías<sup>991</sup> y no pueden participar en las mismas condiciones que el Estado cuando el reparto competencial interno hace aguas tras la integración comunitaria. Es aquí donde situaremos el ejemplo de Galicia como el intento de que se escuche lo que la Comunidad autónoma tiene que decir ante el Estado y la Unión Europea en estos momentos —en concreto, ante el problema de la falta de un reparto claro de competencias por parte de la Unión y la asunción de competencias autonómicas por parte del Estado tras la adhesión a la Unión Europea—.

Por otro lado, no debemos olvidar que la mayoría de las competencias de las comunidades autónomas no son exclusivas por lo que en su actuación cobrará un protagonismo excepcional la regulación estatal. Por ese motivo, también será de trascendental importancia las posibilidades efectivas que tenga la Comunidad autónoma de defender sus intereses a la hora de establecer la regulación estatal.

### 1.3.3.c) Mecanismos de cooperación y colaboración intraestatal

Como hemos visto has aquí, el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas va a suponer, en la mayoría de los casos la existencia de una acción conjunta. De esta manera, surge la necesidad de articular las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas. Sin embargo, la peculiaridad que presentan los mecanismos de participación y colaboración en el sistema de Estado autonómico, es fundamentalmente la falta de su previsión constitucional y estatutaria. Esto supondrá la necesidad de su ulterior articulación por la legislación ordinaria.

Así, frente a las formas de participación previstas en las instituciones centrales del Estado<sup>992</sup>, que si se regulan constitucionalmente, las relaciones de colaboración y

---

<sup>991</sup> *Cfr.*, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “La búsqueda por las CC.AA de su “presencia” indirecta en y ante las Comunidades Europeas”, *Gaceta Jurídica de la U.E. y de la competencia*, EINSA, Madrid, 1997, pp. 169-228.

<sup>992</sup> Sobre esta cuestión, al no ser objeto central de nuestro estudio, simplemente señalaremos que, la participación de las comunidades autónomas en las instituciones del Estado se realiza, fundamentalmente: a través del: Senado, mediante el envío autonómico de una proposición de ley a las Cortes Generales o mediante la solicitud al Gobierno central para que presente en las Cortes un proyecto de ley. Respecto al Senado—*cfr.* art.10.c del EAG—, aquí sólo recordaremos las deficiencias de representación territorial, su escasa función ya que no controla al Gobierno, su indefinición como cámara autonómica o genral subordinada, etc que generan la necesidad de una reforma. Sobre el envío de la proposición de ley

cooperación se van estableciendo jurídicamente de un modo paulatino. Así, en estos años, desde la década de los ochenta, ha habido una evolución en la colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Aunque la Constitución española apenas contiene mecanismos de colaboración, si se ha desarrollado esa colaboración entre cada una de las comunidades autónomas y el Gobierno del Estado, es decir, en las relaciones bilaterales y no multilaterales.

A pesar de que el principio general de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas no se halle incluido expresamente en la Constitución<sup>993</sup>, sí se configura como un deber mutuo y de reciprocidad derivado de la lealtad<sup>994</sup> como señala el Tribunal constitucional desde la sentencia 18/1982. Este principio exige que estos entes territoriales, por un lado, respeten los intereses generales y las actuaciones de ambos, y por otro lado, la obligación del intercambio de información y la prestación de asistencia. Esto será fundamental a la hora de configurar sus competencias reales, dada la importancia que tiene para su ejercicio el respeto de este principio.

---

señalaremos que éste procedimiento suele emplearse por los parlamentos autonómicos para plantear enmiendas, la tramitación, etc del procedimiento legislativo ordinario. Y, finalmente, en relación a la solicitud autonómica para la presentación de un proyecto de Ley, debemos indicar que suele ser reconocido en los estatutos de autonomía, *vid.* art. 10.1f) del EAG, desarrollando el artículo 87.2 de la CE, el problema que plantea esta fórmula es que deja en manos del Gobierno la decisión de impulsar o no la iniciativa autonómica. Sobre el estudio concreto de estas cuestiones conviene consultar: AJA, Eliseo, “Las relaciones entre el estado y las Comunidades autónomas”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA, INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 503-508.

<sup>993</sup> La Constitución no especifica este principio como tal sino que partiría de la base de los principios de cooperación, en sus distintas vertientes, y lealtad institucional, porque son los que permiten una mayor eficacia en la gestión de las competencias y la coordinación en las políticas públicas. Su repercusión será de importancia no sólo a la hora de preservar los intereses autonómicos en las políticas estatales sino también en su representación extracomunitaria. Esto obliga a redefinir los lazos que deben existir entre las Administraciones central y autonómicas, tanto para garantizar la participación de éstas últimas en la fase ascendente de toma de decisiones comunitarias como en la fase descendente de ejecución.

<sup>994</sup> Sobre el principio de lealtad en este ámbito y su deslinde frente figuras afines, como son el principio de solidaridad, el de cooperación, el de coordinación y el problema de la territorialidad de las competencias autonómicas conviene consultar: GARCÍA MEXÍA, Pablo, “Las relaciones institucionales entre las Comunidades autónomas. La cooperación interautonómica”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA, INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 533-543.

La falta de una articulación constitucional<sup>995</sup> acabada de las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas y su importancia práctica<sup>996</sup> plantea la necesidad de la creación de mecanismos de colaboración<sup>997</sup>. Esa participación autonómica en la toma de decisiones institucionales, dentro del Estado Español o incluso referida a la integración europea, que afectasen a las comunidades autónomas comienza a tomar forma en la década de los noventa. De esta manera, paralelamente al establecimiento de mecanismos bilaterales de cooperación y participación se establece la necesidad de fijar instrumentos multilaterales.

Así, los Pactos Autonómicos de 1992<sup>998</sup> manifiestan la pretensión no sólo alcanzar la igualdad competencial sino también el regular de un modo coherente y completo los mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas a través de órganos multilaterales y bilaterales. Éstos acuerdos destacan a las conferencias sectoriales<sup>999</sup> como el usual instrumento de relación

---

<sup>995</sup>Pueden enumerarse como elementos de cooperación y colaboración contemplados en la Constitución: la autonomía y unidad contemplada en el artículo 2 junto con el principio de solidaridad; la contribución económica común al sostenimiento del gasto público del artículo 31, el reparto competencial del título VIII en concreto en lo relativo a las competencias compartidas, de ampliación extraestatutaria; la coordinación llevada a cabo por el delegado del gobierno en la comunidad bajo los términos previstos en el artículo 154; el principio de colaboración interadministrativa contemplado en el artículo 103; la coordinación financiera-tributaria en los parámetros de cooperación fijados en los artículos 156 y 157, etc. Aunque constitucionalmente no se establecen cauces específicos en los que se materialice esa colaboración o participación autonómica, sino que su ulterior desarrollo se establece a partir de instrumentos creados por el Estado específicamente para esa función.

<sup>996</sup> Importancia que destacan, entre otras, las sentencias constitucionales SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 152/1988, de 20 de julio.

<sup>997</sup> Al respecto, FERNÁNDEZ MONTALVO destaca que aunque la Constitución no articula un sistema acabado de relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas, sin embargo contempla elementos suficientes para perfilar un “Estado autonómico cooperativo”. Las razones que sustentarían esta afirmación se hallarían en la delimitación competencial entre esos entes territoriales contemplada en la Constitución y reenviada su concreción a los Estatutos de autonomía y a las normas extraestatutarias del artículo 150 de la CE; ya que estas técnicas de distribución funcional requieren una cierta colaboración, como ocurre en el caso de las competencias concurrentes o compartidas o de las competencias autonómicas desarrolladas a partir de una norma básica estatal. (Cfr. FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 11 y ss).

<sup>998</sup> Sobre la importancia de los Pactos autonómicos en la configuración de las Conferencias sectoriales conviene revisar CORCUERA ATIENZA, Javier, “La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico”, en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.113 y ss.

<sup>999</sup> Éstas ya habían sido reguladas por primera vez en el artículo 9 de la LOAPA modificado por la sentencia constitucional 76/1983 lo que supuso su nueva redacción en el artículo 4 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, LPA. En esta ley se establecía, en este ámbito, su creación dentro del principio de cooperación y la obligatoriedad de información autonómica respecto al Gobierno. La sentencia que declara la inconstitucional parcial de la LOAPA, señalaba que el legislador podría dictar este precepto pero no con un carácter orgánico y armonizador y precisa el contenido material del mismo indicando que las conferencias no pueden sustituir a los órganos propios de las comunidades autónomas ni sus decisiones anular las facultades decisorias de éstas, aunque su convocatoria y presidencia por el ministro estatal no supone una relación jerárquica en cuyo caso se ampararía en el principio de unidad. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE,

institucional entre las distintas administraciones públicas, superando así los mecanismos de colaboración y cooperación bilateral e imponer el empleo de instrumentos multilaterales con esta función. Por ello se establece la necesidad de que se les dote de una estructura y principios de funcionamiento que garantizase el fin participativo que las origina.

Posteriormente, la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992<sup>1000</sup>, regula los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación que no fueron puestos en marcha por la Administración central y por la falta de interés de algunas comunidades autónomas que preferían los sistemas bilaterales de colaboración, es el caso del País Vasco.

Finalmente, el último paso dado en el ámbito de la cooperación y colaboración interestatal ha sido el establecimiento de la Conferencia de Presidentes<sup>1001</sup>. Éste es un órgano de cooperación propuesto por el Presidente del Gobierno<sup>1002</sup> que se ha reunido en dos ocasiones 28 de octubre de 2004 y 10 de septiembre de 2005. Sus funciones son las básicas de un órgano político: la de la discusión entre los Presidentes autonómicos y el Presidente del Gobierno sobre las grandes cuestiones que les afectan —como son las relativas al modelo autonómico, la superación de los enfrentamientos y bloqueos— y la cooperación entre las comunidades autónomas para el ejercicio, defensa y promoción de sus competencias. Su configuración es doble, por un lado la de los presidentes autonómicos que juegan como pieza imprescindible y por otro, la del presidente del gobierno que puede ser dispensable en algunos casos. Se trata de un órgano<sup>1003</sup> llamado al

---

Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 515 y ss).

<sup>1000</sup> En 1992 se hablaba de la asistencia recíproca, el intercambio de información, el empleo de las Conferencias Sectoriales para la adopción de criterios o puntos de vista comunes a la hora de abordar los problemas de cada sector, la celebración de Convenios de Colaboración, etc. De esta manera se introduce el Convenio de Conferencia Sectorial como novedad.

<sup>1001</sup> Sobre su naturaleza, funciones, régimen jurídico, debe consultarse el trabajo de BOCANEGRA SIERRA, Rául y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, en concreto las páginas 65 y ss.

<sup>1002</sup> Se trata de un órgano que ya había sido previsto en el programa de investidura del Presidente y que se inspira en los existentes en Alemania y Estados Unidos.

<sup>1003</sup> Aunque se hable de órgano, su naturaleza orgánica no se corresponde a la típica de los órganos del Estado si no que no se integra en la estructura orgánica estatal sin más dado que sus miembros acuden libremente casi con un carácter asociativo por razones de política autonómica. Por ello, su implantación no requiere de reformas constitucionales o previsión legal específica aunque si existiese una ley que regulase esta conferencia ésta debería limitarse a fijar sus rasgos esenciales y no imponer límites innecesarios. Sobre esta idea deberemos revisar BOCANEGRA SIERRA, Rául y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 91 y ss.

ejercicio de competencias comunes sin vocación de asumir las competencias de otros órganos si no creado para cumplir una función de deliberación y contacto entre los presidentes autonómicos que no pueden realizar en ningún otro órgano

Así, dentro de esos mecanismos bilaterales de participación, colaboración y cooperación podemos destacar: la existencia de convenios de colaboración y cooperación y la existencia de una Comisión bilateral de Colaboración.

—Los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas<sup>1004</sup> se regulan por los acuerdos del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 1990 y de 3 de julio de 1998. Su importancia cada vez es mayor dada la función financiera que le acompaña como son subvenciones o aportaciones conjuntas. El acuerdo de 1990 estableció la elaboración de estos convenios que sólo vinculaban a la Administración central pero no estableció su regulación. Sería la ley 30/1992 la que establece la regulación de los mismos y la extiende a todas las Administraciones. El acuerdo de 1998 y por la ley 4/1999 que reforma la ley 30/1992 introducen nuevos elementos en este ámbito referidos a su régimen interno, convocatoria y adopción de acuerdos que son aplicables tanto a este tipo de convenios como a las conferencias sectoriales<sup>1005</sup>.

—La Comisión bilateral de colaboración<sup>1006</sup> se formó a finales de los años ochenta y principios de los noventa como instrumento de colaboración en bastantes comunidades autónomas. Estas comisiones se integran de un modo paritario por representante de las administraciones estatal y autonómica. La ley 30/1992 apenas preveía estas conferencias bilaterales que funcionan como una plataforma permanente de resolución de problemas e impulso de actuaciones conjuntas del Estado y la autonomía en diversos ámbitos. Su actividad se vio impulsada por la introducción de la negociación de los conflictos en la ley orgánica del Tribunal constitucional a través de la LO1/2000.

---

<sup>1004</sup> Con este tipo de convenios se han ido completando algunas de las demandas autonómicas en materia de competencias. Como ejemplo de este tipo de convenios, podemos citar en el caso de la comunidad gallega la Resolución de 14 de enero de 2004, de la Secretaría General de Política Científica, por la que se da publicidad al Convenio Específico de Colaboración entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la *Xunta* de Galicia, para la construcción y gestión de un buque de investigación oceanográfica, este convenio pretende hacer frente a unas de las demandas competenciales gallegas en investigación oceanográfica que señalábamos en los anteriores apartados del trabajo.

<sup>1005</sup> *Vid*, en concreto, el art. 5 de la ley 4/1999.

<sup>1006</sup> AJA, Eliseo, “Las relaciones entre el estado y las Comunidades autónomas”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 513 y ss.

En definitiva, se configuran como una forma de diálogo y negociación flexible esencialmente política. En total se han constituido ciento treinta y siete comisiones de este tipo, en concreto, en el caso de Galicia han sido cuatro<sup>1007</sup>.

La trascendencia conferida a los mecanismos bilaterales de participación no supondrá la extinción de los mecanismos multilaterales, sino que éstos se mantienen en aquellas cuestiones que exclusivamente o de un modo especial afecten a una comunidad autónoma. Así, a pesar de que, predominan las relaciones bilaterales de colaboración, como hemos avanzado, podemos señalar que en los últimos años han aumentado las manifestaciones de colaboración multilaterales como:

—La coordinación del Estado y los órganos mixtos, algunos con competencias repartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, como sanidad, educación, investigación, etc. Entre esos órganos mixtos creados por ley que regula su composición y el procedimiento de adopción de decisiones destacamos: el Consejo de Política Fiscal y Financiera regulado por la LOFCA, el Consejo General de Ciencia y Tecnología creado por la Ley 13/1986, el Consejo de Universidades, regulado por la Ley 11/1983, de 25 de agosto —vigente hasta el 13 de enero de 2002—, etc<sup>1008</sup>.

—Las Conferencias Sectoriales<sup>1009</sup> que fueron incluidas en la Ley de Proceso Autonómico de 1983, pero no tienen facultades decisorias. Su ritmo de creación está conectado con el calendario de traspasos de medios y servicios a las comunidades autónomas, de esta manera, dan una respuesta a las necesidades surgidas en materia de traspasos. Su actividad depende del impulso que cada ministro les dé en cada una de sus áreas —agricultura, sanidad, industria, etc—<sup>1010</sup> y se regulan por reglamentos específicos

---

<sup>1007</sup> En el caso de Galicia el acuerdo constitutivo se realizó el 26 de junio de 1987 y las reuniones se celebraron el 3 de diciembre de 1990, el 10 de marzo de 2003 y el 29 de septiembre del 2003.

<sup>1008</sup> Sobre estos órganos y la participación autonómica en los mismos conviene consultar [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/016/document\\_es/7\\_ORGANOS\\_COLEGIADOS\\_DE\\_LA\\_AGE.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/016/document_es/7_ORGANOS_COLEGIADOS_DE_LA_AGE.pdf)

<sup>1009</sup> Entre 1981 y el año 2005 se han establecido un total de 830 conferencias sectoriales de las cuales seiscientos cuarenta y ocho se fijan tras la reforma operada por la ley 30/1992, lo cual es significativo ya que en algunos ámbitos de importancia capital para la comunidad gallega no se estableció ninguna conferencia sectorial hasta entonces, es el caso de la pesca ya que a partir de 1992 se establecen 31 conferencias sectoriales frente a ninguna en la anterior década. *Vid.* [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/012/document\\_es/3\\_CONFERENCIAS\\_SECTORIALES\\_TOT.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/012/document_es/3_CONFERENCIAS_SECTORIALES_TOT.pdf)

<sup>1010</sup> En los años ochenta se crean las conferencias sectoriales de: agricultura, turismo, la del Plan nacional sobre Drogas, la de Educación, la de Consumo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la de Vivienda y Urbanismo, etc.

para cada uno de ellos<sup>1011</sup>. Por ello, colocan a las Comunidades autónomas en una situación de precariedad, dependiente exclusivamente del ánimo del Ministerio. En la actualidad existen veinticinco Conferencias Sectoriales<sup>1012</sup> que se cubren casi todas las áreas por lo que sólo nuevos ámbitos de actividad administrativa requerirían de nuevos órganos de este tipo. Además, frente a ellas existen otros órganos interadministrativos, que han proliferado como hemos visto.

—Además de los Convenios entre las comunidades autónomas y el Estado, cabe la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan convenios entre sí, por lo que pueden entenderse como mecanismos bilaterales o multilaterales según las partes que integren el convenio. Se trata de convenios horizontales que se encuentran previstos en el art. 145.2. CE. Estos convenios son simplemente una de las variadas técnicas de cooperación entre las comunidades autónomas ya que pueden emplearse otras como las reuniones o congresos de especialistas en determinados sectores, asociaciones de funcionarios especializados en un determinado ámbito, la asistencia o auxilio mutuo entre Comunidades, la acción conjunta, el establecimiento de protocolos de funciones, la administración mixta por órganos comunes, la realización de tareas de competencia común entre varias comunidades por un órgano etc<sup>1013</sup>. El artículo 145 de la Constitución establece como límite de las actuaciones en este ámbito<sup>1014</sup>: que dichos convenios colaboración<sup>1015</sup> se establezcan para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades autónomas; que sean los Estatutos los que puedan prever los supuestos, requisitos y términos y su comunicación a las Cortes generales; y que no supongan la posibilidad de federación entre Comunidades. Además, se determina que el resto de

---

<sup>1011</sup> Estos reglamentos pueden encontrarse en la página web [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/01/document\\_es/REGLAMENTOS\\_DE\\_LAS\\_CONFERENCIA.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/01/document_es/REGLAMENTOS_DE_LAS_CONFERENCIA.pdf)

<sup>1012</sup> Cuando finalizan los años ochenta ya existían trece Conferencias, durante los noventa se crearon diez más y desde 1 de enero de 2001 cuatro más.

<sup>1013</sup> GARCÍA MEXÍA, Pablo, "Las relaciones institucionales entre las Comunidades autónomas. La cooperación interautonómica", en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 543-579.

<sup>1014</sup> De este modo la sentencia del Tribunal constitucional 44/1986 establece que no puede entenderse que éste sea "un precepto que habilita a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación"

<sup>1015</sup> Entre 1981 y el año 2005 se autorizaron por la Comisión delegada del Gobierno para la política autonómica un total de 8030 convenios suscritos en diversos ámbitos, en el caso de Galicia el número total ha sido de sesenta y dos convenios y acuerdos autorizados; *cf.* [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/014/document\\_es/Convenios\\_autorizados\\_por\\_Mini.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/014/document_es/Convenios_autorizados_por_Mini.pdf)

acuerdos de cooperación entre las Comunidades necesitarán la autorización de las Cortes Generales<sup>1016</sup>. En el caso de la Comunidad gallega debemos indicar que el artículo 35.1 y 35.2 del Estatuto es el que regula la materia siguiendo las directrices constitucionales. Así, este artículo entiende que serán convenios de colaboración los que se establezcan para la gestión y prestación de servicios propios de la Comunidades gallega y, en este caso, sólo es necesaria la comunicación a las Cortes, de manera que, si éstas en un plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación no manifiestan “reparos” entraría en vigor el convenio. Mientras que se consideran acuerdos de cooperación los demás, es decir, los que versen sobre materias transferidas o delegadas a los que se exige para su validez una autorización de las Cortes Generales<sup>1017</sup>. Así, observamos que los que hace el Estatuto gallego es simplemente reproducir la previsión constitucional y limitar el ámbito de los convenios de colaboración sólo a sus competencias propias<sup>1018</sup>, y fijando un plazo suspensivo de treinta días y estableciendo para su calificación el pronunciamiento de una sola de las cámaras<sup>1019</sup> lo que supone que es más fácil que tenga que tramitarse como un acuerdo de cooperación. En cuanto a la aprobación y remisión de esos convenios al parlamento gallego, la ley 1/1983 de la Xunta y de su Presidente establece que le corresponde a la *Xunta* dicha competencia<sup>1020</sup>.

—Finalmente, los procedimientos participativos y de planificación conjunta, éstos son propios de los procedimientos de toma de decisión. La planificación conjunta es, en concreto, la intervención del Estado y de las Comunidades autónomas en algún sector económico, en los que se requiere la presencia del Estado —por el volumen de recursos económicos— y la de la Comunidad autónoma —por los efectos que la planificación puede tener en su territorio—.

---

<sup>1016</sup> Respecto a esta cuestión el Tribunal constitucional ha realizado una interpretación rígida de la constitución como se puede ver en la STC 44/1986 que declara inconstitucional un convenio entre la región de Murcia y Cataluña pus contenía una serie de compromisos e actuación en sentido determinado que sustituirían a un convenio de esa manera por no respetar los requisitos del 145.2 de la CE se anula el convenio.

<sup>1017</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 35 el Estatuto de autonomía de Galicia” en Jose L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 691-702.

<sup>1018</sup> Frente los Estatutos andaluz, cántabro, murciano, madrileño, etc que no exigen la exclusividad competencial, lo que amplía el ámbito material de estos convenios autonómicos.

<sup>1019</sup> Frente los Estatutos valenciano, cántabro, canario, madrileño, etc que exigen para la recalificación del convenio por las Cortes exigen: el pronunciamiento conjunto por ambas cámaras.

<sup>1020</sup> *Vid.* Art. 4.8 de la ley 1/1983 reguladora de la Xunta y de su Presidente.

En definitiva, para evitar tensiones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas se han introducido técnicas propias del federalismo cooperativo —como la participación de las comunidades autónomas junto con la Administración central en las conferencias sectoriales, como instrumento de cooperación y coordinación entre los distintos niveles territoriales— que han pretendido dar una solución a las tensiones suscitadas.

Pero las técnicas del federalismo cooperativo suponen un avance a la hora de resolver problemas de organización territorial a la vez se encuentran con un grave problema el de los recursos financieros que no han sido clarificados y que son una fuente de conflicto constante. Por esta razón, ahora, el debate se centra en la posibilidad de dar un cierre definitivo del sistema para dar una forma acabada al mapa territorial, como hemos visto la reforma estatutaria se plantea, con las salvedades ya indicadas, como el instrumento para conseguirlo.

#### *1.3.3.d) Mecanismos de colaboración y participación autonómica en el ámbito de la integración europea*

En este contexto de interdependencia, del Estado español y de la Unión Europea, las comunidades autónomas han llevado a cabo actividades<sup>1021</sup> en materia comunitaria<sup>1022</sup>, de un modo individual o multilateral tanto en la «fase ascendente», como denomina Eliseo AJA<sup>1023</sup>, como en la «fase descendente». La «fase ascendente» correspondería a la participación en la creación de las normas comunitarias, mientras que la «fase descendente» en a la aplicación de esas normas comunitarias.

---

<sup>1021</sup> Aunque destacaremos, en relación con lo señalado por el grupo de trabajo de la subsidiariedad en sus conclusiones de octubre del 2002, la participación de las CC.AA como regiones que son, chocan con dos ideas claves: la de la UE como unión de estados, y la de la organización interna como competencia estatal y no autonómica. Cuestiones que abordamos a lo largo de este trabajo. Pero las regiones con competencias legislativas, como las CC.AA, asumen competencias de los Estados miembros y llevarían a cabo una mejor ejecución de las normas y políticas comunitarias. Por ello, sería necesario garantizar esa participación autonómica en las fases ascendente y descendente, como ahora veremos.

<sup>1022</sup> Para un estudio más específico del tema puede consultarse LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP, colección Cuadernos, editorial Civitas, Madrid, 2000.

<sup>1023</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales*, Alianza editorial, Madrid, 2003, pp. 164 y ss. Otros autores como DÍEZ PICAZO, hablan de proceso descendente o proceso ascendente para referirse a las mismas cuestiones. Vid. DÍEZ- PICAZO, Luis M., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, civitas, Madrid, 2002, p.191.

a) *Actividades autonómicas en la «fase ascendente»*. En relación con la segunda de las fases señaladas, la «fase ascendente», debemos destacar que la Constitución española no estableció nada al respecto. Esto ha hecho necesario el articular mecanismos que favoreciesen a esa participación autonómica en el seno de los órganos principales del Estado referida a la toma de decisiones, adopciones de acuerdos y puesta en funcionamientos de los mismos —sobre todo, en los asuntos referidos a la Unión Europea—.

Así, dentro de los mecanismos de participación indirecta que contribuyeron a la participación en la formación de la voluntad del Estado en el plano interno destacan la creación: de la CARCE<sup>1024</sup>, las ‘conferencias sectoriales’<sup>1025</sup> y la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (CAARPEUE).

La otra vía señalada, en este ámbito, ha sido la de la participación directa<sup>1026</sup>. Aquí nos centraremos brevemente en la participación externa, que correspondería con la fase de participación en el proceso de creación de normas: en las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, la participación en el Comité de las regiones, en los Comités de la

---

<sup>1024</sup> La CARCE se crea través de la Ley 2/1997 de 13 de marzo, esta es una conferencia sectorial que se encarga de informar a las comunidades autónomas sobre el desarrollo de la construcción europea, acordar fórmulas de participación en asuntos comunitarios y trata asuntos comunitarios que carezcan de una conferencia sectorial específica. En la práctica, su funcionamiento fue insatisfactorio por la falta de continuidad, la tutela que ejercía la Administración central, etc, lo que propició la búsqueda de otras vías de participación autonómica en este sentido, como fue la propuesta de reforma del Senado, como ya hemos analizado en la anterior parte del trabajo.

<sup>1025</sup> Las conferencias sectoriales son el principal órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, son de carácter multilateral y sectorial, como su nombre indican. Se regulan por la Ley del Proceso Autonómico (LPA) que se actualiza por la LRJAPPAC, Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Mas, aunque su finalidad es la del debate y la adopción de acuerdos sobre las líneas de actuación en materias que exijan colaboración estatal y autonómica, sin embargo, sólo vincula a las comunidades autónomas que suscriben los acuerdos. Es decir, tienen una virtualidad práctica de participación en la voluntad estatal limitada, en tanto y cuanto la comunidad autónoma participe en ese acuerdo. Además del desequilibrio entre las comunidades autónomas que participan y las que no lo que hacen, otro de los inconvenientes que presentan las conferencias sectoriales es el de su carácter discontinuo que limita aún más esa participación autonómica.

<sup>1026</sup> Sobre las ventajas que aporta la presencia directa de las comunidades autónomas caben destacar: la recuperación de cierto control sobre las competencias transferidas, la atención a los intereses y competencias exclusivas regionales, un mayor compromiso en la aplicación de las normas comunitarias al participar en su elaboración, la obligación a un mayor diálogo entre los diferentes actores políticos, etc, (Cfr., MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 197).

Comisión Europea y la participación en las reuniones del Consejo de Ministros<sup>1027</sup>. En el primero de los casos señalados, el de la participación externa, debemos destacar lo siguiente, esta no es una representación estatal sino una representación autonómica directa en las diferentes instituciones y órganos comunitario y puede realizarse mediante la presencia y directa en los propios foros comunitarios como representante de la comunidad autónoma. Respecto de estas vías de participación podemos añadir que:

i) La CAARPEUE fue creada por un acuerdo de la CARCE de 22 de julio de 1996. Consiste en la creación de un delegado regional en la delegación permanente del Estado Español<sup>1028</sup>, este tiene competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y para canalizar la información a las comunidades autónomas, puede formar parte de la delegación española en las reuniones que afecten a competencias de las comunidades autónomas, etc. Sin embargo, el consejero del REPER no parece actuar como un verdadero representante de las comunidades autónomas sobre todo si las competencias de las comunidades autónomas son distintas y sus intereses también, además su función básica es la de suministrar información a las comunidades autónomas no el de actuar en representación de sus intereses en el REPER.

ii) En el caso de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, recordaremos que su existencia es una expresión de que las relaciones internacionales como competencia estatal no agota la acción exterior de las comunidades autónomas, como ya hemos repetido en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo. La primera en abrirse fue el *Patronat Catalá pro Europa* en 1986, lo que manifiesta la importancia y necesidad que concedían las comunidades autónomas a tener una presencia directa en esta ciudad. De manera que se crean consorcio, sociedades anónimas, fundaciones, etc,

---

<sup>1027</sup> También en este ámbito podremos incluir las reuniones de los presidentes de las comunidades autónomas con los embajadores o representantes de los Estados miembros de la UE que sin vulnerar la competencia estatal en relaciones internacionales permite un contacto directo de las comunidades autónomas con otros Estados miembros para el conocimiento de sus posturas en políticas comunitarias o en atención de posibles intereses autonómicos. Ejemplo de este tipo de reuniones es la celebrada el 26 de abril de 2006 entre el Presidente de la *Generalitat* de Valencia y los embajadores de estados miembros y países de futura adhesión a la Unión Europea.

<sup>1028</sup> El Real Decreto 260/1986, de 17 de enero crea la representación permanente de España ante la Unión Europea. El carácter de ésta representación permanente es el de una unidad orgánica dependiente administrativa y financieramente del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Sus funciones corresponden a la de un órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea que asegure la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la misma.

como figuras que no se integran las estructuras administrativas de las comunidades autónomas aunque participen mayoritariamente las administraciones autonómicas. Como hemos visto, la reacción del Gobierno central fue negativa cuando se pretendió dotar de carácter oficial a la oficina vasca, lo que motivó la interposición de un recurso por conflicto positivo de competencias que se resolvió mediante la, ya citada, STC 165/1994, de 26 de mayo<sup>1029</sup>. Esta sentencia, es fundamental a la hora de comprender el papel que, en el ámbito de proyección externa, las comunidades autónomas desarrollan desde el punto de vista competencial. Así, las comunidades autónomas no pueden establecer relaciones directas a través de sus oficinas con las instituciones europeas, salvo que sean informales. Así estas oficinas lo único que hacen es el proyectar al exterior la distribución de competencias establecidas por el marco constitucional, sus funciones serían: la de acceso, recogida y distribución de información generada por las instituciones comunitarias y de interés para esa comunidad autónoma, la representación y defensa de los intereses específicos de la autonomía ante las instituciones comunitarias tratando de influir en el proceso de toma de decisiones, como un *lobby*, servir de órgano de apoyo a la actividad exterior de la comunidad autónoma<sup>1030</sup>.

iii) Respecto al Comité de las Regiones, debemos destacar que tras su creación en 1992 a través del Tratado de Maastricht, se ha configurado como órgano de consulta no como una institución comunitaria lo que circunscribe la posición de las regiones a una posición de segundo plano en la esfera comunitaria si la comparamos con la posición de plenos actores que son los Estados<sup>1031</sup>. Aunque, en el TUE, su consulta es obligatoria en los casos previstos, por ejemplo arts. 128, 129, 149, 151, 152, 156, 159, 161, 162, 265, etc. Pero aunque este comité fue un importante paso hacia el reconocimiento formal regional

---

<sup>1029</sup> Sobre la evolución de la línea jurisprudencial seguida por el TC en este ámbito debe consultarse los apartados 1.3.1 y 1.3.4 de este capítulo III.

<sup>1030</sup> La oficinas de representación autonómica permanente en Bruselas forman parte de las llamadas eurolobbies que de un modo generalizado establecen las regiones de Estados europeos descentralizados. Sobre este fenómeno relacionado con la regionalización europea ha de consultarse, entre otros; BADIELLO, "Ruolo e funzionamento degli uffici europei a Bruxelles", en *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale*, enero-febrero, 2000, pp. 89-119; CACIAGLI, Mario, *Integrazione europea e integrità regionale*, Working Paper Series, WP1/2001, CIRES, Italian Research Centre for European Studies, Universidad de Florencia, Italia, 2003; RAFFONE, Paulo, *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, Rapperto CIPI 1/2006, Centro Italiano de Prospettiva, CIPI, Bruxelles, 2006, pp. 34 y ss en el que se hace una concreta referencia a los *lobbies* europeos y sus funciones. Sobre acción en relación con las Comunidades autónomas consultaremos TRUJILLO HERRERA, Raúl, "Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y el papel que han de jugar las Comunidades Autónomas en al Europa nacida en Maastricht", *Revista de Estudios Europeos*, nº 9, 1995, pp. 103-116.

<sup>1031</sup> Sobre su posición respecto a las comunidades autónomas debemos remitirnos a MORENO VÁZQUEZ, Manuel, *Comité de las Regiones y la Unión europea. Su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Polo Europeo Jean Monnet, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2001.

hay que indicar que en este comité también hay una representación local no sólo es un órgano de representación regional, además aunque permite una presencia directa pero esta está limitada a la consulta. En definitiva, aunque se han incrementado el número de supuestos en los que se hace necesaria esa consulta<sup>1032</sup>, hace falta impulsar aun más el papel regional en la Unión. No sólo como órgano de consulta sino que es necesario una participación más decisiva en el proceso de adopción de las normas comunitaria como demanda el Parlamento europeo y el CdR en numerosos dictámenes y resoluciones, como vemos a lo largo de este trabajo. A pesar de esas limitaciones, las comunidades autónomas han intentado aprovechar su presencia en este foro de discusión europeo. Es el caso de Galicia, así la realización de un dictamen sobre el principio de subsidiariedad, el Dictamen complementario “La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” (CDR 136/95 Anexo), o los dictámenes sobre la política estructural europea, el Dictamen “Consideraciones de las regiones y municipios sobre la configuración de la política estructural europea a partir de 1999 (CDR 131/97) y el Dictamen sobre la “Propuesta de Reglamento CE del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales” (CDR 167/98) y otros mecanismos posibles como los descritos hasta aquí y como procedemos a analizar a continuación.

*iv)* Respecto a la participación en los Comités de la Comisión Europea, debemos resaltar que estos comités desarrollan un importante papel en la fase de elaboración y en la de implementación de la norma aprobada por el Consejo<sup>1033</sup>. En su reunión de 12 de junio de 1996, la CARCE acordó la participación de las comunidades autónomas en estos comités de la Comisión a través de la participación en la delegación española, ahora bien el representante autonómico que participa en este comité lo hace en calidad de representante de todas las comunidades autónomas no de su comunidad autónoma exclusivamente. El problema es que no hay una regulación sobre las competencias del representante estatal y autonómico lo que crea una cierta disfunción. Pero en el año 2004 se produce un cambio sin igual ya que en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas se adoptó un acuerdo que permite la participación directa de las comunidades autónomas en asuntos de interés autonómico bajo los requisitos previstos en dicho acuerdo<sup>1034</sup>. En el caso de la Comunidad gallega, se establece una

---

<sup>1032</sup> *Cfr.* art. III-294 del proyecto de Constitución europea.

<sup>1033</sup> *Cfr.* art. 145 del TUE y la Decisión del Consejo 99/468/CE, de 28 de junio.

<sup>1034</sup> El 9 de diciembre del 2004 se adoptó en dicha comisión el llamado “Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea” mediante el que se

representación rotatoria cada semestre con las comunidades de Cataluña y Asturias. De manera que, una de esas Comunidades participa como titular en cada convocatoria del Consejo de Ministros europeo y otra, que sería la titular de la siguiente sesión, como suplente. Así, Galicia ya ha actuado como titular en varias ocasiones a propósito de la adopción de acuerdos en materia de fijación de cuotas de captura de especies pesqueras, como la de merluza, obteniendo como resultado unas cifras ventajosas para la Comunidad. Vemos, por lo tanto, que la intervención autonómica directa comienza a aportar resultados para las autonomías en la política europea.

Además se ha suscrito un Acuerdo de participación directa en los órganos preparatorios, que permite el establecimiento de dos representantes autonómicos en el CORREPER<sup>1035</sup> lo que hace más directa la presencia regional en la UE.

En conclusión, el respeto de las estructuras políticas fundamentales y constitucionales de los Estados miembros, artículo I-5 de la Constitución europea, ha supuesto que el Estado español sea el que determine el papel que las comunidades autónomas han de jugar en la fase ascendente y descendente. Los mecanismos de participación autonómica en ambas fases han demostrado ser ineficientes e ineficaces. Es necesaria una mayor participación autonómica en la creación y aplicación del derecho comunitario. Las propuestas gallegas presentadas en este ámbito se dirigen en ese camino. Nos corresponde ahora analizar qué puede hacer una comunidad autónoma como Galicia en un proyecto tan ambicioso, como el europeo, bajo los condicionantes hasta aquí descritos —protagonismo estatal en el proceso europeo, pérdida de las competencias, ineficaces medios de representación regional, etc—.

---

pretende: asegurar la representación autonómica directa mediante la incorporación a la delegación española de un miembro designado por las Comunidades autónomas, frente a la indirecta que resulta de la participación en el plano exclusivamente interno arbitrada desde 1994; determinar las formaciones ministeriales del Consejo en que resulta aplicable, que serán cuatro; y, el mecanismo que se empleará para determinar el representante autonómico a incorporar a la delegación española, que será mediante las Conferencias Sectoriales. El representante autonómico se integrará como un miembro más de la delegación española pudiendo intervenir en las deliberaciones como tal. Ahora bien los asuntos en los que se hará la representación además de requerir el interés de la comunidad se determinarán atendiendo a un criterio de flexibilidad. En esa misma fecha se acuerda designar los dos representantes de todas las Comunidades Autónomas: Manuel García Guirado, a propuesta de Andalucía, y Sagrario Pérez Castellanos, a propuesta de Galicia con una duración de tres años y prorrogables anualmente cada año por la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

<sup>1035</sup> Años anteriores dicha participación había sido rechazada alegando que la misma requeriría una modificación de la ley 50/1997, del Gobierno y de la Ley 7/1997 de la organización y funcionamiento de la Administración general del Estado. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp.38 y ss.)

b) *Las actividades autonómicas en la «fase descendente»*<sup>1036</sup>. Respecto a la «fase descendente», de aplicación de las normas comunitarias, indicaremos que, es clave como punto de partida el reconocimiento que el Tribunal Constitucional ha dado al art. 149.1.3 de la CE. El fenómeno de la acción exterior de las comunidades autónomas, como hemos visto, es una actividad plenamente normalizada, ya no se cuestiona su inconstitucionalidad, y es una actividad común dentro de las que desarrolla la comunidad autónoma una vez que se ha producido la integración de España en las Comunidades Europeas<sup>1037</sup>. En este ámbito se ha ido produciendo, lo que caracteriza como una superación de la ceguera federal comunitaria, es decir, la Unión Europea va superando, al favorecer la participación directa de las regiones en las instituciones y órganos comunitarios<sup>1038</sup>, la indiferencia a los procesos de descentralización interestatales que caracterizaba el Derecho de la Unión establecido a partir de los Tratados fundacionales<sup>1039</sup>. A partir de ahí, deberán destacarse que los principios europeos de autonomía institucional y procedimental y la apelación a la participación regional derivada del principio de subsidiaridad facultan la participación regional. Si bien existen unos límites a esa participación que son las directivas-leyes marco de detalle y el efecto directo vertical de las mismas<sup>1040</sup>. En el caso concreto de España, la participación de las Comunidades autónomas en esta fase se realiza a través del Estado bien en el Parlamento Europeo o ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas interponiendo un recurso de anulación. La participación autonómica objetiva y abstracta se instrumentalizarán mediante la CARCE, a la que nos hemos referido en páginas anteriores<sup>1041</sup>. Mientras que la Comunidad autónoma puede interponer directamente, como persona jurídica, una recurso directamente ante el Tribunal de primera instancia siempre que le afecta directa y exclusivamente. No

---

<sup>1036</sup> Vid. AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Hechos diferenciales...*, p. 166.

<sup>1037</sup> Vid. PÉREZ CALVO, Alberto, *El Estado Autonómico y la Comunidad Europea*, tecnos, Madrid, 1993, pp. 54 y ss.

<sup>1038</sup> Podemos destacar que esa participación regional puede efectuarse bien a través del Comité de las Regiones, bien permitiendo que acudan al Consejo de Ministros al ser representantes del gobierno con rango ministerial, incluso a través de su legitimación como partes ante el TJCE como establece el proyecto de tratado constitucional.

<sup>1039</sup> Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 35 y ss.

<sup>1040</sup> Ese efecto supone, como ha destacado del TJCE, que a pesar de la no trasposición de la directiva esta puede invocarse ante los tribunales, actuando como una sanción por la no inaplicación o aplicación incorrecta de la directiva. (Cfr. MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 65 y ss).

<sup>1041</sup> Sobre esta cuestión debemos remitirnos a la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 24 de marzo de 1998 contiene el acuerdo de la CARCE de 1997 en el que se prevé para las Comunidades autónomas un procedimiento de solicitud motivada al Estado sobre la impugnación de los actos europeos que afectan a sus competencias e intereses.

obstante, quedan pendientes de la entrada en vigor del texto constitucional europeo, la legitimación directa de las Comunidades autónomas mediante la intervención del Comité de las regiones por vulneración del principio de subsidiaridad, o la potencialidad de este órgano como cauce que permita una participación más directa de las regiones con competencias legislativas en defensa de sus intereses en la Unión Europea.

Analizadas de un modo sucinto los instrumentos autonómicos establecidos para la defensa de sus competencias o su participación en el proceso comunitario, nos corresponde ahora centrar nuestro estudio en el caso de la comunidad gallega.

#### *1.3.4. El 'protagonismo' autonómico exterior y europeo de Galicia*

En el caso de Galicia, debemos subrayar que aunque no es la cabeza de las regiones europeas no es la última. Es decir, el estudio sus participaciones exteriores no se realiza por su protagonismo comunitario como región, sino por su proximidad y porque tiene un papel real aunque modesto en la Unión. Nos encontramos ante una región histórica con Derecho, idioma e cultura propios, que juega un papel participativo destacable tanto dentro del Estado español, como fuera, en la Unión Europea —bien en distintas asociaciones regionales o en el Comité de las Regiones—.

A partir del artículo 149.1.3 de la CE, de la interpretación realizada por el Tribunal constitucional sobre la materia de asuntos exteriores<sup>1042</sup>, de la previsión estatutaria del art. 7<sup>1043</sup> podemos realizar ahora un estudio de la actividad exterior realizada por la Comunidad gallega, en concreto, respecto a la Unión Europea o bien más allá del ámbito comunitario.

Los canales institucionales empleados para el desarrollo de esta acción exterior comunitaria son: dentro de la propia estructura interna de la Xunta la *Secretaría Xeral de*

---

<sup>1042</sup> Recordemos la evolución que se produce desde la STC137/1989, en la que se le niega a la comunidad autónoma cualquier tipo de actividad de proyección exterior, hasta la sentencia 165/1994 en la que se admite el establecimiento de oficinas autonómicas de representación permanente en Bruselas.

<sup>1043</sup> Este artículo faculta a la Comunidad autónoma la solicitud al Estado de la celebración de acuerdos internacionales con Estados receptores de emigrantes en los que se asienten comunidades gallegas, que posteriormente se desarrolla por la Ley 4/183 de reconocimiento de la galleguidad y los decretos gallegos 3/1987, 4/1987,195/91,etc que concretan el alcance y contenido de la galleguidad desde el punto de vista social y cultural.

*Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior* —adscrita a la Presidencia de la Xunta— la *Consellería de Emigración*<sup>1044</sup> —creada en el año 2001 a partir de la anterior Secretaría de Emigración— y, posteriormente, el recién creado *Consello galego da Emigración*<sup>1045</sup>; y fuera del organigrama de la Xunta pero estrechamente relacionadas con estos órganos estarían la Fundación Galicia Emigración y la Fundación Galicia Europa. Como veremos según sea el tipo de actividad de proyección exterior realizada intervendrá uno u otro instrumento de representación.

Así, podemos analizar cuáles han sido las actividades de proyección externa realizada por la comunidad autónoma gallega y cuáles han sido las vías utilizadas para dicho fin. Esas actividades podríamos agruparlas en dos grandes tipos, las actividades desarrolladas respecto a la Unión Europea y las demás actividades fuera del ámbito comunitario. De este modo:

1. Por un lado, podemos analizar la posición de la Comunidad gallega respecto a la Unión Europea<sup>1046</sup>. Así, el protagonismo que esta Comunidad autónoma tiene en el ámbito comunitario, al ser una relación bilateral, en la que en la mayoría de las veces a parece el Estado español como protagonista interventor, puede ser analizada desde varios puntos de vista en función del que tenga el mayor protagonismo.

a) Desde el punto de vista de la relación Galicia y Estado. En la que resulta necesario el análisis de la participación gallega en los instrumentos colaboración del Estado. Galicia participa en los mecanismos autonómicos para la coordinación y el seguimiento de los

---

<sup>1044</sup> Según el Decreto 196/2003, del 20 de marzo, por lo que se desarrolla su estructura orgánica, la *Consellería de Emigración* es el órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma Gallega, al que le corresponden las competencias en materia del desarrollo de la Ley 4/1983, del 15 de junio, de reconocimiento de la galleguidad, relaciones con las comunidades gallegas en el exterior y política inmigratoria en Galicia

<sup>1045</sup> El 30 de julio del año 2006 se crea Consejo Gallego de la Inmigración con los objetivos de recoger las aspiraciones y demandas de la población inmigrante y de los diferentes actores sociales de las que se deriven propuestas para su integración, servir de canal de diálogo y participación, informar y asesorar en la planificación de las actuaciones de la Administración y evaluar las mismas. Se trata de un órgano consultivo cuyas funciones anteriormente eran desempeñadas por el Observatorio Gallego de la Inmigración y de la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia que había sido creado en el año 2004, decreto 78/2004, con una limitación clara de análisis y estudio. El Consello Gallego de la Inmigración estará constituido por una presidencia, una vicepresidencia, un secretario y 34 vocales, 16 en representación de las administraciones públicas y 18 representantes de las diferentes asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales —sin ánimo de lucro—, universidades, organizaciones sindicales, profesionales agrarias y empresariales, ligadas a este fenómeno. Su cabeza visible será el presidente de la Xunta.

<sup>1046</sup> RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, pp. 209 y ss. nos ofrece un estudio pormenorizado de este tema desde la perspectiva gallega.

Asuntos comunitarios en sede nacional, es decir, CARCE y el Acuerdo de participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales, como hemos visto en la anterior pregunta, allí nos remitimos ahora.

b) Desde el punto de vista de la región gallega respecto a la Unión Europea. En la que debe colocarse la cuestión de la participación regional autonómica en tres frentes

i) participa activamente en las organizaciones que articulan el movimiento regional europeo, como la Asamblea de Regiones, asociación de regiones con competencias legislativas;

ii) la *Xunta*, desde 1988, ha participado en distintos órganos comunitarios formando parte de la delegación española en comités de la Comisión Europea<sup>1047</sup>. En concreto, Galicia participa regularmente en 55 comités y ejerce la representación autonómica en los siguientes: el comité permanente forestal; el comité para la adaptación al progreso técnico y científico de determinadas directivas del Consejo sobre la calidad del aire; el comité de la gestión del reglamento 3093/94 del Consejo 15.12.94 sobre las sustancias que deterioran la capa de ozono; el comité sobre estadística agraria; el comité sobre las directivas relativas a las denominaciones y etiquetas de productos textiles; el comité sobre la directiva 94/63/CE sobre el control de emisión de emisiones de compuestos orgánicos volátiles resultantes del almacenamiento y distribución de gasolina desde las terminales de las estaciones de servicio; el comité de aplicación de la directiva relativa a los envases e residuos de envases, el comité consultivo de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre máquinas; el comité de la directiva 73/23/CE de baja tensión. Esta participación permite influir en el proceso decisorio comunitario y en la formulación de sus políticas al obtener información anticipada de las propuestas e iniciativas de la Comisión y facilitando la adecuación de las actividades de la Comunidad autónoma al programa normativo comunitario.

iii) A nivel externo, también, destacan las actuaciones llevadas a cabo en el seno del Comité de las Regiones, sobre todo en los últimos tiempos, en el llamado “Debate

---

<sup>1047</sup> En este ámbito destaca la participación institucional en los Comités de la Comisión Europea que resulta efectiva desde 1998 y que en la actualidad abarca más de noventa ámbitos en los que sobresalen por su importancia económica y política algunos como la sanidad, educación, agricultura, industria, medio natural, o la política regional. A partir de ahí, se plantea la extensión de la participación institucional autonómica al Consejo de Ministros.

sobre el futuro de Europa”. Galicia ha sido miembro activo de este órgano consultivo formando parte de las comisiones 3 de —Desarrollo sostenible— y 5 de —Asuntos constitucionales y Gobernanza europea—, encargadas de analizar los asuntos relativos a la ordenación del territorio, pesca, agricultura, medioambiente, etc y de las cuestiones en torno al futuro de la construcción europea.

iv) Ha participado en el Consejo Europeo. Como hemos visto, tras el acuerdo suscrito en diciembre del año 2004, la comunidad autónoma participa directamente y rotatoriamente junto con Asturias y Cataluña en la delegación española con un representante, en concreto, las cuestiones relativas a pesca se han logrado acuerdos provechosos para Galicia en la fijación de cuotas de captura de especies como la merluza, en cuyas negociaciones participó la autonomía<sup>1048</sup>.

v) La participación gallega directa oficina en Bruselas. Como ya hemos destacado se ha establecido una oficina de representación permanente de la comunidad autónoma en Bruselas<sup>1049</sup>. Como hemos destacado en este ámbito fue de suma importancia la

---

<sup>1048</sup> Durante la presidencia británica del 2005 correspondió a Andalucía liderar la representación autonómica en el Consejo de Ministros. Pero durante los meses siguientes, por primera vez desde que España ingresa en la Unión Europea, los grupos de trabajo del Consejo de Agricultura y Pesca se abrieron a la participación de las Comunidades autónomas. (En relación con Cataluña, *cf.* RAMÓN, Ricard, “La presidencia británica en agricultura y pesca. Aires de liberalización (a gusto del Reino Unido...)”, en *Informe semestral sobre el Estado de la Unión Europea*, julio-septiembre 2005, Patronat Cántala pro Europa, 2005, pp.30-31, //http://www.infoeuropa.org/catala/Publicacions/inf\_semestral/2005uk\_es.). Así, ocurre por ejemplo con el grupo de trabajo de Pesca y Acuicultura, que es coordinado por Galicia, participa el viceconsejero de pesca del Gobierno Vasco. Existe una gran expectación por la debido a la importancia de este sector en el espacio Atlántico. El Grupo pretende seguir activamente el proceso de reforma de la Política Común de Pesca (PCP) emprendida por la Comisión Europea, intentando hacer una valoración de las implicaciones que la reforma de la PCP puede tener sobre las Regiones de la Europa del 2006 y prepararlas para ello. Con la participación gallega en el mismo se pueden atender a cuestiones como: la conservación de los recursos pesqueros y la revalorización económica y social de la pesca artesanal que son temas de interés prioritario para ésta comunidad autónoma y el resto de las regiones atlánticas; o la aplicación de la legislación comunitaria existente en materia de seguridad marítima, o, su refuerzo a través de una exigencia de mayor cooperación con las Regiones en el proceso de implantación y seguimiento de las políticas de seguridad marítima. Este tema resulta importante para la región gallega tras lo acontecido con el hundimiento del *Prestige* ante las costas gallegas.

<sup>1049</sup> La Fundación Galicia Europa fue creada en 1988. Tiene un régimen jurídico de Derecho Privado *sui generis*, pues acoge a entidades públicas y privadas de Galicia relevantes económica y socialmente, al tiempo que en el plano formal es una institución privada sin ánimo de lucro. En su estructura orgánica destaca la figura del Patronato. A éste ese le encomiendan las funciones de administración, gobierno y representación. El Patronato se conformaría por la *Xunta*, el Banco Pastor, *Caixa Galicia*, *Caixanova*, el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y las Cámaras Gallegas de Comercio y está presidido por el Presidente de la *Xunta* y bajo la *dirección del Secretario Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior*. Por lo que se observa su especial naturaleza jurídica como institución privada sin ánimo de lucro pero, en la realidad se encuentra vinculada a la Administración Pública.

sentencia 165/1994, de 25 de mayo<sup>1050</sup> que permite el establecimiento de la oficina vasca. Así, a partir de ahí, bajo la forma de fundación de interés público se constituye la Fundación Galicia Europa. Se trata de institución privada sin fines de lucro, creada para promover todas las acciones que favorezcan al acercamiento entre Galicia y Europa y seguir la actividad comunitaria que pueda afectar a la comunidad autónoma. En su seno se albergan diversas entidades públicas y privadas con el fin de colaborar en ámbitos de la vida económica y social de Galicia. Entre sus funciones la principal es la de informar y asesorar a la sociedad gallega en cuestiones relacionadas con la Unión Europea<sup>1051</sup>. Para ello, cuenta con una oficina en Santiago de Compostela y otra en Bruselas. La creación de esta última, responde a la necesidad de contar con un medio que permita conocer de manera puntual e inmediata temas y actividades comunitarias, en el seno de las instituciones comunitarias que tengan interés autonómico gallego.

c) Desde el punto de vista de la Unión Europea y respecto en concreto de la Comunidad autónoma. Hemos destacado que se ha producido una alteración competencial gallega por el desarrollo integrador de la Unión en la que han jugado un papel decisivo el Tribunal Constitucional fijando doctrina como la referida a la no alteración del reparto competencial *ad intra*<sup>1052</sup>, la determinación de la ejecución comunitaria por las

---

<sup>1050</sup> Recordemos que el Tribunal constitucional en esta sentencia reconoce que, en el f.3, que las tareas encomendadas a las comunidades autónomas constitucional y estatutariamente, en muchas ocasiones son tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Por ello, no puede excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España. Además, el fundamento jurídico 4 establece que aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales», reservada constitucionalmente al Estado, si quedarán fuera de las competencias de las Comunidades autónomas todas aquellas actuaciones que sí puedan incluirse en ese título. De esta manera, el Tribunal determina que: las comunidades autónomas son competentes para ejecutar las disposiciones comunitarias en su territorio y pueden establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, ya que ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones. No obstante, la posibilidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actividades de proyección exterior se debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

<sup>1051</sup> Los objetivos de esta fundación son: contribuir a la formación europea de jóvenes y profesionales gallegos; difundir información de interés para la sociedad gallega sobre la Unión Europea canalizar la gestión de intereses gallegos en Europa; promocionar la cultura y economía gallega en Europa con el fin de contribuir al desarrollo de la región.

<sup>1052</sup> Sobre esta cuestión, es conveniente la consulta de la postura contraria reflejada en el análisis de Enoch ALBERTI, sobre el doble efecto centralizador de la UE sobre las Comunidades Europeas y su compensación como punto de partida de las nuevas perspectivas de participación autonómica en el proyecto de constitución europea. (Cfr. ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las Comunidades autónomas en la

comunidades autónomas en función de su competencia<sup>1053</sup>, la capacidad para establecer oficinas de representación autonómica en Bruselas, etc<sup>1054</sup>. Por otro lado, no podemos olvidarnos tampoco del papel desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que ha ido precisando el papel regional en la Unión no sólo desde el punto de vista de los órganos en los que participan, especialmente en el Comités de las regiones, sino también sobre su participación directa como parte legitimada ante el tribunal o sobre sus competencias, además de desarrollar doctrina en materia de cuestiones que indirectamente afectan a las regiones<sup>1055</sup> como el principio de subsidiaridad, el de primacía y efecto directo del Derecho comunitarios, etc.

d) Y, finalmente en, desde el punto del Estado y su incidencia el marco competencial establecido. Las repercusiones de esta incidencia deben remitirse al análisis de la evolución práctica de la delimitación competencial en el Estados de las autonomías, en concreto, a la delimitación e interpretación jurisprudencial y a las transferencias y delegaciones de normas.

Además, cabría incluso ampliar el protagonismo gallego en el ámbito comunitario y autonómico, a través de la formulación de nuevos mecanismos de participación regional en el proceso comunitario. Así, se establecieron recientemente nuevos canales participativos, como ha sido la ya analizada Conferencia Permanente de Presidentes Autonómicos que surge como un foro multilateral de cooperación política entre las CC.AA-Estado. Pero cabría incrementar esa participación regional a través del establecimiento de otros instrumentos como serían un órgano de carácter deliberante que resolvería por unanimidad sobre los proyectos normativos de la UE, o bien reformulando otros, como la designación de representantes autonómicos permanentes en

---

Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *et alii*, *Las Comunidades en la Unión Europea*, centro de estudios constitucionales, Madrid, 2005, pp.11y ss)

<sup>1053</sup> Sobre el marco jurídico constitucional que habilita la participación autonómica, tanto los títulos competenciales que habilitan la participación autonómica como los títulos horizontales que habilitan al Estado para establecer las bases es necesaria la consulta de MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 81 y ss.

<sup>1054</sup> Sobre estas cuestiones ya nos hemos pronunciado anteriormente, en el apartado 1.3.1 allí nos remitimos ahora, en concreto, al analizar el papel desarrollado por el Tribunal Constitucional en la delimitación competencial autonómica.

<sup>1055</sup> *Cfr.* MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 49 y ss. El autor destaca la incidencia del TJCE en la determinación de los principios europeos, así, por esta vía se configura también la participación regional en el proceso de incorporación del Derecho de la Unión, en concreto, sobre sus límites europeos.

comisiones interadministrativas para asuntos económicos comunitarios y las actuaciones de defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

2. Por otro lado, podemos señalar cuál ha sido el protagonismo gallego, más allá de las fronteras comunitarias. Estas acciones se enmarcarían dentro del grupo que habíamos denominado demás actividades fuera del ámbito comunitario. En este caso, podríamos incluir, por su carácter específico, las actividades que por sus especiales lazos históricos, culturales, económicos y sociales ha desarrollado Galicia bien con América del Sur —dada la importancia emigratoria gallega—, y con el Norte de Portugal —por configurar juntas una zona transfronteriza—. Esto supone el establecimiento de particulares vínculos económicos, jurídicos, históricos, sociales y culturales con estos territorios. Al respecto, podemos señalar que:

a) En América del Sur, dada la importante relación emigratoria con latinoamérica, la comunidad autónoma dirige una importante política favorecedora del retorno de emigrados y ayudas a las casas gallegas<sup>1056</sup>. Para completar esa labor, además, Galicia desarrolla una importante actividad exterior en los países latinoamericanos que han sido receptores históricos de gran número de emigrantes gallegos. En los últimos años, la labor que desempeña la comunidad gallega está creciendo especialmente en el caso de los estados que forman parte del parte del MERCOSUR<sup>1057</sup> y de sus asociados<sup>1058</sup>. En este

---

<sup>1056</sup> Al respecto, podemos destacar como acciones políticas gallegas que se anuncian por el Presidente de la *Xunta* las siguientes: la modificación de la Ley de la *Galeguidade*, la creación de la figura del Valedor del Emigrante, o la puesta en marcha del Plan Estratégico de la Emigración para el período 2006-2009 que supondrá una importante actualización de la política de emigración del gobierno.

<sup>1057</sup> Recordemos que el MERCOSUR del que forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, surgió como un proyecto de integración económica que buscaba aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas ampliando las actuales dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico. Sus antecedentes más inmediatos se hallan en la Declaración de Foz de Iguazú, que data del año 1985, que se crea una Comisión Mixta de Alto Nivel para la integración entre Argentina y Brasil. En 1990, Argentina y Brasil suscribieron y registraron en ALADI un Acuerdo de Complementación Económica, en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales existentes desde los años setenta. En 1991 se firma el Tratado de Asunción entre los cuatro países, que opera como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción y deja abierta la puerta a la adhesión de los demás Estados miembros de la ALADI. Será el Protocolo de Ouro Preto, en 1994, el que establece la estructura institucional —Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio del MERCOSUR, Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR—, su personalidad jurídica, fuentes jurídicas y resolución de controversias. Desde 1999 existe una zona libre de aranceles entre sus integrantes con la sola excepción del azúcar y el sector automotriz y la Unión Aduanera se encuentra aún en proceso de construcción. Posteriormente, en el año 2003, las decisiones CMC 11/03 y 18/04 crean la Comisión de representantes permanentes y establecen el régimen de participación de los estados asociados. Las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea se iniciaron en un principio con la firma de Acuerdos Bilaterales de Tercera Generación en la década de los noventa, es decir que abarcan aspectos sustantivos más allá de lo

caso, la comunidad autónoma gallega ha suscrito acuerdos con el Consejo de Desarrollo del Extremo Sur de Brasil —CODESUL— y la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino —Crecenea Litoral—. En el resto de sudamérica debemos destacar el Convenio de Galicia con la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI<sup>1059</sup>—, de la que forman parte, junto a los estados del MERCOSUR y asociados, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Y, además, podemos destacar que para favorecer la cooperación, la *Xunta* de Galicia abrió una oficina de representación en Florianópolis (Brasil) en contacto con Santiago y Bruselas y una antena informativa en Buenos Aires, lo que permite disponer de una información actualizada en los ámbitos económico, empresarial y social. Además, la *Xunta* mantuvo también relaciones con otras áreas latinoamericanas firmando numerosos convenios bilaterales caracterizados, bien por su ámbito territorial —ciudad de Buenos Aires, ciertos estados brasileños y provincias argentinas— o bien por su especificidad estatal —Gobierno de la República del Salvador, Ministerio de Integración de Paraguay o Secretaría de Estado de Industria y Minería de la República Argentina—.

En este ámbito, al existir especiales vínculos gallegos y latinoamericanos, podríamos incluir aquí el hecho de que sea Galicia la encargada de la coordinación del Grupo relativo a América Latina dentro de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa —CRPM—. Esta actividad se cristaliza en 1999 con la elaboración de un programa de trabajo conjunto entre la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, el Consejo de Desarrollo del Extremo Sur de Brasil y la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino.

b) Con el Norte de Portugal, dados la proximidad geográfica y especiales vínculos económicos y sociales, en 1991 se constituyó la Comunidad de Trabajo entre Galicia y la

---

económico y comercial. Posteriormente, esta relación se formaliza con MERCOSUR con la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre las Comunidades Europeas y el Mercado Común del Sur en 1992, El diálogo con las instituciones públicas y privadas de la región gallega y los miembros de MERCOSUR se vio favorecido el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación suscrito en la CE y el MERCOSUR en 1995, que consolida las relaciones entre las dos organizaciones internacionales.

<sup>1058</sup> Bolivia y Chile.

<sup>1059</sup> Esta es la otra organización regional latinoamericana con la que se mantienen fuertes lazos de colaboración es la Comunidad Andina. La *Xunta* firmó un convenio en 2000, que establece un marco genérico para potenciar la colaboración en temas de interés común como son: la agenda social y la participación ciudadana, el desarrollo regional, el turismo, la innovación tecnológica en el área empresarial, la mejora de las cadenas productivas en sectores de interés mutuo y la política educativa y ambiental.

región Norte de Portugal<sup>1060</sup>. Lo que se pretendía con ella era favorecer el desarrollo simultáneo de ambas regiones, por ello, los fines de esa comunidad de trabajo eran los de estimular y de coordinar la cooperación transfronteriza e interregional. Pero tales fines de la comunidad de trabajo galaico-lusa carecen de carácter normativo simplemente se trata de un compromiso mutuo y recíproco. Desde un punto de vista estructural la eurorregión<sup>1061</sup> se fue desarrollando a través de diversas comisiones sectoriales — agricultura, pesca, infraestructuras, etc— formadas por órganos de la administración regional gallega y de la administración portuguesa. Al constituirse las Comunidades Territoriales de Cooperación<sup>1062</sup>, el esquema organizativo se completaría. Al mismo tiempo, se integraría dentro de la estructura de la comunidad de trabajo el Eje Atlántico del Noroeste Peninsular<sup>1063</sup>. Además, dentro de este ámbito, se firmó el Protocolo de cooperación con el Consejo Sindical Interregional Galicia-Norte de Portugal que supuso el establecimiento de lazos de cooperación socio-económica para mejorar la situación socio-laboral de los trabajadores transfronterizos y se acercó más a ambas regiones con la ejecución de proyectos de cooperación transfronteriza financiados por la Unión Europea<sup>1064</sup>.

c) La acción exterior de la Comunidad autónoma alcanza otras áreas emergentes tanto dentro del ámbito comunitario como fuera. Entre ellas cabe destacar, en primer lugar, los países de Europa Central y Oriental. Así, las acciones de cooperación que mantuvo la Xunta con Polonia fueron numerosas, y que se concentran en la firma de un convenio de colaboración con la región polaca de Opole y la puesta en marcha de un proyecto de hermandad en el marco del programa Phare de la Comisión Europea. También se

---

<sup>1060</sup> La importancia de esta comunidad de trabajo se observa en el hecho de que el territorio que ambas regiones comprenden suma una superficie de 51.000 km<sup>2</sup> y comprende una población de más de seis millones de habitantes.

<sup>1061</sup> La eurorregión Galicia-Norte de Portugal es una realidad de cooperación institucional y empresarial desde hace ya varios años.

<sup>1062</sup> Dichas Comunidades Territoriales —Valle del Limia, Cávado, Tamega y Miño— asocian los ayuntamientos y cámaras municipales de la frontera gallego-portuguesa.

<sup>1063</sup> El Eje Atlántico del noroeste de la península está formado por las 18 ciudades principales de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Su creación data de 1991 y se integra por 9 ciudades de Galicia —A Coruña, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Santiago de Compostela, Vilagarcía de Arousa, Pontevedra, Vigo e Ourense—, y otras 9 del Norte de Portugal —Viana do Castelo, Braga, Guimarães, Porto, Vilanova de Gaia, Peso da Régua, Vila Real, Bragança y Chaves—. Ésta constituyó un paso fundamental para reconfigurar y consolidar el territorio de esta eurorregión, siendo una de sus preocupaciones básicas el uso conjunto de los recursos turísticos de ambas regiones. Sobre el Eje atlántico, importancia y significado conviene consultar DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor. “Geografía e Historia del Eje Atlántico” en la *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, N<sup>o</sup> 204, 15 de febrero de 2000, Universidad de Barcelona, en <http://www.ub.es/geocrit/bw-ig.htm>.

<sup>1064</sup> Dentro de esos proyectos de cooperación transfronteriza podemos destacar el Interreg III-A en el que está inmersa.

establecieron contactos con Rusia, los países de Oriente Medio y con ciertas zonas de África y se despertaron numerosos intereses con respecto al continente asiático.

Vemos, que a pesar del avance que ha experimentado la representación de la comunidad gallega, queda pendiente la mejora de los mismos. Galicia está cada vez más presente en la toma de decisiones que les afecta se han sentado las bases. A pesar del avance del proceso autonómico, la conflictividad que su ponía la puesta en marcha del mismo no cesaba aun cuando el Tribunal Constitucional había establecido las bases del sistema autonómico. Esto suponía un riesgo claro, el de convertir al máximo intérprete de la carta magna en definidor político del interés general<sup>1065</sup>. Ante ese peligro, el *Informe de las Autonomías de 1987* proponía la definición de mecanismos estables de participación autonómica en la definición del interés general tanto a través de acuerdos de cooperación voluntaria como mediante nuevas vías de participación en los órganos de toma de decisiones. De manera que, se estableciese un sistema de participación regional eficaz, estable y multilateral superando el modelo de relaciones bilaterales Estado-Comunidad autónoma mantenido hasta el momento.

### CUADRO SOBRE LA PARTICIPACIÓN GALLEGA EN LA UNIÓN EUROPEA:

CLASIFICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y GRUPOS REGIONALES EUROPEOS.	LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA UE:
<p>1. GRANDES ORGANIZACIONES DE NIVEL EUROPEO</p> <p style="text-align: center;">ARE o el CMRE.</p>	<p style="text-align: center;">ASCENDENTE INDIRECTA:</p> <p>CARCE, Conferencias Sectoriales, la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE.</p>
<p>2. OTRAS ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES: PROGRAMAS, FUERA DEL CONTEXTO EUROPEO:</p> <p>2.a. Asociaciones creadas alrededor de numerosos programas e iniciativas de las Comisión Europeas en el marco de los Fondos estructurales</p> <p>2.b. Asociaciones creadas fuera del contexto europeo. Que agrupan a regiones que reúnen características comunes o problemas comunes y (Asociación de</p>	<p style="text-align: center;">ASCENDENTE DIRECTA:</p> <p>Delegaciones españolas órganos en las instituciones y órganos comunitarios y Oficinas de representación de las CC.AA en Bruselas.</p>

<sup>1065</sup> Cfr. CORCUERA ATIENZA, Javier, “La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico”, en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA coord., INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.111 y ss.

Regiones Fronterizas, ARFE, las distintas Comunidades de Trabajo extendidas por Europa, Como la Galicia Norte de Portugal, la Trasalpina, Transpirenaica, de Jura) y el RETI.	
3. REDES QUE INCREMENTAN LA DINÁMICA: Los 4 Motores para Europa, algunas eurorregiones, toda una serie de <i>partnership</i> económicos locales	DESCENDENTE: Ejecución de la normativa comunitaria
	.
<b>EL CASO DE GALICIA:</b> CRPM, COMISIÓN DEL ARCO ATLÁNTICO, CPLRE, ARFE, ARE.	<b>EL CASO DE ESPAÑA:</b> CARCE, CONFERENCIAS SECTORIALES, CONSEJERÍA PARA ASUNTOS AUTONÓMICOS DE LA REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UE, DELEGACIONES ESPAÑOLAS, OFICINAS.

### GALICIA EN EL MARCO DE LA UE: ESPECIAL REFERENCIA AL IMPACTO SOBRE LAS COMPETENCIAS

PUNTO DE VISTA PARTICIPATIVO	PUNTO DE VISTA Y COMPETENCIAL
CARCE, CRPM, COMISIÓN DEL ARCO ATLÁNTICO, CPLRE, ARFE, ARE, ÓRGANOS COMUNITARIOS (especialmente CRE) CONFERENCIA PERMANENTE DE PRESIDENTES OFICINA EN BRUSELAS	MARCO CONSTITUCIONAL DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Evolución. CUESTIONES PENDIENTES. ESPECIAL REFERENCIA AL INGRESO EN LA UE COMPETENCIAS CONCRETAS (competencias de proyección exterior, especialmente emigración)

#### *1.3.5. Principales competencias. Garantías del sistema de listas cerradas al sistema de autonomía y equilibrio federal*

De todo lo expuesto hasta el momento podemos destacar que, dentro del caos competencial que semeja existir en los estados de estructura compleja de corte federal, el Estado autonómico español ha establecido, desde el punto de vista teórico, como principal mecanismo de delimitación de los ámbitos de poder y autogobierno estatal y autonómico el sistema de listas cerradas. Este sistema se caracteriza por la fijación de las competencias regionales y del Estado en listados materiales. Para la pervivencia del mismo como sistema de corte federal se presenta la necesidad del mantenimiento del equilibrio federal.

La distribución material supone que los entes nacional y territorial pueden dictar normas de igual rango que podría derogarse mutuamente, pero no sucede así ya que se trata de normas absolutamente separadas entre sí por ámbitos materiales. Es decir, la igualdad de rango legal exigirá a efectos de resistencia e invalidación que se establezca el criterio de la distribución de las materias a efectos de delimitación competencial<sup>1066</sup>. Para DE OTTO la distribución de materias entre las normas de igual rango es un buen ejemplo de la distribución territorial del poder legislativo en los sistemas descentralizados ya que la distribución de materias exclusivas de una ley estatal y otras exclusivas a la ley autonómica no puede, por definición, producir el efecto derogatorio.

Sin embargo, en el caso de normativa básica estatal a la que quedan sujetas las Comunidades autónomas supondrá la sujeción del legislador autonómico a las bases fijadas por el Estado, hasta el punto de que la norma reglamentaria que contenga las bases no puede ser derogada por la ley autonómica, al contrario, la norma autonómica será nula si la contradice.

De esta manera, observamos que el sistema de delimitación competencial autonómico se perfila en la teoría como un sistema de listas cerradas. En la práctica, este modelo de distribución de materias se ha definido por su complejidad, evolución y la necesidad de una concreción competencial en los diferentes ámbitos materiales.

El cierre de nuestro sistema de listas competenciales atributivas de competencias, puede ser cuestionado ya que: resulta necesario la intervención interpretativa jurisprudencial para perfilar los contornos competenciales precisos de un ente; además, la exhaustiva numeración de materias en la Constitución y los Estatutos son sólo un punto de partida básico de esa delimitación ya que es posible ir concretando los diversos aspectos competenciales de una materia a través de las delegaciones, trasposos, etc; por otro lado, la Unión Europea altera la delimitación competencial interna al asumir competencias que corresponden a uno u otro ente territorial; y, finalmente, el sistema de distribución de competencias puede sufrir importantes modificaciones si se reforman la Constitución o los Estatutos de autonomía.

---

<sup>1066</sup> Cfr. OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 92 y ss

Es aquí, donde en último término nos hemos centrado a la hora de estudiar el sistema de distribución competencial autonómico ya que un elemento más que lo define es el de la evolución y transformación, elemento que se pone de manifiesto de un modo más evidente en el momento en que alguna de las bases que sostienen la distribución competencial se altera.

#### 1.4. *Las propuestas de reforma*

En los últimos años se han planteado con un mayor protagonismo político demandas y propuestas de la reforma estatutaria y constitucional como medida para impulsar el desarrollo del Estado de las autonomías<sup>1067</sup>. En el proceso autonómico, el papel que interpreta el Estado se caracteriza, en el ámbito de las competencias, por ser un papel de protagonista. Un protagonismo competencial que ha desarrollado el Estado ya que no hay prácticamente ninguna decisión legislativa estatal que no afecte a los intereses competenciales o materiales de las comunidades autónomas. Incluso, en el ámbito de la gestión administrativa, el sistema de distribución de competencias llega a producir unas consecuencias similares.

El Estado, continuamente, aprueba normas que inciden sobre la órbita de los intereses autonómicos, como ya hemos destacado, esto produce dos efectos como señala MUÑOZ MACHADO<sup>1068</sup> “un cierto desaliento de los gobernantes autonómicos y una proclividad a aplicar la nueva legislación”.

Estos dos efectos, en general, crean un clima de tensión, sobre todo si son distintos los partidos gobernantes en la comunidad autónoma y en el Gobierno central. Por lo que, como veremos, se hace imprescindible que la Cámara Alta funcionase plenamente, ya que en la legislación estatal se ven afectadas muchas competencias autonómicas que requieren una representatividad real en el momento de elaborar y adoptar esas leyes. Mejorar la participación autonómica es fundamental para evitar las

---

<sup>1067</sup> Lo que se pretende es una clarificación federal que nos llevaría a atender a la experiencia comparada y nos alejaría de una “balcanización” del modelo establecido con el fin de solucionar los problemas ya indicados del Estado de las autonomías. (Cfr., MÁIZ, RAMÓN, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, p. 77).

<sup>1068</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago, “La praxis autonómica en el modelo español”, en *Praxis autonómica modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Actas de la I Semana de Derecho Público, San Sebastián, julio, 1986, p.129.

resistencias y alcanzar el consenso no sólo a nivel interno sino también desde el punto de la Unión Europea.

Así, existen una serie de razones que se alegan a la necesidad de la reforma estatutaria y constitucional<sup>1069</sup>, como paso siguiente en el proceso autonómico:

1. Gran parte de la doctrina ha señalado que las alteraciones en la delimitación competencial producida sobre todo por la ingerencia del Estado en los ámbitos materiales autonómicos a través de las leyes de bases han propiciado que las comunidades autónomas destacasen el déficit de autogobierno y la necesidad dar un impulso al ámbito competencial autonómico a través de las reformas estatutarias<sup>1070</sup>. Además, el uso extensivo de los conceptos de interés general o supraautonómico, del alcance supraterritorial, y el uso expansivo de los títulos competenciales estatales de carácter horizontal, la cláusula de supletoriedad o el establecimiento de condiciones básicas de igualdad han habilitado actuaciones estatales en ámbitos y materias más allá de sus competencias, lo que configura para ALBERTÍ una filosofía subyacente en las bases de una forma de actuación perturbadora para la autonomía política de las comunidades<sup>1071</sup>.

2. Impulso de la participación autonómica mediante reforma Senado. Otro elemento, constantemente cuestionado dentro del Estado de las autonomías, ha sido el papel de inoperancia del Senado como cámara de representación territorial<sup>1072</sup>. Desde las primeras legislaturas la actuación del Senado se caracterizó por su escasa aportación, al ser una duplicación del Congreso, por parecer una cámara subordinada a él y la débil

---

<sup>1069</sup> La concurrencia de estos elementos pueden entenderse como justificativos, desde un punto de vista de la ontología jurídica, de una reforma normativa. En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO indicaban que la insatisfactoria regulación normativa de la realidad social sería el argumento más fuerte pero el problema se halla en determinar si existe o no adecuación de la Constitución y los Estatutos a la realidad competencial. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 200 y 201). La voluntad política será la que lo determine y, por lo tanto, ella dirigirá la efectiva reforma normativa si bien bajo los procedimientos establecidos.

<sup>1070</sup> QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 135-161

<sup>1071</sup> Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria” en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.115 y ss.

<sup>1072</sup> AJA destaca que la reforma del Senado se plantea desde un doble sentido: por su escasa utilidad y por el gran vacío que presenta el Estado autonómico, la carencia de una cámara autonómica de diálogo y representación autonómica en las instituciones centrales del Estado. (Cfr. AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional” en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 247).

representación que realizaba de las comunidades autónomas las cuales se veían de una instancia donde discutir y participar en las decisiones del Estado que le afectaban<sup>1073</sup>. La conveniencia de la reforma del Senado fue un debate que se inició en la década de los ochenta y que culminó con una reforma reglamentaria y con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 1994, integrada por el doble número de senadores que las demás comisiones, con Mesa y Junta de portavoces propias y con amplias funciones consultivas. Aunque esta comisión constituye la instancia central del estado con mayor representación autonómica, sin embargo, en la práctica adolece de las mismas limitaciones que padece el Senado, por lo que fue insuficiente esta reforma

3. Otro problema que ha aparecido, en estos años, ha sido el de la administrativización. Este es un fenómeno que no afecta por igual ni a todas las comunidades autónomas ni a todos los ámbitos materiales. Para poder administrar con eficacia es preciso dominar con plenitud la materia con la que se administra y este es el principal problema con el que se han encontrado las comunidades autónomas a la hora de establecer y desarrollar las distintas administraciones autonómicas<sup>1074</sup>.

---

<sup>1073</sup> La Constitución configura al Senado de una manera compleja, distinta a otra cámara conocida tanto por la elección de los Senadores—en parte por los ciudadanos y en parte por los parlamentos autonómicos—, y con poderes inferiores al Congreso, con escaso poder de control sobre el salvo en los asuntos que afecten a las comunidades autónomas sin llegar a ser como el *Bundesrat* alemán. Por ese motivo, los grupos parlamentarios aprobaron la formación de una ponencia para el estudio de la reforma constitucional, esta fue abandonada en 1996 y retomada posteriormente, pero, finalmente no se llegó a ninguna conclusión. Actualmente, tras las elecciones de marzo del 2004, parece retomarse de nuevo las iniciativas de reforma del Senado. Lo que se pretende, en todo caso, es que esta cámara se convierta en la máxima instancia de las relaciones intergubernamentales y no en una simple mejora como cámara parlamentaria. Finalmente, esta reforma ha de concretarse en los siguientes términos: el tipo de reforma que se pretende —si busca la representación territorial, continuar el esquema de Cortes, o revisar el texto constitucional ante una reforma tan importante del Senado—; la búsqueda de la operatividad de los senadores; el probar si la reforma pretende cambiar el modelo de Estado y pasar de un Estado autonómico al de un Estado confederado; y si esa reforma satisfaría las demandas nacionalistas. Algunos autores, como AJA, apuestan porque esa reforma del Senado supusiese la adopción de un modelo como el alemán, porque supondría una serie de ventajas como: la participación autonómica en la adopción de cualquier normativa estatal en el ámbito competencial, la configuración de una verdadera y eficaz instancia autonómica de participación en las políticas generales del Estado que les afectasen, la participación en la designación de los miembros de instituciones centrales —cuatro miembros del TC, la mitad del CGPJ, etc— que corresponden al Senado, pero, sobre todo, el mayor progreso se establecería en el seno del Consejo de la UE. (Vid. AJA, Eliseo, “La consolidación definitiva del Estado...” pp. 239-269, y, *El Estado autonómico. Hechos diferenciales...* pp. 245 y ss.) En cualquier caso, el modelo alemán presenta también elementos cuestionables, por este motivo la propuesta de debería considerar los problemas del modelo alemán destacados por DARSNSTÄDT que configuraría al Senado alemán más que en una cámara legislativa representativa de las regiones en un segundo ejecutivo. (Cfr. DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005) De este modo, evitaríamos una reforma innecesaria o que adolezca de más defectos que virtudes.

<sup>1074</sup> La opacidad del título VIII de la CE, al contener éste pocas referencias claras al modelo administrativo, ha determinado que las comunidades autónomas no han podido encontrar un espacio suficiente para poder

4. Las demandas nacionalistas de ruptura de la homogeneidad competencial, surgen como la paradoja del problema nacional<sup>1075</sup> en el que tras la homogeneidad conseguida con la fórmula inédita del Café para todos las propuestas de incremento competencial autonómico se dirigen hacia diferenciación artificiosa que es ligada a una mayor descentralización del modelo. Se busca lograr recuperar una supuesta o real identidad que funcione como factor de cohesión ideológica. Incrementa la presión descentralizadora a la vez que se plantea el problema de la supervivencia de los nacionalismos que han de conjugarse con los principios de unidad y solidaridad de nuestro ordenamiento.

5. Otro problema añadido es el de la asunción de competencias por la Unión Europea que produce una alteración del reparto competencial del Estado autonómico. Esa alteración suponía no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facultades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que no se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno, a la hora de ejecutar la normativa comunitaria<sup>1076</sup>. Por ello, autores como ORTEGA, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación de TC<sup>1077</sup>.

6. Otro de los problemas destacados por la doctrina que justificarían este nuevo proceso de reforma sería el llamado “desacoplamiento entre la realidad constituida y la

---

establecer sus políticas. Frente a ellas la actuación del Estado ha aumentado, de manera que a las autonomías sólo le ha quedado un papel residual y complementario de la actuación estatal.

<sup>1075</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75, y BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 23, 55 y 83

<sup>1076</sup> *Vid.*, entre otras, la STC 236/1991, f.j 9.

<sup>1077</sup> *Cfr.* ORTEGA, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, civitas, Madrid, 2005, p. 94.

estructura constitucional”<sup>1078</sup>. Es decir, la carencia constitucional de una estructura institucional adecuada a la generalización del sistema de las autonomías. Como hemos destacado, ni el Senado opera como segunda cámara legislativa —dadas su composición y competencias—, ni el Tribunal Constitucional o poder judicial refleja en el nombramiento de sus miembros esa generalización autonómica. Lo que produciría problemas de funcionamiento del Estado autonómico.

7. La reforma estatutaria se presenta como una solución a tales problemas pero desconectada injustificadamente de la reforma constitucional<sup>1079</sup>. Los procesos de reforma de los problemas del modelo autonómico se presentan de una forma desconecta e incluso paradójica. Como hemos determinado hasta aquí, lo que se cuestiona principalmente del Estado de las autonomías es de nivel competencial alcanzado por las mismas y su escasa participación. Como alternativa se presenta la reforma de los estatutos para incrementar el autogobierno y solucionar los problemas suscitados. Ahora bien, la base del sistema autonómico, es la Constitución, y se plantea la reforma estatutaria como previa a la reforma constitucional<sup>1080</sup>. De esta manera, aprobada la reforma constitucional, las reformas estatutarias operadas respecto al anterior sistema constitucional vigente podrían carecer de sentido. Se plantea, así, la paradoja de la reforma del edificio competencial autonómico no por los cimientos constitucionales sino por los pilares estatutarios. Lo cual no tendría mayor consecuencia si no se realizase la reforma constitucional, pero si no es así, cabe que se planteen de nuevo reformas estatutarias de adaptación al nuevo diseño constitucional reformado.

8. A esta lista de cuestiones debemos añadir la referida a la calidad de autonomía regional para poder ejercer las competencias. El problema por lo tanto no se halla en la cantidad de las competencias reconocidas<sup>1081</sup> sino en la calidad de la autonomía pues

---

<sup>1078</sup> Cfr. LAGASABASTER HERRATER, “La reforma de los estatutos de autonomía: Una reflexión sobre su teoría y práctica actuales” en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.20 y ss.

<sup>1079</sup> Cfr. ORTEGA, Luis, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, civitas, Madrid, 2005, pp. 13 y ss. En estas páginas el autor conecta esa falta de relación entre los procesos estatutarios con la inexistencia de un diagnóstico del funcionamiento del modelo autonómico en los veinticinco años de operatividad. Esa falta de diagnóstico se manifestaría en el funcionamiento de la solidaridad, ya que se correría el riesgo de omitir la necesidad del equilibrio económico, y, en el funcionamiento de la España plural en pos de los intereses de cada comunidad.

<sup>1080</sup> Como veremos dentro de las diversas propuestas de reforma estatutaria en este sentido algunas ya han sido aprobadas, casos de Cataluña, Andalucía o Valencia entre otros.

<sup>1081</sup> Es cierto que, las comunidades autónomas a lo largo de estos años han puesto demandado de un modo continuo el traspaso de instrumentos, medios, y funcionarios que permitan el desarrollo de aquellas

diversas circunstancias han limitado el pleno ejercicio de los poderes autonómicos que formaría parte de la estrategia denominada por como blindaje de las competencias<sup>1082</sup>.

9. Un problema adicional, que se plantea a la hora de referirnos a las reformas estatutarias es el de sus límites. En este sentido, hemos de subrayar que no cabe una reforma libre y sin más de los Estatutos. Estas reformas han de realizarse respetando las limitaciones constitucionales de manera que no pueden delimitarse las competencias estatales o el ejercicio de las mismas a la hora de configurar las competencias autonómicas, ni se puede regular con excesivo detalles aspectos materiales de las competencias autonómicas. Además, se corre un grave riesgo si se generaliza la idea de la reforma libre de los Estatutos fuera de los límites constitucionales que serían redefinidos por una reforma constitucional posterior. Ese riesgo es doble: por un lado sería irrespetuoso frente al principio de jerarquía normativa y supremacía constitucional y, por otro, la reforma estatutaria no podría ser aprobada por las Cortes dada su inconstitucionalidad<sup>1083</sup>.

10. A estos factores comunes en todo el Estado de las autonomías debemos añadir, en el caso de Galicia, uno adicional denominado la “encrucijada gallega”<sup>1084</sup>. El problema que se plantea es el de la alternancia política-electoral en el gobierno gallego en el que por su reciente historia política, por la continuidad del candidato vencedor, el cargo de Presidente de la *Xunta* ha dejado de ser un cargo político para convertirse en el de un líder de los gallegos. Esto había generado una especial situación de deterioro de la vida parlamentaria dado las fuertes líneas de clientelismo y control de los medios

---

competencias que le corresponden en función de los Estatutos y la Constitución. Sin ese traspaso realmente no se cumple cuantitativamente la delimitación competencial establecida. Ahora bien, lo importante a la hora de definir las cotas de autogobierno regional va a ser no tanto el número de competencias autonómicas si no la entidad de las mismas, por ello, en el ámbito de los traspasos competenciales lo interesante es que lo mismo se produzcan sobre cuestiones de entidad. Por ejemplo, la Comisión mixta de transferencias Estado-Asturias acordó el 27 de julio la transferencia autonómica de la gestión de la justicia así como se le amplía su capacidad normativa sobre determinados tributos, de esta manera se convierte en la primera comunidad autónoma que ve ampliada esta capacidad normativa sobre una cuestión tan trascendente como la capacidad normativa tributaria.

<sup>1082</sup> Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria” en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.109 y ss.

<sup>1083</sup> Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier, “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 72 y ss.

<sup>1084</sup> Esta situación fue definida por BLANCO VALDÉS como la situación difícil en que no se sabe que conducta seguir ya que la alternancia entre partidos de gobierno en Galicia parece para algunos no ser una garantía por sí para la mejora del funcionamiento del sistema democrático. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La nación arrojadiza. (La encrucijada gallega)”, *El noticiero de las ideas*, número 7, julio-septiembre, Comeres prensa, Madrid, 2001, pp. 58y ss)

informativos. A esta situación se añadía el hecho de que la única alternativa que se presenta como defensora del interés popular de un modo excluyente es la del identificado como partido nacionalista gallego. La paradoja nacional indicada en el anterior apartado se plantea en el caso de Galicia de un modo más acuciado ya que la defensa de la identidad gallega se vincula únicamente al partido nacionalista y como un sistema de choque al deterioro de la vida parlamentaria surgida de la larga permanencia en el poder de un líder carismático. La alternancia se erigía como la única garantía de la recuperación del funcionamiento del sistema parlamentario gallego el hecho de que se logre mediante una coalición de partidos ofrece una mayor seguridad frente al caciquismo y refleja la imperiosa necesidad que suponía el cambio del poder que logró un acuerdo entre partidos.

Estos problemas señalados, entre otros, son los que en los últimos años han propiciado la idea de la necesidad de un nuevo impulso en el Estado de las autonomías<sup>1085</sup> que estaría materializado en las diversas propuestas de reforma del modelo diseñado por la Constitución y los Estatutos de autonomía. La doctrina comienza a hablar de la reformulación del Estado de las autonomías en el que la legislación autonómica comienza a percibirse como una legislación secundaria. Esa reformulación o impulso autonómico debe asegurar el mantenimiento del equilibrio federal<sup>1086</sup>

Las propuestas de reforma presentadas oficialmente pueden ser agrupadas en dos grandes grupos, por un lado las propuestas de reforma constitucional y por otro lado las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía. En este apartado de un modo breve expondremos en qué se han materializado tales propuestas y en qué documentos las hallamos.

#### *1.4.1. El proyecto de informe de reforma de la Constitución española*

---

<sup>1085</sup> En este sentido MÁIZ señala que han de fijarse unas bases para la reforma. En el caso del Estatuto de autonomía de Galicia, esas bases serían: la integración de Galicia como nacionalidad en una unidad plural, la mejora de la calidad democrática del sistema de autogobierno, el reforzamiento del poder judicial en el bloque de constitucionalidad, una mayor federalización del sistema en la representación del Senado, y el incremento del gobierno compartido a nivel interior y exterior. La idea que defiende el autor es la de pasar de un federalismo de cooperación al de competición entre las comunidades federadas que se co-impliquen. (Cfr., MÁIZ, Ramón, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 75 y ss.)

<sup>1086</sup> Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p. 28.

Dada la evolución del Estado de las autonomías, en el que el incremento competencial homogéneo surge como una consecuencia lógica de la racionalización del modelo<sup>1087</sup>, aparecen problemas estructurales que plantean la necesidad de una reforma constitucional<sup>1088</sup>. Desde este punto de vista, la propuesta de reforma del modelo de Estado de las autonomías se materializaría mediante la reforma de la carta magna<sup>1089</sup>. Pero, frente a la mutación constitucional es decir, la modificación del significado y el alcance de determinadas disposiciones constitucionales, se plantean simples reformas puntuales.

Para tal fin, el Consejo de Estado se erige<sup>1090</sup>, como institución asesora, en una pieza clave en el análisis de cualquier reforma constitucional. En el seno de este Consejo<sup>1091</sup> se creó una Comisión de Estudios y se ha establecido un vínculo estrecho con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, organismo dependiente del Ministerio de la Presidencia.

Por todo ello, al no haber sido materializada todavía la propuesta de reforma constitucional para analizar cuáles son los elementos susceptibles de una modificación

---

<sup>1087</sup> Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, "Comentario a «la reforma de los Estatutos de autonomía» de Carles VIVER I PI-SUNYER", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 41 y ss.

<sup>1088</sup> Sobre esta cuestión, debemos subrayar que no cabe que exista contradicciones entre la Constitución y los Estatutos de autonomía por lo que la reforma de la Constitución exigirá la derogación de aquellas que sean contrarias a la reforma introducida y la reforma de los estatutos de autonomía para su adecuación a las nuevas previsiones constitucionales. En este sentido se pronuncia RUIPÉREZ ALAMILLO cuando se refiere a la rigidez constitucional y estatutaria como instrumentos de garantía de la existencia política del Estado y de las Comunidades autónomas. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp.228-229).

<sup>1089</sup> Sobre esta cuestión la doctrina ha criticado la reforma constitucional planteada desde el Gobierno de la Nación, por limitarse a la introducción de referencias autonómicas lo que resulta insuficiente a la hora de resolver los problemas estructurales del Estado autonómico y al ser insuficiente para adecuar la norma a la realidad política. En cambio, se propone que las reformas constitucionales tuviesen como objeto constitucionalizar el reparto del poder sobre el principio de igualdad entre las comunidades autónomas. Así, la reforma constitucional debería dirigirse a asegurar la igualdad territorial y confirmar los techos competenciales alcanzados en la Constitución formal (Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 74 y ss).

<sup>1090</sup> El Consejo de Estado, en pleno, fue llamado por acuerdo del Consejo de Ministros a "que informe sobre las modificaciones de la Constitución Española que se contienen en el documento que se acompaña (...) en los términos y con los objetos reflejados en el referido documento" (*Vid. el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005*)

<sup>1091</sup> Los cambios en este órgano creado en el siglo XVI no han sido gran trascendencia, pese a que su estructura —consejeros permanentes, natos y electivos— en poco ha variado desde la llegada de la democracia.

debemos analizar al documento elaborado desde la Comisión de Estudios y aprobado por el Consejo de Estado con tal fin. Ese documento es simplemente un informe sobre las modificaciones de la carta magna.

Así, la Comisión de estudios prevista elaboró un proyecto informe sobre las modificaciones de la Constitución española que presentó 26 de enero del año 2006<sup>1092</sup>. El Consejo de Estado aprobó el 16 de febrero ese proyecto bajo el título de *Informe sobre las modificaciones de la Constitución española* si bien con algunas modificaciones. El resultado es la aprobación tanto de las cuestiones que plantea el gobierno sobre las que entiende necesaria la modificación constitucional —que serían 1. la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; 2. la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; 3. La inclusión de la denominación de Comunidades autónomas; 4. la reforma del Senado— así como de otras cuestiones que el gobierno no había planteado.

De un modo sucinto podemos concretar que en ese informe se plantean, respecto a esos puntos, las siguientes modificaciones:

1. En relación con la preferencia del varón en la sucesión al trono se plantea la necesidad de reformar la redacción del Título segundo, eliminando simplemente esa mención<sup>1093</sup>.

---

<sup>1092</sup> Todas estas cuestiones serían tratadas en la sesión plenaria a la que estarían llamados los Consejeros permanentes —Landelino Lavilla, Miguel Rodríguez-Piñero, Jerónimo Arozamena, Fernando de Mateo, Antonio Sánchez del Corral, José Luis Manzanares y Miguel Vizcaíno—. También estarían llamados los consejeros natos, aquellos que lo son por razón del cargo que desempeñan, es decir por, el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia, Landelino Lavilla; el presidente de la Real Academia de Ciencias Políticas, Enrique Fuentes; el presidente del Consejo Económico y Social, Jaime Montalvo; el Director de la Real Academia Española, Víctor García de la Concha; el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido; el Jefe del Estado Mayor de Defensa, teniente general Félix Sanz; el presidente del Consejo General de la Abogacía, Carlos Carnicer; el presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación, Luis Díez-Picazo; el Abogado General del Estado, Joaquín Fuentes Bardají; el director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, José Álvarez; y el Gobernador del Banco de España, Jaime Caruana. También estarían llamados a ese Pleno los consejeros electivos —Aurelio Menéndez, Manuel Díez de Velasco, José Joaquín Puig de la Bellacasa, Santiago Valderas, Juan José Badiola, Rafael Gómez-Ferrer, José Luis Meilán, Juan Ramón Quintás, Pedro Cruz Villalón y Josefina Gómez Mendoza—, además del secretario general, José María Martín Oviedo.

<sup>1093</sup> El Consejo establece que se supriman en el artículo 57.1 de la carta magna las nueve palabras que aluden a la preferencia del varón. Si bien la reforma sólo se aplicaría a los sucesores del actual Príncipe de Asturias, cuyos derechos dinásticos se ven respetados. (Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 18 y ss.)

2. Respecto a la reforma del Senado se establece una nueva composición que ponga el énfasis en la demarcación autonómica pero sin prescindir de la ciudadanía a la hora de renovar la Cámara Territorial<sup>1094</sup> se plantea, por un lado, reducir el número de senadores de manera que se eliminarían veinticinco; y por otro lado, se establece la necesidad de modificar el calendario electoral de manera que las elecciones a la Cámara bajo coincidan con las elecciones autonómicas con el fin de reforzar el carácter de representación territorial del Senado. De esta manera, el Senado se configuraría como una Cámara permanente, a diferencia del Congreso, que se renovaría parcialmente de forma simultánea a las elecciones en cada comunidad autónoma, lo que propiciaría una similitud entre las mayorías en cada territorio y las preferencias de los electores para la Cámara Alta.

3. En materia autonómica<sup>1095</sup> se plantea la necesidad de incluir una referencia a las comunidades autónomas<sup>1096</sup> en el texto constitucional así como una nueva redacción del artículo 143<sup>1097</sup> con el fin de que se concrete el principio de solidaridad para asegurar las obligaciones solidarias entre las comunidades autónomas. Al mismo tiempo, se propone el incluir un recurso previo de inconstitucionalidad sobre la necesidad de verificar la constitucionalidad de proyectos de reformas estatutarias, la fijación de un techo competencial autonómico en el texto constitucional y la anulación de la Disposición

---

<sup>1094</sup> La nueva composición supondría que, en cada comunidad autónoma y por sufragio universal, se elegirían seis senadores, uno más por cada millón de habitantes y uno más por cada provincia de la comunidad. El Consejo de Estado aporta una solución, para la que manejó tres variables, consistente en que las cámaras territoriales elegirían a los seis senadores fijos más los añadidos por población, con lo que el ciudadano sólo votaría a un senador por provincia. (Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 72 y ss.)

<sup>1095</sup> Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 128y ss.

<sup>1096</sup> Esta reforma es una cuestión simplemente técnica que no debería presentar problemas salvo que con ello se pretendiese reconocer un estatus de privilegio a determinadas comunidades lo que atentaría con el modelo de Estado actualmente garantizado por la Constitución. (Cfr. TAJADURA TEJADA, Javier, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 72 y ss.).

<sup>1097</sup> Se propone como nueva redacción del artículo 143 de la Constitución la siguiente: «Para realizar el derecho de nacionalidades y regiones a gozar de autonomía en la gestión de sus intereses, asegurar la solidaridad entre ellas y hacer más eficaz la acción de los poderes públicos, España se organiza territorialmente en las siguientes comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias...». Es decir: se utilizaría el orden cronológico de aprobación de los estatutos y podría utilizarse, con el castellano, el nombre de la comunidad en su lengua autóctona oficial. Además, el Consejo propone usar «sólo el sustantivo» y no la denominación estatutaria, en el caso del Principado de Asturias, la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid. Frente a ello, opta por conservar el término adjetivado de 'Comunidad Valenciana', así como el de 'Comunidad Foral de Navarra'.

transitoria que permite a Navarra adherirse al País Vasco, para dejar cerrada esta posibilidad.

4. Sobre la cuestión europea el Consejo de Estado propone en su informe una alteración del preámbulo para incorporar el proceso de construcción europea y un título nuevo, compuesto por tres artículos, para incluir la referencia a la Unión Europea<sup>1098</sup>. Además se hace referencia al actual marco de participación estatal y autonómica en la Unión europea, las necesidades de mejora, la cuestión de la ejecución de la normativa comunitaria y las responsabilidades estatal y autonómica, la función del juez ordinario como juez europeo, etc.

5. Otras modificaciones incluidas en el informe y que no fueron encomendadas por el Acuerdo de ministros citado. A pesar de las limitaciones de la consulta realizada, el Consejo de Estado ha propuesto otras serie de cambios como son: la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad<sup>1099</sup> suprimido en junio de 1985; cambiar el enfoque del principio de solidaridad interregional<sup>1100</sup>, la fijación de criterios precisos para poder determinar las facultades en materias de titularidad estatal que pueden ser delegadas o transferidas a las comunidades autónomas<sup>1101</sup>

Finalmente, debemos recordar como nos destaca también este informe que cualquiera de las cuestiones de reforma planteadas, si es que se realizase por partes, o la reforma constitucional de todas ellas, requerirán el empleo de la vía del procedimiento agravado del artículo 168<sup>1102</sup>. Esto supondrá que serán unas nuevas Cortes, tras la disolución de las que adoptaron la reforma constitucional, las que habrán de ratificar—en

---

<sup>1098</sup> Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 40 y ss.

<sup>1099</sup> Con el fin de «librar a las reformas estatutarias de la sospecha» de vulnerar la ley fundamental, lo cual vendría a dar una respuestas al conflicto político generado antes de la aprobación de la propuesta de reforma estatutaria en los casos de que se considere su inconstitucionalidad y antes de que se apruebe como ley. Recordemos aquí, toda la polémica suscitada a finales del año 2005 y principios de 2006, fecha en que se aprueba este informe, sobre la posible inconstitucionalidad de la propuesta de reforma estatutaria catalana y la imposibilidad de plantear ningún recurso de inconstitucionalidad.

<sup>1100</sup> Así, se pretende que más que un principio garantizable, fuese un derecho garantizado, «una realidad efectiva», a cuyo fin se sugiere «fomentar los comportamientos solidarios de las comunidades autónomas y combatir los que no lo sean».

<sup>1101</sup> Recordemos que el artículo 150.2 de la Constitución sólo establece que se trate de materias cuya propia naturaleza permita su delegación, transferencia. Para salvar ese inconveniente el Consejo propone tipificar las facultades que en ningún caso pueden cederse y especificar los fines que justifican la transferencia o delegación.

<sup>1102</sup> Al afectar las materias objeto de reforma constitucional parcial al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. (Cfr. Art. 168.1 de la CE)

ambos casos por dos tercios de cada cámara— la decisión acordada tras el estudio del nuevo texto y, posteriormente que el pueblo habrá de pronunciarse en referéndum.

Vemos por lo tanto que la reforma del modelo de delimitación competencial autonómico se produce por su desarrollo práctico sino también por la reforma de sus pilares básicos, el texto constitucional y los Estatutos. Esta reforma aunque es más 'pública' y evidente, es más complicada tanto por los trámites como por la necesidad de acuerdo político que requieren. Tras casi treinta años de funcionamiento del modelo de Estado autonómico la reforma constitucional ha sido casi inoperante<sup>1103</sup>

#### 1.4.2. Las reformas estatutarias

La doctrina ha puesto de manifiesto que la relevancia constitucional de los Estatutos de autonomía es proporcional al interés que cada autor pone en su estudio como pieza del Estado autonómico<sup>1104</sup>. De ahí, el papel que jueguen en el impulso de una nueva etapa del proceso autonómico mediante su reformulación debe ajustarse al que se le confiera como elemento fundamental del mismo.

Es decir, desde el punto de vista regional también se ha ido impulsando la reforma del modelo del Estado de las autonomías cara la descentralización mayor del sistema a través de un incremento competencial regional alcanzado con una reforma del Estatuto autonómico. En este ámbito han sido numerosas las reformas estatutarias que han ido impulsando la ampliación competencial autonómica, como hemos visto a lo largo de este trabajo, y que han supuesto una homogeneización competencial autonómica.

---

<sup>1103</sup> Recordemos que la única reforma que ha experimentado la Constitución española ha consistido en añadir, en el artículo 13.2, la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales. Esta reforma se produce a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.B del Tratado de Maastrich, que establecía "todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida...". El Gobierno de la Nación acuerda en el Consejo de Ministros celebrada el 24 de abril de 1992, iniciar el procedimiento de consulta previsto en el artículo 95.2 de la Carta magna. Sería conveniente aquí la consulta de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio 1992 sobre el Tratado de Maastrich en la que se señala la contradicción de los artículos 8.B del Tratado de Maastrich y 13.2 de la Constitución por lo que se hace necesaria la reforma constitucional conforme el artículo 167 de la Carta magna. Esta reforma fue sancionada y publicada el 27 de agosto de 1992.

<sup>1104</sup> *Cfr.* DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, "Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales", *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 226 y ss.

Ahora lo que se presenta son propuestas de reforma estatutaria que reformulan esa homogeneización en un intento de lograr el reconocimiento de una diferenciación autonómica, pero la proliferación de demandas, en este sentido, y la aprobación de esas reformas generan una nueva paradoja la lucha del ‘diferencialismo’ nos lleva a la homogeneización autonómica de las diferencias<sup>1105</sup>.

Este ha sido el ámbito en el que, en los dos últimos años, han emergido múltiples propuestas de reformas estatutarias dirigidas a la reformulación del sistema existente. Frente las anteriores reformas estatutarias que buscaban la homogeneidad competencial tras los acuerdos autonómicos alcanzados, actualmente las reformas estatutaria buscan el incremento del autogobierno más allá del ámbito competencial establecido y como medio de diferenciación autonómica. En este sentido, algunos autores se han manifestado contrarios a una revisión política de la interpretación homogénea que se le ha atribuido al derecho de autonomía<sup>1106</sup> lo que justificaría esa tendencia a la homogeneización competencial autonómica a pesar del incremento del techo competencial.

Así, hoy en día nos encontramos con el desarrollo de diferentes procesos de reforma estatutaria autonómicos. En la década de los 90 fueron sucesivas reformas estatutarias lograron equiparar el grado de autonomía de las comunidades que habían accedido a la misma por la vía del art. 143.1 de la CE con las que lo había hecho por la vía del 151, esto supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso autonómico caracterizada por el incremento proyectos regionales en pos de mayor autogobierno.

---

<sup>1105</sup> Esta nueva paradoja de la homogeneización en la búsqueda de la ‘deshomogeneización’ se añadiría a las que ya ha destacado la doctrina respecto a nuestro modelo actual de Estado y las propuestas de diferenciación competencial. Recordemos aquí, la paradoja que supone el incremento de las demandas nacionalistas que buscan un mayor autogobierno una vez que este se ha alcanzado por el resto de las Comunidades y con el fin de alentar una diferenciación nacionalista; la deslumbrante polémica regional sobre la cuestión territorial; la espera de un federalismo en el que ya estamos inmersos. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, pp.78 y ss)

<sup>1106</sup> Así, PÉREZ ROYO mantiene que aunque cabía una doble interpretación del derecho de autonomía, una nacionalista-diferenciadora y otra homogeneizadora, se impuso la segunda tras la aprobación por referéndum del estatuto andaluz y se canaliza progresivamente con los pactos autonómicos. De este modo, aunque jurídicamente sea posible una interpretación jurídica diferenciada del derecho de autonomía, concretado en un mayor ámbito competencial, desde el punto de vista político, ningún partido podría sobrevivir si intentase revisar la interpretación homogeneizadora. (Cfr. PÉREZ ROYO, Javier, “Debate anacrónico” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 90-91).

Así, son numerosas las propuestas de dar un nuevo enfoque al desarrollo de las competencias autonómicas. Dentro de ellas, podemos hacer una pequeña clasificación: en primer lugar, algunas de ellas plantean un nuevo enfoque del Estado de las autonomías de manera que toman otros modelos del derecho comparado así, dirigen el modelo español hacia la configuración de un federalismo de ejecución que siga el modelo alemán —es el caso de la propuesta de la llamada *Administración Única* expuesta ante el Parlamento gallego el 10 de marzo de 1992, al día siguiente una resolución parlamentaria de 11 de marzo de 1992 instaba al gobierno central a adoptar las medidas necesarias que la materializasen, la propuesta incluía varias medidas, como: lograr la efectividad de las competencias recogidas en los estatutos, la gestión autonómica de los servicios públicos fundamentales, la transferencia y delegación de facultades estatales a través del artículo 150.2 de la CE y la reforma del Senado—. En segundo lugar, se centran en el empleo de los mecanismos disponibles en nuestro constitucionalismo y proponen el reformar o revitalizar órganos e instituciones existentes con el fin de lograr una mayor participación autonómica en defensa de sus competencias en España y en la Unión Europea —aquí se sitúan la demanda de una reforma del Senado para que actúe como una verdadera cámara de representación territorial, el impulso de la CARCE, la revitalización de la Conferencia de presidentes de las comunidades autónomas, de la participación directa de representantes autonómicos en la Delegación española ante el Consejo Europeo cuando se trate de asuntos de su competencia, entre otros—. En tercer lugar, existen otras serie de propuestas que están centradas en el aspecto de las competencias autonómicas estatutarias y que plantean la necesidad de reformar los estatutos de autonomía con el fin de asumir un mayor número de competencias y alcanzar así un mayor grado de autonomía —aquí se podría situar las propuestas de reforma del Estatuto gallego, valenciano, vasco, catalán, andaluz, canario, aragonés, balear, murciano, navarro, etc, algunas materializadas en textos articulados bajo la rúbrica de un nuevo estatuto y de gran repercusión social y política como ha sido el llamado *Plan Ibarretxe*<sup>1107</sup> o las presentadas sobre el estatuto catalán por Pascual MARAGALL, Artur MAS o Carod ROVIRA.

Dentro de este tercer grupo, nos encontramos con los actuales casos de reforma estatutaria, que se encuentran en diferentes fases de desarrollo, los elementos más

---

<sup>1107</sup> Sobre esta propuesta y sus implicaciones desde el punto de vista del Derecho público español ha de consultarse BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La propuesta de Ibarretxe: derecho público y política”, en *El noticiero de las ideas*, número 14, abril-junio, Comeres prensa, Madrid, 2003, pp. 54-62.

destacables que podemos destacar serían en relación con cada uno de esos procesos ordenados cronológicamente por sus fases de desarrollo alcanzadas:

*i) El proceso de reforma del Estatuto del País Vasco.* El periplo del llamado “plan Ibarretxe” comenzaría formalmente con la presentación ante la cámara vasca del proyecto de «nuevo pacto de convivencia» presentado por el *Lehendakari* vasco el 27 de septiembre del 2002 y formalizado el 25 de octubre del 2003 con una “propuesta de estatuto político de la Comunidad de Euskadi”. En un principio las propuestas presentadas buscaban establecer un nuevo pacto de convivencia y el establecimiento de un nuevo *status* para Euskadi, lo que suscitó un profundo debate sobre conceptos teóricos como el de la libre asociación. En un segundo momento, el plan se manifiesta como un nuevo modelo de estatuto, una reforma estatutaria, en el que se alcancen nuevas cotas de autonomía para Euskadi basadas en un nuevo pacto de convivencia, lo que abrió el debate político sobre la autodeterminación, el referéndum ilegal convocado por el presidente autonómico sin la aprobación estatutaria por las Cortes. El 30 de diciembre del 2004, el parlamento vasco aprueba el texto presentado pero, posteriormente, la propuesta fue rechazada, por el pleno del Congreso de los diputados. Esto supuso la convocatoria de las elecciones al Parlamento Vasco el 17 de abril de 2005, y la no materialización de reforma estatutaria vasca que está pendiente su reformulación<sup>1108</sup>.

*ii) El proceso de reforma del Estatuto valenciano.* El veinticinco de septiembre del 2005 el pleno del Congreso aprobó la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto valenciano. Las cuestiones críticas en este caso se encuentran en la 'cláusula Camps'<sup>1109</sup>, los derechos sobre el agua, la denominación del idioma o la barrera del 5%

---

<sup>1108</sup> Cfr. AA.VV., *Estudios para la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, Victoria, 2003; y, LÓPEZ PORTAS, B., “Un breve análisis de las propuestas regionales en el contexto multilevel europeo: el caso vasco” dentro de *Multigobierno: Estados e rexións na Unión Europea*, Cátedra Jean Monnet vol. 6, USC, 2005, pp. 366-410

<sup>1109</sup> Esta cláusula figura como adicional segunda en el Estatuto valenciano y sexta en la propuesta canaria. La “cláusula Camps” estaba pensada considerando la reforma estatutaria catalana, en ella lo que se establece es que si se produce una ampliación estatutaria de competencias de otra comunidad se procedería a incorporar las mismas al Estatuto valenciano en los términos de la reforma ampliada estableciéndose. Esta cláusula se recoge en la disposición adicional primera de la propuesta presentada. A partir de ahí también la adoptan otras propuestas de reformas estatutarias como la canaria que, en un principio, también lo establecía por la propuesta de modificación del Estatuto de Canarias, aprobada el 20 de enero de este pero después de que el Consejo Consultivo de Canarias apreciase «reparo de inconstitucionalidad» en la disposición, se acordó eliminarla y seguir el modelo catalán del blindaje de competencias.

para obtener representación parlamentaria, el reconocimiento como nación histórica<sup>1110</sup>, el consorcio entre la Agencia tributaria estatal y autonómica, el tribunal de justicia valenciano como última instancia en materia de derecho foral, la creación de un Consejo Justicia, etc. Además, frente lo ocurrido en las demás Comunidades autónomas, en este caso podemos destacar que no solicitasen ningún dictamen dictamen al *Consell Jurídic Consultiu* lo que puede justificar el problema de constitucionalidad que se planteó con la cláusula Camps. Finalmente, las *Corts* aprueban la propuesta de reforma estatutaria en julio del 2005 lo que la convertiría en la primera reforma estatutaria de España que se presentará en el Congreso de los Diputados y que se aprueba definitivamente la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

*iii) El proceso de reforma del Estatuto catalán.* El 5 de octubre del 2005 se presenta ante el congreso de los diputados el proyecto de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que había sido debatido y aprobado en el *Parlament català* el 30 de septiembre del pasado año. El documento, que consta de unos 227 artículos, ha sido objeto de una fuerte polémica jurídica, política y social<sup>1111</sup>. Tras superar el primer debate en el pleno del congreso sobre su tramitación parlamentaria, el 2 de noviembre, se inició el plazo de proposición de enmiendas que concluyó con su presentación en 27 de diciembre del 2005. A principios de este año se establece una ponencia integrada por diputados del Congreso y del *Parlament* que, el 6 de marzo, concluyó este trabajo con la aprobación del preámbulo acordado entre PSOE y CiU, que recoge la definición de Cataluña como 'nación', y que contó con la oposición de ERC y del PP. El 21 de marzo,

---

<sup>1110</sup> La propuesta valenciana reclama el carácter de nacionalidad histórica, desde la reivindicación de los derechos forales históricos, pero sin que ello suponga negar los múltiples lazos históricos, culturales, ideológicos, que han conformado al conjunto de España como una nación.

<sup>1111</sup> Mientras se desarrolla este proceso, ERC se desmarca del acuerdo alcanzado y el PP manifiesta su oposición buscando la intervención pública y presentando un recurso de amparo ante el Tribunal constitucional. Así, por un lado, el Grupo Popular presentó el recurso de amparo el pasado 2 de noviembre argumentando que la decisión del Congreso de tramitar como reforma estatutaria el proyecto procedente del Parlamento catalán vulneraba el artículo 23.2 de la Constitución y al no ser respetado y si violado por los acuerdos de la Mesa; además solicitaba que se procediera a "anular dichos acuerdos y ordenar la tramitación como propuesta de reforma de la Constitución la denominada propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña", el 15 de marzo, el pleno del Tribunal Constitucional rechazó por siete votos frente a cinco, el recurso de amparo presentado contra la tramitación en el Congreso de los diputados del *Estatut català*. Por otro lado, el 31 de enero inicia su proceso de recogida de firmas para presentar ante el Congreso una proposición no de ley sobre la convocatoria de un referéndum que consulte a la población su opinión sobre la cuestión —figura que no contempla en art. 87.3 de la CE y que contradice a lo dispuesto en el art. 3.2.a) de la LORIL en el que se fija como requisitos de la iniciativa popular que el escrito de presentación contenga, entre otros, el texto articulado de la proposición de ley—.

la Comisión Constitucional del Congreso, tras discutir la reforma, aprobó el día 21 de marzo el proyecto de estatuto. A partir de ahí, el día 30 de marzo, sería en el Pleno del Congreso el que se sometería a votación el texto que sería refrendado el 18 de junio del 2006, con un resultado a favor<sup>1112</sup>. En el caso de la reforma catalana se plantearon numerosos problemas: por una lado el de la definición de Cataluña como nación<sup>1113</sup>, el blindaje competencial<sup>1114</sup>, el sistema de relaciones bilaterales con el Estado<sup>1115</sup>, el sistema de financiación<sup>1116</sup>, la redacción de una lista de derechos y deberes<sup>1117</sup> y la administración de justicia<sup>1118</sup>, como competencia autonómicas, etc. Cuestiones que fueron objeto de enmiendas en su tramitación y que supuso la posterior adopción del modelo por otros estatutos como el andaluz, valenciano, canario, etc. La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido aprobada definitivamente mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

*iv) El proceso de reforma del Estatuto andaluz.* En el Parlamento autónomo en junio de 2001, su presidente, Manuel Chaves, presenta la intención de reformar el Estatuto de Andalucía. Posteriormente, la importancia del tema hizo que se incluyese la reforma en todos los programas políticos<sup>1119</sup>. Tras el verano de ese año, el presidente andaluz presenta un documento para ser discutido en el parlamento autonómico, en él se plantea: la creación de un espacio fiscal propio gestionado por una agencia tributaria andaluza en consorcio con la estatal, la redacción de un nuevo paquete de derechos sociales, la ordenación territorial de la comunidad y la participación de la comunidad en las

---

<sup>1112</sup> El texto refrendado fue apoyado por el 73,90% de los votos del 49,4% de los votantes del censo.

<sup>1113</sup> Esta cuestión planteó una fuerte polémica jurídica, política y social, dadas las conexiones del término con los conceptos de autodeterminación, o soberanía. Como solución se plantearon fórmulas alternativas como la realidad nacional, que posteriormente adoptan otras autonomías como Andalucía.

<sup>1114</sup> Mediante el establecimiento de las competencias exclusivas autonómicas se busca limitar las competencias estatales para que no interfieran en las facultades de la autonomía. Supone la inversión de la delimitación competencial.

<sup>1115</sup> Se preveía que la Comunidad autónoma participase en políticas estatales como la planificación de obras públicas y en la elección de miembros del Banco de España, de la CNMV, o la de miembros del Tribunal Constitucional y el CGPJ.

<sup>1116</sup> En este ámbito se preveía el establecimiento de una Agencia Tributaria de Cataluña que tendrá "plena capacidad y atribuciones" para la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos y "colaborará y suscribirá convenios" con la Administración del Estado. consorcio entre la Agencia Tributaria estatal y la autonómica. Frente eso, en otras propuestas estatutarias, como la andaluza lo que se establece es comunidades autónomas es la creación de un consorcio con la Agencia tributaria estatal.

<sup>1117</sup> Siempre dentro de los recogidos en la Constitución, básicamente, es una reproducción a escala autonómica.

<sup>1118</sup> Para ello se establece la creación de Consejo de Justicia y un Fiscal Superior de la comunidad autónoma. Así, el papel del Tribunal Supremo sería el de unificar la doctrina, por detrás del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma.

<sup>1119</sup> A excepción del programa del partido popular.

decisiones estatales. El modelo que se sigue en la propuesta andaluza se caracteriza por seguir el modelo catalán en pos de un mayor autogobierno con mecanismos semejantes a los ya descritos. El veintitrés de mayo del dos mil seis el Congreso admitió considerar la propuesta de reforma del Estatuto andaluz<sup>1120</sup> y el 25 de octubre del mismo año logra en la Comisión Constitucional el apoyo del noventa y cinco por ciento de los grupos parlamentarios.

v) *El proceso de reforma del Estatuto balear.* En junio del 2006, se ha admitido aprobado por el parlamento autonómico la propuesta de reforma del Estatuto Balear<sup>1121</sup>. Entre los puntos claves de esta propuesta de reforma se encuentran: el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómico que establece que la Comunidad pueda solicitar un volumen de inversiones proporcional a la contribución de Baleares al PIB nacional —2,5 por ciento— por un plazo de diez años; mejoras sustanciales nivel de autogobierno y grado competencial; recoge el deber del Estado de destinar a la Comunidad Autónoma en un plazo, también, de diez años la cantidad de 3.000 millones de euros en compensación por el "déficit histórico" que arrastra Baleares y contempla la posibilidad de que algunos de los acuerdos alcanzados sean modificados en el Congreso, "siempre y cuando prime el consenso"; la modificación de la arquitectura institucional autonómica con la consideración de los consejos insulares como entes de rango autonómico; y, finalmente, la creación del Consejo Insular de Formentera. El doce de septiembre del 2006 el pleno del Congreso admite a trámite el proyecto de reforma estatutaria presentado.

vi) *El proceso de reforma del Estatuto aragonés.* En el año 2003, las Cortes de Aragón ya aprobaron por unanimidad un texto para acometer la reforma de su Estatuto. La Comisión de profundización en el autogobierno<sup>1122</sup> presentó un texto en el que establece que Ponencia Especial de Reforma de Estatuto de Autonomía que, previsiblemente, crearán las Cortes aragonesas el 23 de noviembre del 2006, corregirá los preceptos

---

<sup>1120</sup> El texto supera así su primer trámite en el Congreso con el apoyo de 187 diputados y la oposición de 136, todos ellos del PP.

<sup>1121</sup> La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears* ha sido aprobada por el Parlamento autonómico el 13 de junio de 2006 y presentada en el Congreso de los Diputados para continuar su tramitación.

<sup>1122</sup> En noviembre del 2004 se crea una nueva Comisión Permanente en la institución parlamentaria, que se dedicará a debatir los "grandes temas" territoriales, como la reforma del Senado, la modificación del Título VIII de la Constitución de 1978 o los mecanismos de coordinación autonómica. Y el 30 de marzo del 2006 el Consejo Económico y Social de Aragón emitió un dictamen sobre dicha reforma.

estatutarios. El veintiuno de junio del año 2006 se aprobó en las Cortes aragonesas el texto de reforma. En concreto, lo que se pretende es garantizar la igualdad entre comunidades y lograr la capacidad de convocar elecciones autonómicas fuera del calendario general.

*vii) El proceso de reforma de los restantes estatutos de autonomía.* Otros estatutos están pendientes de su tramitación, como ocurre con el Estatuto gallego.

*Es el caso de la comunidad navarra* en el que se plantea la asunción exclusiva de las competencias en materia de tráfico, actualmente divididas entre la Guardia Civil y el cuerpo de Policía Foral y la derogación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución que regula el proceso que deberían seguir los navarros en caso de decidir su anexión al País Vasco. Es el caso también de

*O el caso de la reforma del Estatuto canario.* El estatuto canario ya ha sido objeto de diversas reformas<sup>1123</sup>. Ahora, el Comité Asesor para afrontar la reforma del Estatuto de autonomía<sup>1124</sup> ha presentado distintas tres propuestas desde septiembre del año 2004 referidas a los ámbitos: político institucional, régimen competencial<sup>1125</sup> y el régimen económico y fiscal. El 20 de enero del año 2006 la Ponencia designada para la elaboración del texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presenta su propuesta de reforma estatutaria, en su primer artículo se señala “se modifica el Estatuto de Autonomía de Canarias en su totalidad, que queda redactado en los términos que figuran en el Anexo” y en el segundo se menciona su régimen especial de procedimiento al tratarse de una reforma agravada por lo que cualquier modificación sustancial que establezcan las Cortes ha de remitirse motivadamente al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, y proponiendo soluciones alternativas. La propuesta canaria sigue las líneas de reforma estatutaria catalana, andaluza y valenciana en los términos que ya hemos descrito. En la actualidad, la propuesta de reforma del estatuto parece superar su

---

<sup>1123</sup>Estas reformas fueron realizadas por las leyes orgánicas 4/1996 y por leyes 28/1997 y 27/2002.

<sup>1124</sup> Este comité se crea por un el decreto del presidente de gobierno de 13 de mayo de 2004. Su función como grupo de trabajo es la de elaborar un documento básico para la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, texto que se elevará al Gobierno de Canarias al Parlamento de Canarias, para su tramitación.

<sup>1125</sup> En este punto lo que se establece la necesidad de realizar una clarificación competencial, y se destaca como posibles ámbitos competenciales: el transporte aéreo interinsular, la gestión aeroportuaria, la seguridad pública y Policía, la Sanidad Exterior, la residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, la vigilancia y el salvamento de costas, etc.

situación de bloqueo en el parlamento canario<sup>1126</sup> de manera que el 13 de septiembre de este año 2006 el parlamento canario aprobó el texto del nuevo estatuto de canarias.

*O el caso de la reforma del Estatuto castellano leonés, castellano manchego, murciano, extremeño, madrileño, etc.* quedan pendientes de una concreción, en algunos, como el castellano leonés<sup>1127</sup>, se alcanzado algún acuerdo pero nada hace dudar que el avance del proceso homogenizador por la vía de la reforma estatutaria se extienda a las comunidades autónomas restantes.

*viii) El proceso de reforma del Estatuto Gallego.* En este contexto se enmarcarían la propuesta de reforma del Estatuto gallego, dada la importancia que tiene en nuestro trabajo este proceso de reforma, nos centraremos con más detenimiento en este supuesto. La reforma del texto estatutario se configura como un proceso difícil y complicado a tenor de lo dispuesto en los artículos 56 y 57. Si bien el EAG prevé dos vías de reforma: una más compleja y otra más sencilla.

Los sujetos legitimados en la vía de reforma compleja son la *Xunta*, el Parlamento Gallego y las Cortes Generales y sobre todas las materias que no entren en el otro proceso; el procedimiento de esta reforma compleja requiere la aprobación de la propuesta de reforma por los dos tercios del parlamento gallego, las Cortes Generales a través de una ley orgánica y, finalmente, por un referéndum positivo.

En cambio, los sujetos legitimados en la vía de reforma sencilla es simplemente el Estado a través de su silencio sobre la simple alteración de la organización de los poderes de la organización de los poderes de la comunidad autónoma sin afectar las relaciones entre él y la Comunidad autónoma. El procedimiento en este caso se inicia con la elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento gallego que consulta a las Cortes

---

<sup>1126</sup> El 15 de julio del 2006 el presidente del ejecutivo regional, Adán Martín Menis, manifestó que el 14 de julio se había alcanzado un pacto entre Coalición Canaria y Partido Socialista (PSC-PSOE) con el que se conseguiría el-I desbloqueo de la reforma estatutaria.

<sup>1127</sup> En el caso castellano leonés, el 19 de julio del 2006, se ha conseguido un acuerdo entre los portavoces parlamentarios del PP y PSOE sobre una reforma del Estatuto en el que se amplían las competencias ya que se pasa de cinco a ocho títulos y. entre ellas destaca la pretensión de asumir la Confederación Hidrográfica del Duero.

Generales<sup>1128</sup> y cuyo declaración de no afectación de sus competencias en treinta días dará paso a su aprobación por ley orgánica, en caso contrario, se seguiría el procedimiento antes descrito.

Lo que no prevé el Estatuto es la existencia de algunas materias irreformables, es decir, de núcleos duros<sup>1129</sup>. Pero lo que no parece lógico es que el Estatuto<sup>1130</sup> permita la reforma que eliminase la autonomía gallega o atentase gravemente contra ella o sus principales instituciones. Frente a ello, hasta ahora las reformas estatutarias han sido materiales, se han realizado por la mutación de las circunstancias<sup>1131</sup> como pueden ser la fijación de la extensión de las leyes básicas, la ingerencia de competencias europeas en materias de competencia gallegas, los acuerdos extraparlamentarios, etc<sup>1132</sup>.

Pero en este último año, cobra un mayor protagonismo la reforma estatutaria formal<sup>1133</sup> hacia un modelo federal más definido<sup>1134</sup>. En este sentido debemos destacar la

---

<sup>1128</sup> La competencia de las Cortes aquí, por aplicación analógica del artículo 151.2.4º de la CE, se limitaría a la emisión de un voto de ratificación tras comprobar si la propuesta de reforma no excede a los límites constitucionales.

<sup>1129</sup> En la materia de los núcleos duros conviene recordar que otros ordenamientos jurídicos han puesto de manifiesto la existencia de estas materias constitucionales irreformables. Así, a partir de las previsiones establecidas en Ley Fundamental de Bonn en materia de derechos fundamentales que configuran, según lo dispone su artículo 79, el núcleo intangible de dicho ordenamiento, el tribunal alemán en las sentencias *Solange I*, *Solange II* se había declarado implícitamente última instancia para controlar la actividad comunitaria. La sentencia de Maastricht —*Brunner et alii contra el TUE*— de 12 de octubre de 1993 suspendió dicho control y argumentó que su actividad se desplegaría a través de una relación de cooperación con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, mientras que al órgano jurisdiccional comunitario le correspondería garantizar una protección de derechos en cada caso concreto, el tribunal germano se limitaría a vigilar, de forma general, que el estándar alemán irrenunciable de tales derechos no fuera contravenido.

<sup>1130</sup> Sobre la reforma del Estatuto y la existencia de núcleos duros hay que precisar que, a pesar de que, algunos elementos deban mantenerse, esto no implica para que la reforma del Estatuto se emprenda como la elaboración de un nuevo estatuto, un planteamiento que se definiría como estatuyente, que permita considerar elementos desechados anteriormente. (Cfr., MEILÁN GIL, José L., *La génesis de la autonomía de Galicia*, Editorial La Voz de Galicia S.A, 2005, pp. 275 y ss). Sin embargo, deberemos concretar que no puede eludirse que el nuevo proyecto de estatuto parte de un contexto jurídico político determinado, la necesidad de una reforma en el marco que el desarrollo del Estado de las autonomías ha tenido.

<sup>1131</sup> Así, podríamos hablar de mutaciones estatutarias para referirnos a todas esas reformas del Estatuto operadas en la práctica jurídica y política.

<sup>1132</sup> Por este motivo, una reforma formal del Estatuto gallego requeriría que: sirva para que la realidad política regulada en su seno reciba un correcto tratamiento; no suponga una quiebra del principio de continuidad jurídica, y garantice su primacía frente la actuación de los poderes estatutarios. (Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. “A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, 2005, pp. 15 y 16).

<sup>1133</sup> En este sentido el presidente de la *Xunta* avanza que el objetivo es que el texto esté terminado en diciembre del 2006. *Vid.* <http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/noticia.jsp?CAT=102&TEXTO=4988292&txtDia=1&txtMes=8&txtAnho=2006>, consultado 2 de agosto, 12.15 horas. Y sobre las principales cuestiones de la reforma desde el punto de vista del ejecutivo gallego debe consultarse PÉREZ TOURINO, Emilio, “O novo Estatuto

creación en el seno del Parlamento autonómico gallego de una Comisión no permanente de estudio de la reforma del Estatuto de autonomía<sup>1135</sup>. Esta Comisión de estudios en su comparecencia de 6 de abril del año 2006 adoptó el acuerdo de designación de la ponencia conjunta encargada de elaborar una proposición de ley de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia<sup>1136</sup>. Al día siguiente se adoptó por acuerdo su plan de trabajo. En la actualidad la propuesta de reforma se halla en tramitación dentro de esa ponencia<sup>1137</sup>. En la que comparecieron durante los meses de abril y mayo representantes de asociaciones, ayuntamientos, Institutos de estudio, de la real *Academia da lingua galega*, etc. Posteriormente, esas comparecencias se extendieron a los ex-presidentes del parlamento gallego<sup>1138</sup>. Fruto de esta actividad ha sido la presentación en el seno de la ponencia de algún documento de interés a efectos de la reforma del Estatuto gallego<sup>1139</sup>. En la tramitación de la reforma del Estatuto gallego, el *Consello consultivo* carece de competencia para dictaminar sobre una proposición de ley de reforma do Estatuto de

---

Galego” en VV.AA. *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp.135-147

<sup>1134</sup> Sobre la dimensión federal de la reforma estatutaria debe consultarse MÁIZ, Ramón, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en VV.AA. *Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp. 71-78)

<sup>1135</sup> Sobre la necesidad e importancia de la creación de una comisión especial para este acometido resulta pertinente la consulta del *Informe de los Servicios Jurídicos sobre la conformidad al Derecho Parlamentario de la creación de una comisión especial de carácter legislativo para la reforma del Estatuto de autonomía de Galicia* de 22 de febrero del 2006. En este documento concluye que, según la jurisprudencia constitucional, la creación de dicha comisión legislativa con el fin de reformar el Estatuto no puede realizarse por el acuerdo de los órganos rectores del Parlamento —Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces—. Pero eso no impide que se cree una comisión no permanente especial de estudio para la posible reforma del Estatuto siempre que cumpla los requisitos previstos por el reglamento del parlamento gallego, arts. 50 y 126.2, en cuyo seno se puede nombrar una ponencia conjunta que elabore la proposición de ley que tomada en consideración se remitiría a la comisión legislativa competente para su tramitación como proposición de ley en los términos previstos por el reglamento parlamentario. Finalmente, en el Informe se establece conforme el art. 49 del reglamento que la creación por el pleno del Parlamento de una comisión de legislatura resulta viable con las reservas indicadas, y, además, se fija como requisito para su creación que en el acuerdo que la establezca determine el criterio de distribución de competencias entre la comisión creada y las que pudieran verse afectadas.

<sup>1136</sup> Esta ponencia es la encargada de elaborar el texto de propuesta de reforma estatutaria en los términos previstos en el artículo 128, en relación con el artículo 126.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

<sup>1137</sup> El 31 de julio de 2006, la ponencia conjunta del Estatuto de autonomía acuerda que el nuevo Estatuto fomentará la fusión de los *concellos* más pequeños de Galicia. Así, se alcanzó alcanzaron un principio de acuerdo para abordar la organización territorial de Galicia que debe recoger el futuro Estatuto, con el fin de sentar las bases de la organización supramunicipal en Galicia, y la posibilidad de organizar el territorio por comarcas metropolitanas, urbanas y rurales. Lo que no se acordó fue el término que figuraría en el Estatuto expresando esas áreas supramunicipales, si sería el de fusión, asociación, unión, etc

<sup>1138</sup> Comparecencia adoptada por la Comisión del 8 de junio del 2006.

<sup>1139</sup> En este ámbito se sitúa el documento presentado por los alumnos de las facultades de Derecho y ciencias políticas de la Universidad de Santiago titulado *Bases para a reforma do Estatuto de Galiza/Galicia*. En el documento, el grupo de trabajo representa orientativamente las posturas de las tres fuerzas políticas mayoritarias en Galicia, sobre temas de importancia estatutaria: cuestión identitaria, lengua, ciudadanía, derechos, instituciones, competencias y financiación. En el que se ponen de manifiesto los elementos señalados respecto a otras reformas estatutarias, como son: el blindaje competencial, la cuestión del reconocimiento de la identidad nacional y la lengua, el incremento de la capacidad de financiación, y el aumento de las competencias en materia de administración de justicia.

Autonomía de Galicia a petición do Parlamento, el artículo 11.a) del Estatuto sólo prevé su intervención en el caso de proyectos de ley y no de proposiciones y su actuación será previa a al. adopción del acuerdo<sup>1140</sup>. Mientras se tramita parlamentariamente en el seno de la comisión señalada la propuesta de reforma de estatuto, se han presentado algunas propuestas por parte de la doctrina<sup>1141</sup>, de los partidos políticos y asociaciones o fundaciones carentes de relevancia jurídica pero significativas desde un punto de vista de un estudio profundo de la cuestión de la reforma estatutaria gallega<sup>1142</sup>.

En definitiva, el Estado de las autonomías en continuo desarrollo parece iniciar ahora una nueva etapa, la de su reforma o reformulación. Éstas propuestas de reforma pretenden fortalecer el diseño competencial del Estado autonómico adecuándolo a una realidad dinámica. Las propuestas de reforma estatutaria y constitucional dirigidas, sobre todo, a perfilar un mayor ámbito competencial autonómico se presentan ahora como elemento característico de los últimos años. Si bien, tras la novedosa juridificación del problema territorial producida en la Constitución española y su ulterior desarrollo podría haber agotado el debate político<sup>1143</sup>, sin embargo, éste se plantea con fuerza en los últimos meses.

---

<sup>1140</sup> Sobre el papel del *Consello consultivo* en la propuesta de reforma estatutaria conviene consultar el Informe dos Servicios Jurídicos do Parlamento de 9 de marzo del 2006.

<sup>1141</sup> A propósito de las posibilidades de reforma, y en el ámbito de la delimitación competencial, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO destacan que las éstas pueden concretarse en tres. La primera de esas posibilidades consistiría en la reforma del Estatuto en un intento de ampliar el techo competencial gallego y permitiría, a la vez, establecer una técnica alternativa de determinación de las competencias estatutarias que supla los problemas enumerados en el apartado 1.2.1.b) del presente capítulo aunque evitando una restricción de las competencias y la petrificación y desfase de la delimitación establecida. La segunda de las técnicas propuesta y que se aproxima al debate político más suscitado en la práctica es la de la reforma de competencias en la Constitución y posteriormente en el Estatuto de autonomía; esta reforma constitucional podría aprovecharse para establecer una única lista de competencias estatales dejando el resto a las CC.AA, suprimiendo las delegaciones y transferencias de competencias al haber una lista de mínimos y precisando los ámbitos competenciales definidos por la evolución práctica del Estado autonómico que suponen una mayor limitación de las competencias estatales lo que podría permitir reformar el art.149.1.1CE de la CE y precisar el concepto de bases. Finalmente, la tercera consiste en la reforma constitucional del sistema autonómico centrada en un reparto de poder basado en la cooperación y simplificando el sistema de reparto competencial, esto se materializaría mediante una reforma del Título VIII y podría concretarse en una reforma del Estatuto Gallego. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 201 y ss.).

<sup>1142</sup> Entre ellas podemos señalar la propuesta del *nuevo estatuto de autonomía de Galicia* presentado en diciembre del año 2005 por el BNG, o las *Bases para la reforma del Estatuto de autonomía* presentadas en el año 2004 por la fundación Iniciativas 21.

<sup>1143</sup> Sobre esta cuestión y la injustificación de la reformulación de un debate nacionalista debe consultarse. PÉREZ ROYO, Javier, “Debate anacrónico” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 89-92) y en concreto sobre los posibles enfoques de la reforma del Estatuto Gallego SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. “A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais” en *Repensando o autogoberno: Estudos*

Lo importante en esta nueva etapa será el lograr el equilibrio y adecuación al desarrollo federal<sup>1144</sup> que el modelo viene estableciendo con el paso de los años. El carácter de la homogeneidad competencial vuelve a surgir en los intentos por marcar un diferencialismo regional, cuanto más autogobierno reclama una autonomía, más demandan las restantes. El reto se haya en mantener el gobierno y el autogobierno de una manera compartida. El modelo federal definido bajo la forma de Estado autonómico puede avanzar en autogobierno pero éste no puede suponer la extinción del gobierno. Si esto ocurriese no nos encontraríamos ante un modelo federal sino ante otra forma política de Estado. Por lo tanto, los límites de la reforma del Estado autonómico<sup>1145</sup> se encuentran en la esencia del mismo, en el que el equilibrio unidad-diversidad se mantiene.

Visto el ejemplo de descentralización política de corte federal, el Estado autonómico, nos corresponde proceder a analizar el otro modelo de descentralización propuesto, la *Devolution* inglesa. Destacados, incluso con sus posibles reformulaciones, los elementos competenciales autonómicos gallegos como exponente del desarrollo del modelo de Estado autonómico, nos corresponde ahora proceder al estudio del modelo escocés como muestra del grado de autogobierno alcanzado por las regiones inmersas en otros procesos de descentralización política reciente de Estados europeos, pero que parten de un modelo de listas competenciales abiertas y heterogeneidad competencial.

---

*sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.15-144; MARQUINA SÁNCHEZ, José I. “El poder judicial y las competencias autonómicas en materia de Derecho privado y registros públicos; A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.147-180; MARTÍNEZ GARCÍA, Miryam, “La financiación de Galicia y la hacienda pública autonómica” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 219-268.

<sup>1144</sup> Para algunos autores, pendientes de la conclusión del modelo, lo importante es que el acuerdo político sobre la reforma constitucional requiere el elemento de equilibrio para culminar la federalización funcional. (Cfr., ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, pp. 48 y ss.)

<sup>1145</sup> Sobre este tema resulta pertinente la consulta del artículo de VIVER I PI SUNYER, Carles, “Los límites constitucionales de las reformas estatutarias”, publicado como artículo de opinión en el periódico *el País* en 6 de mayo del 2005.

## 2. ESCOCIA

### *Introducción: La asimetría en el Reino Unido*

Como destacábamos en el capítulo primero, en las últimas décadas comienza hablarse de la existencia de un nuevo tipo de federalismo conocido con el nombre de federalismo asimétrico, en el que se incluirían las formas de organización política de corte federal que reconocen y regulan las heterogeneidades existentes en los estados que la componen.

Desde el federalismo asimétrico, se pretende dar una respuesta a los nuevos fenómenos de descentralización regional que parten de la existencia de elementos diferenciadores internos y de su reconocimiento jurídico. Ahora bien, en función de cómo se produzca el reconocimiento de las diferencias regionales nos podemos encontrar con modelos asimétricos o no de federalismo.

Como ya subrayábamos entonces, surge un dilema a la hora de conjugar las formas homogeneizadoras de autogobierno típicas de un federalismo clásico con las fórmulas singularizadoras y diferenciales de un nuevo tipo de federalismo, en los casos de España al igual que en Gran Bretaña, entre otros.

Por un lado, hemos analizado cómo ha sido la configuración del modelo de Estado autonómico en el que las diferencias regionales se contemplan constitucionalmente como hechos diferenciales, se desarrollan mediante el distinto grado de autonomía alcanzado y finalmente, se homogeneiza el sistema de reparto de competencias incluso a la hora de plantear las diferentes reformas estatutarias. Por otro lado, ahora se nos plantea la duda sobre el carácter asimétrico del modelo federal del Reino Unido tras el establecimiento de la *Devolution*.

Así, habíamos visto que en el caso del Estado autonómico se discute doctrinalmente si el Estado autonómico es un estado asimétrico o no, en función del concepto amplio o estricto de asimetría del que se parta. Recordemos que en el caso del Estado de las autonomías, para algunos autores<sup>1146</sup> la asimetría aparecería como un elemento presente en las distintas fases del proceso autonómico y se reflejaría tanto en los distintos procedimientos de acceso a la autonomía como en el reconocimiento constitucional de los derechos forales, o, incluso en la vigencia del principio dispositivo<sup>1147</sup>, distinguiendo distintos tipos de asimetrías. Sin embargo, otro sector doctrinal niega la existencia de diferentes *status* jurídicos autonómicos, es el caso entre otros de BLANCO VALDÉS que disienten de esta categorización ya que las asimetrías constitucionales que caracterizarían al modelo autonómico estarían únicamente limitadas a las diferencias que se derivarían de los hechos diferenciales<sup>1148</sup> que en ella se contemplan<sup>1149</sup>. Es decir, la asimetría sólo se referiría a aquellas diferencias competenciales derivadas exclusivamente de la existencia de hechos diferenciales reconocidos en la Constitución española lo que no supone el reconocimiento de un estatus jurídico especial<sup>1150</sup>. Esta idea se vería reforzada, posteriormente, con el

---

<sup>1146</sup> Recordemos de nuevo que, con esta fórmula se pretendía incluir aquellos modelos de corte federal en el que las unidades que los integran mantienen distintos grados de autogobierno, así, este concepto fue empleado para referirse al modelo del Estado autonómico español por autores como AGRANOFF (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.94-117); HERRERO DE MIÑÓN, (Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "El debate sobre el federalismo en España" en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, n° 39/40, Valencia 2003, pp.111-121); REQUEJO, (REQUEJO, Ferrán, "El federalismo y los grupos nacionales" en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53, n° 167, UNESCO, 2001, pp.38-48); o AJA (AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004, pp. 51 y ss y, sobre los elementos federales del Estado español, pp.95 y ss.).

<sup>1147</sup> De manera que, acordémonos ahora, para estos autores la autonomía hallaría su razón de ser en la diversidad territorial cuya consecuencia obligada es la heterogeneidad y, a partir de ahí, el desarrollo de un modelo político asimétrico.

<sup>1148</sup> ÁLVAREZ CONDE, aunque identifica el modelo español como asimétrico, sin embargo, al respecto, apuntaba que la asimetría se encuentra en la propia igualdad pero no en una asimetría constante y elegida sino en el sentimiento autonómico distinto ya que el punto de partida en la configuración del Estado autonómico ha sido distinto. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, "Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, p. 115)

<sup>1149</sup> El autor destaca que de esa característica se derivarían dos consecuencias de relevante importancia: por un lado, la asimetría se refiere sólo a las diferencias competenciales derivadas de esos hechos diferenciales regionales, y, por otro lado, los efectos de esos hechos diferenciales se reducen a crear ámbitos competenciales con los que dar respuesta a las necesidades que determinan su propia existencia. (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005, p. 101).

<sup>1150</sup> AGRANOFF partía también de la identificación del carácter asimétrico federal con el reconocimiento de un estatus distinto a las unidades que integran el Estado pero añade que esa asimetría puede incrementarse como respuesta a la necesidad de preservar una peculiar unión. De manera que, las federaciones con altos grados de diversidad interna tienden a ser más asimétricas porque el federalismo es un fenómeno social y político, por lo que reflejaría la diversidad creciente. (Cfr. AGRANOFF, Robert, "Power Shifts, Diversity and

desarrollo del Estado autonómico que ha demostrado su tendencia a la homogenización competencial incluso en los momentos en los que se plantea una reforma sustancial del sistema. Por lo tanto, nos hallaríamos ante un Estado tendencialmente simétrico en el que las fórmulas asimétricas se plantean temporalmente y de un modo aparente ya u en la práctica confluyen en fórmulas simétricas.

Sin embargo, en el caso del Reino Unido partimos de unos presupuestos distintos: la *Devolution* de 1998 no constituye un proceso que naciese de una transición política<sup>1151</sup> con una negociación derivada de un proceso semiconstituyente, no se pretende lograr el ansiado “café para todos”<sup>1152</sup> que pretendía las autonomías durante estas décadas y que explica que no se produzcan transferencias de poder a otras regiones como el Norte de Inglaterra, *North East*, Londres<sup>1153</sup> o Inglaterra<sup>1154</sup>. No se trata de reordenar la estructura constitucional del Reino Unido si no atender a casos concretos de descentralización<sup>1155</sup> como respuesta a una situación político electoral<sup>1156</sup> y responder a

---

Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999,p.12)

<sup>1151</sup> HOPKINS subraya las diferencias entre el modelo español y británico en este sentido. Para el autor el modelo británico es creado enteramente por un proceso legislativo mientras que el modelo de Estado autonómico parte de la Constitución y de disposiciones trasnacionales que crean una estructura mediante una convención regional lo que en principio puede ofrecer más ganancias jurídicas. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 168 y ss).

<sup>1152</sup> Sobre esta cuestión se refieren entre otros autores PÉREZ-BARREIRO NOLLA, Fernando, “A arquitectura autonómica de 1998”, dentro de *As autonomías de Escocia e do País de Gales: historia, riscos e oportunidades*, en la Revista *Texturas*, n°1, IGADI, abril 1999; o HOMBRADOS MARTOS, Angustias “¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y *North-East* de Inglaterra”, CPA ESTUDIOS/WORKING PAPERS del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, *Uned* 12/2005, pp.2 y ss o incluso CUCHILLO FOIX, Monsterrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d’Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 15 y ss.

<sup>1153</sup> A propósito de Londres cabe consultar TOMANEY John, “The Governance of London” in HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 241-267. En él se hace un repaso de su evolución institucional desde la desaparición de la GLC, la Estructura de la *Greater London Authority* y el resultado analizado de las elecciones del 2000.

<sup>1154</sup> No obstante, veremos que el proceso de *Devolution* se pretendió extender en el año 2004 al ámbito regional mediante la descentralización del gobierno inglés. En concreto, se eligió a *North East* una región con un escaso nivel de desarrollo económico, cuya población tiene una percepción de discriminación dentro del conjunto del Estado y que exterioriza a través de un sentimiento de agravio comparativo, para que constituyese una asamblea regional. Pero la constitución de la Asamblea regional del *North East* sometida a referéndum en noviembre del año 2004 fue rechazada. Por lo que se tuvo que sustituir el modelo de asambleas regionales por un nuevo tipo de regionalismo administrativo como veremos. Sobre el problema de la no extensión de la *devolution* regional a Inglaterra debe ser consultada la reciente obra de HAZELL, Robert, “The English Question”, en la revista *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, n°1, 2006, Oxford University Press, London, pp. 46 y ss.

<sup>1155</sup> En este sentido aboga por que se supere el concepto de naciones ya que en el caso del Reino Unido genera una polémica política centrada en la contradicción que supone la aceptada existencia de las naciones escocesa, galesa e inglesa y el choque entre la defensa de los nacionalismos escocés, galés y británico que identificaría al nacionalismo inglés. (Cfr. HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 5). La superación del

las ideas de una tradición federal británica<sup>1157</sup>. Por otro lado, la técnica jurídica anglosajona favorecerá el desarrollo de este modelo de descentralización política en el que la inexistencia de una Constitución codificada<sup>1158</sup> permite que por la vía de leyes ordinarias del parlamento se establezca el régimen jurídico competencial de los territorios y que éstos convoquen plebiscitos para su aprobación<sup>1159</sup>. Además, la *Devolution*, no se configura sin más como un mero proceso de descentralización política regional, sino que se trata de una de las diversas medidas que integran un paquete de reformas constitucionales en las que se incluyen la creación de una asamblea local y un alcalde de la ciudad de Londres, la incorporación de la Carta de Derechos Humanos a su ordenamiento jurídico, la ratificación del Tratado de Ámsterdam, la reforma de la Cámara de los Lores, etc.

Es decir, el programa de la *Devolution* pretendía transformaciones políticas y jurídicas más allá de las meramente territoriales<sup>1160</sup>. Así, lo que se plantea es una reforma

---

concepto de Estado-nación aportaría una solución a la confrontación de los nacionalismos. La *Devolution* puede configurarse como un modelo político que avanza nuevas soluciones y que puede ser definido como “un estado de uniones”. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, p.3).

<sup>1156</sup> STUCLAR destaca que el Reino Unido es un actor influyente en siglo XXI lo que requiere un cambio regional e internacional de su política. Por este motivo, el Reino Unido no puede establecer una posición contraria a la importancia que adquieren las regiones en el contexto internacional, así adopta cambios políticos, sociales y económicos que suponen un conflicto y cambio para Gran Bretaña. (Cfr., STUCLAR, Donley T., *Great Britain: Decline or Renewal?*, Nations of the Modern World: Europe, WestviewPress, Cambridge University Press, Oxford, 1996, pp. 4-5). A esto habrá que añadir que el autor erraba al señalar que esos cambios se enfocan más hacia la política exterior que hacia la interior ya que la *Devolution* supuso una transformación de la dimensión interna del poder político.

<sup>1157</sup> BURGESS destaca que investigaciones recientes en el Reino Unido sugerían “la existencia de una extraña unión llena de paradójicas históricas, curiosas convenciones y prácticas bizarras”. Pero, el autor añade que la tradición británica del federalismo resultaría ser una víctima de una elaborada decepción constitucional al ser intermitentes las ideas federales en los ámbitos políticos y al haber carecido de un soporte constitucional. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, pp. 182).

<sup>1158</sup> Recordemos aquí, la definición de WHEARE sobre la constitución inglesa analizada en el primer capítulo del presente trabajo. WHEARE señalaba que Gran Bretaña no tiene constitución escrita al carecer de la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestos a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

<sup>1159</sup> Sobre esta cuestión HAZELL destaca que la *Devolution* asimétrica está demostrando dificultades para acomodarse de muchas maneras, particularmente en la entrega del liderazgo de las autoridades del gobierno o del parlamento sobre las que ejerce no sólo un impacto directo sino también indirecto. (Cfr., RUSSELL Meg, HAZELL, Robert, “Devolution and Westminster. Tentative Steps towards a more Federal Parliament” HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 219 y ss).

<sup>1160</sup> Las transformaciones políticas que parten del proyecto de *Devolution* no son una característica exclusiva de proceso emprendido en 1998 sino que ya se observaba en la fracasada *Devolution* de la década de los

institucional que afecta en distintos ámbitos a Escocia, Irlanda del Norte y Gales, Londres, el gobierno regional de Inglaterra, y la reforma del gobierno local<sup>1161</sup>. Se plantea, de este modo, el establecimiento de una reforma casi integral del Reino Unido definida por el primer ministro BLAIR como “The New Britain”<sup>1162</sup> y que para autores como ELCOCK<sup>1163</sup> no impiden que el carácter asimétrico se aplique al gobierno regional sino que la variedad regional debe ser añadida.

La existencia de unos presupuestos diferentes ya marca el inicio de un proceso distinto que ha sido diferenciado por algunos autores del federalismo. Así, para ESTEBAN CAMPOS<sup>1164</sup> la *Devolution* es un mero proceso de descentralización que carece de garantías constitucionales protectoras de la autonomía transferida por el Westminster a los Parlamentos regionales. El autor identifica la inexistencia de una constitución escrita con la carencia de una protección jurídica a la reversibilidad de los poderes transferidos. Sin embargo, como ESTEBAN CAMPOS reconoce la transferencia se ha convertido políticamente en irreversible sin el ente territorial afectado. Además, como ya hemos

---

setenta. Así, SAMPSON destaca, por entonces, que el modelo anglosajón de postguerra experimenta una serie de cambios que el autor identifica como la emergencia de “extraños en el interior” hasta el punto de que se modifican tradiciones —como pueden ser la importación del sistema decimal—, y se plantea la apertura externa a Europa —mediante su integración en las Comunidades Europeas—. (Cfr., SAMPSON, Anthony, *Anatomía de la Gran Bretaña*, editorial Tecnos, Madrid, 1971, pp.654 y ss.). Como veremos, sin embargo, la transformación del autogobierno regional seguiría una dinámica distinta.

<sup>1161</sup> En diciembre de 1998 en una conferencia de expertos de derecho constitucional británico, el *Lord Canciller*, Lord Irvine, ya señalaba que el programa del gobierno además de la transferencia de la autonomía pretendía la creación una administración central para la ciudad de Londres, el refuerzo de la administración regional en Inglaterra, la reforma de la cámara de los lores, la modernización de la maquinaria de gobierno y la promulgación de legislación sobre la libertad de información. El objetivo de ese programa, definido como «el mayor programa de cambio de la democracia jamás propuesto», era la modernización y mejora del gobierno del Reino Unido aumentando su eficacia y dando al pueblo la palabra en las decisiones que le afectan directamente. (Cfr. <http://www.britemb.cl/goverment/devolution.html>; <http://www.open.gov.uk/lcd/speeches/1998/lc-const.htm>)

<sup>1162</sup> El primer ministro británico ya avanzaba en 1996 que en el contexto del juego de estrategias políticas resulta necesaria una reformulación del modelo de Estado británico adaptándose al nuevo orden político derivado de la diferenciación entre la nacionalidad y el nacionalismo, de la participación europea, de las continuas demandas no separatistas de autogobierno escocés y galés, en la búsqueda de la paz irlandesa, la devolución del poder a la ciudadanía través de la información, y la nueva concepción mundial del estado nación. En este sentido, se anuncian, a modo de programa político, el establecimiento de una serie de modificaciones políticas y jurídicas integrales de cara al siglo XXI. (Cfr. BLAIR, Tony, *The New Britain*, Westview Press, a division of Harper Collins Publishers, Inc. London, 1996, part V, pp. 257-287).

<sup>1163</sup> Si bien esto ha de considerarse con un carácter especial, las asambleas regionales y el desarrollo de una maquinaria de planificación regional sólo existirá en la medida en que el gobierno central decida que quiera establecerlas. De manera que, aunque la periferia se muevan para crear asambleas regionales su creación requiere una autorización que debe provenir del gobierno central. (Cfr. ELCOCK, Howard, “Regionalism and regionalisation in Britain and North America”, *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 No.1, 1 february, 2003, p. 93).

<sup>1164</sup> ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 30 y ss.

destacado, el Reino Unido tiene una constitución escrita aunque no codificada<sup>1165</sup> y los referéndums que aprueban los procesos de *Devolution* son una legitimación más de los mismos<sup>1166</sup>.

Otros autores españoles también han destacado ese carácter asimétrico del modelo anglosajón supeditado a la supremacía del Parlamento. Para CUCHILLO FOIX el Parlamento británico puede modificar unilateralmente el equilibrio o la relación de poder existente entre las instituciones dotadas de facultades de autogobierno. Así, la supremacía legislativa del Parlamento semejaría, como señala la autora, “la ‘congelación’ del equilibrio entre las instancias que integran la estructura territorial, la distribución de poderes entre las mismas y las posibles fórmulas y procedimientos de alteración del reparto competencial y de la relación entre las instituciones británicas y escocesas”<sup>1167</sup>.

De esta manera, es fácilmente perceptible que el modelo de descentralización política territorial llevado a cabo en el Reino Unido en los últimos años se caracteriza por ser un modelo distinto al modelo de Estado autonómico<sup>1168</sup>. Esas diferencias se encuentran no sólo en los presupuestos de los que parte<sup>1169</sup> sino, de un modo más evidente, en su desarrollo que lo definen como un modelo asimétrico de descentralización territorial e institucional.

---

<sup>1165</sup> Al respecto, algún autor ha indicado que la constitución británica propiamente no es que esté no-escrita sino que se halla no racionalizada. (Cfr. BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006, p. 293)

<sup>1166</sup> El carácter legitimador de los *referenda* supondría una garantía a la reforma territorial emprendida lo cual se enmarcaría dentro de la necesaria reforma constitucional en materia de federalismo británico demandada por BURGESS. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p.184).

<sup>1167</sup> Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d’Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 17 y ss.

<sup>1168</sup> Resulta interesante en este ámbito comparativo de los modelos británico y español la visión anglosajona de nuestro sistema autonómico reflejada por HEYWOOD y destacada por la doctrina del Reino Unido. (Cfr. HEYWOOD, Paul, *The Government and politics of Spain*, editor Vincent Wright, Comparative Government and Politics Series, Basingstoke, MacMillan Press LTD, Londres, 1995, pp.11 y ss). El autor destaca la importancia fundamental de la construcción del estado y de la nación a la hora de configurar la estructura territorial la identidad del la España moderna por ello centra su estudio sobre el nacionalismo regional en España en el análisis de la identidad nacionalista y cultural, del conflicto étnico y político, el separatismo y la violencia. Para llegar a concluir que España se configura como un Estado de muchas naciones en una Europa de regiones. El problema de esta conclusión redundaría en el mantenimiento del concepto de nacionalidad como elemento singular e identificador de las comunidades autónomas hasta el punto de llegar a configurar un modelo político asimétrico. Sobre esta cuestión nos hemos referido al abordar el problema de la singularidad gallega dentro de esta parte tercera del trabajo, allí nos remitimos.

<sup>1169</sup> Sobre esta cuestión algunos autores subrayan que debe cambiarse el concepto del Reino Unido como Estado unitario. En muchos aspectos parece un Estado centralizado, pero, sin embargo, ese poder centralizado nunca ha sido empleado para crear un Estado territorialmente uniforme. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, p.3).

Esto no supone que el modelo asimétrico del Reino Unido goce de una aceptación plena carente de críticas. Existe un parcial rechazo a la asimetría del proceso sustentada en elementos del establecimiento de un trato preferente de competencias regionales a unas entes territoriales frente a otros, en la garantía de un derecho de igualdad de todos los ciudadanos, en el mantenimiento del carácter unitario del Estado, el problema de la sobre representación regional en el parlamento británico de las entidades regionales de mayor autogobierno, etc.

A pesar de esas críticas parciales al modelo asimétrico de *Devolution*<sup>1170</sup>, lo cierto es que política y jurídicamente el proceso de descentralización se ha ido desarrollando con diversas intensidades y distintos ritmos sin que se produzca una asimilación de los distintos tipos de *Devolution*<sup>1171</sup>. La particularidad de la situación escocesa derivada de sus antecedentes históricos y reflejada en un singular estatus jurídico y político se plasma en el reconocimiento de un mayor margen de competencias, el reconocimiento de una capacidad impositiva específica y la pronta implantación de sus instituciones de autogobierno que han sido conjugados con la pervivencia y desarrollo de instituciones escocesas propias como ha sido el derecho penal escocés, sus universidades, sistema educacional, su religión oficial diferenciada, etc<sup>1172</sup>.

---

<sup>1170</sup> Cuestiones que han sido resumidas por HAZELL como la historia triste y fatídica de la *Devolution*, “*gloom and doom Devolution story*” pero que el propio autor lo niega y añade que esto fue puesto para un lento y desigual comienzo que estuvo implícito en la estrategia del Gobierno para establecer un programa de *Devolution* asimétrico. (Cfr., HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, p. 9)

<sup>1171</sup> BOGDANOR destaca que a pesar del principio de supremacía parlamentaria y la naturaleza unitaria del Estado británico, éste no ha necesitado ser el guardián de la nación lo que le ha permitido acomodar la diversidad considerable de las relaciones con el Norte de Irlanda, las Islas del Canal y Escocia y Gales. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, p. 196). Esto habría permitido el establecimiento de unas asimetrías históricas como han sido: la legislación separada para Escocia e Irlanda del Norte en muchos ámbitos de política interna; los acuerdos sobre la forma de las bases de poderes de los legislativos delegados; las relaciones de poderes separados entre el Reino Unido y los legislativos escocés y norirlandés, etc. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, p. 6)

<sup>1172</sup> La pervivencia de la identidad escocesa ha estado influenciada también por elementos que han influido directamente en la organización de las instituciones de autogobierno y administración como han sido: la sobre representación parlamentaria escocesa en el Parlamento británico, la configuración de la *Scottish office* como un sector de la administración estatal situado específicamente en Escocia y la por la existencia de un movimiento de democratización consolidado desde los años sesenta que pretendía la democratización y el autogobierno de las instituciones de gobierno y administración.

Así es, aunque tanto el Estado autonómico como la *Devolution* se caracterizan por ser procesos políticos recientes, inacabados, dinámicos y de corte federal; la *Devolution*<sup>1173</sup> se configura como un proceso asimétrico. Las tres *Acts* aprobadas por el Parlamento establecen regímenes jurídicos y políticos diferentes para cada una de las regiones<sup>1174</sup>. De manera que el modelo de autonomía de cada territorio es distinto, en el caso de Escocia se le transfieren competencias legislativas y ejecutivas, la denominada *primary legislation*, sobre un gran número de materias muchas de ellas ya las venía ejerciendo, en el caso de Irlanda del Norte las potestades legislativas y autogobierno transferidas son menores y en caso de Gales sólo se han transferido competencias ejecutivas, *secondary legislation*<sup>1175</sup>. Los diferentes grados de autonomía alcanzados se reflejan en una asimetría competencial dado que las competencias transferidas son cuantitativa y cualitativamente diferentes en los tres modelos y se verá incluso reflejado en la terminología adoptada para referirse a los diferentes órganos de autogobierno —parlamento y ejecutivo en Escocia, asamblea y ejecutivo en Irlanda del Norte y en Gales asamblea y comité ejecutivo—. La diferencia competencial escocesa además se verá reforzada por el reconocimiento de una potestad impositiva de la que carecen el resto de regiones. Y, más allá de las regiones destacadas la asimetría del proceso de *Devolution* se observa de un modo evidente en el hecho de que la descentralización ha resultado operativa sólo para una parte del territorio, las regiones destacadas, fracasando los intentos realizados en el territorio inglés, recordemos el caso de Northeast o la mínima descentralización administrativa operada en todas las regiones a través del establecimiento de Cámaras regionales y de agencias de desarrollo regional.

Los diferentes techos competenciales regionales suponen el establecimiento de un modelo de descentralización política heterogéneo caracterizado por el reconocimiento

---

<sup>1173</sup> Recordemos aquí a modo de presupuesto para entender la existencia de diferentes procesos regionales la definición de *Devolution* aportada BOGNADOR que la identifica la transferencia de la autonomía con el traspaso de funciones que eran ejercidas por los ministros y el parlamento británico a un organismo subordinado, democráticamente elegido a partir de una base geográfica. (Cfr. BOGNADOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999).

<sup>1174</sup> Las razones de la *Devolution* en los tres territorios fueron distintas para cada una de las tres regiones. Así, en Escocia la demanda se basó en el nacionalismo y el amplio consenso sobre la forma que debería tomar la *Devolution*. En el caso de Irlanda del Norte existía un acuerdo sobre la necesidad de que la *devolution* debería establecer mecanismos capaces de establecer una coexistencia pacífica entre las dos comunidades. Finalmente, en el caso de Gales simplemente existía una pequeña presión por la *devolution* que fue cimentada sobre el diseño realizado por parte del gobierno. (Cfr. OLIVER, Dawn “Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience”, in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 61).

<sup>1175</sup> Esta clasificación del autogobierno regional basada en las competencias legislativas y ejecutivas nos recuerda a la fijada en el caso del Estatuto gallego por aquellos que distinguen entre competencias normativas y ejecutivas, es el caso de RUIZ MIGUEL, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO. Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado en el apartado 1.2.1.c) de este capítulo allí nos remitimos ahora.

de un estatus autónomo y de autogobierno distinto para cada región<sup>1176</sup>. Una asimetría que se refleja en el propio modelo de reforma territorial implantado más allá de los territorios indicados que afecta al ámbito local en una intensidad y con un dinamismo diferente y al ámbito regional de un modo distinto en función de la localización del territorio, londinense o del norte de Inglaterra, por ejemplo.

Pero la asimetría del modelo trasciende a los ámbitos competenciales para asentarse incluso en la legitimación misma del proceso de *Devolution*. Mientras que en los casos de Escocia y Galés el autogobierno, sus instituciones y competencias, requirieron la aprobación popular por referéndum de dicha *Devolution*, en el caso norirlandés de desarrolla el proceso tras los acuerdos de Belfast de 10 de abril de 1998. Podría alegarse frente esta característica de asimetría que el caso español las comunidades autónomas que aprueban su estatuto por referéndum son un número limitado por lo que también existiría un tipo de asimetría en la legitimación del mismo. Frente a esa idea cabe destacar que la relevancia del proceso de referéndum trasciende a la mera aprobación del modelo de autogobierno implantado sino que constituye en sí la garantía del mismo ya que las competencias escocesas, galesas y norirlandesas son transferidas. La legitimidad del referéndum popular es una garantía política a la pérdida del autogobierno que se produciría con la simple reversión de las facultades transferidas al que las transfiere, el Estado del Reino Unido, en concreto el supremo órgano de él, el Westminster.

Por lo tanto la asimetría del modelo anglosajón se refleja en la potencial reversión de los modelos de descentralización implantados. Es decir existe una asimetría también en la legitimación política de la descentralización según los territorios y como consecuencia en las propias garantías de supervivencia. De tal modo que, será más o menos fácil el revertir las competencias regionales<sup>1177</sup>. La concesión se ha realizado

---

<sup>1176</sup> Lo que ha hecho la *Devolution* es transferir un conjunto de competencias territoriales que formalmente eran ejercidas desde dentro por el gobierno central y ahora son delegadas a departamentos de los gobiernos establecidos por un nuevo proceso electoral. De este modo las competencias que de un modo indirecto se ejerce por los departamentos del gobierno en Escocia ahora serán ejercidas de un modo directo por los órganos de gobierno escoceses. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº 1, Oxford University Press, 2006, pp.4 y ss). Cabe destacar que este trabajo incluye un esquema sobre los elementos asimétricos de las cuatro naciones del Reino Unido, en el caso de Escocia el autor destaca su parlamento con potestad legislativa en materias delegadas, autonomía fiscal limitada y un sistema electoral de miembros adicionales.

<sup>1177</sup> Esto se observó de un modo claro en el caso de Irlanda del Norte ya que se produjo una suspensión de su autogobierno en el año 2000. El 11 de febrero de ese año el Secretario británico para Irlanda del Norte, Peter Mandelson, suspendió la asamblea norirlandesa tras la insatisfacción protestante por los escasos progresos en el desarme del IRA, dada la negativa del grupo terrorista a inutilizar sus arsenales. En 21 de

mediante leyes ordinarias sin que exista mayor impedimento jurídico para la abolición por una ley posterior del parlamento pero en la práctica se haría muy difícil y requeriría la aprobación del electorado como sostiene BOGDANOR<sup>1178</sup>.

Es decir, nos hallamos sin duda alguna ante un modelo asimétrico de federalismo y altamente pragmático como señala DAWN<sup>1179</sup>, o casualmente asimétrico<sup>1180</sup> que se produce como respuesta de muchas demandas diferentes y necesidades de cada territorio<sup>1181</sup>. En este diseño de autogobierno regional, Escocia resulta beneficiada con un reconocimiento de mayor autonomía<sup>1182</sup>. En la actualidad, las presiones se dirigen hacia el incremento de poderes transferidos a Gales acercándolos a Escocia y al cierre del modelo escocés, así como su extensión al ámbito local sin que halla un especial logro en el ámbito inglés. Nos corresponde ahora analizar el por qué de esa asimetría competencial, su articulación competencial y su desarrollo práctico a efectos comparativos con el modelo gallego.

---

marzo de ese año Mandelson anuncia su disposición a restaurar la administración de poder compartido en Belfast. El 30 de mayo de ese año se restablece la autonomía norirlandesa después de que interviniese el primer ministro británico, Tony Blair, que comenzó el 18 de abril una nueva ronda de conversaciones con su homólogo irlandés, Bertie Ahern, para intentar restaurar el proceso de paz y amplían el plazo establecido por el acuerdo de Viernes Santo para restaurar las instituciones autónomas norirlandesas hasta junio de 2001. En octubre del año 2002 se vuelve a suspender el Gobierno autónomo del Ulster tras su dimisión en bloque un año antes y dada la negativa del IRA de disolverse solicitada esta vez por el Primer ministro británico el autogobierno de Irlanda del Norte. Blair aplaza hasta el 29 de mayo del 2003 las elecciones a la asamblea del Ulster, tras fracasar las negociaciones para devolver el poder autónomo a Irlanda del Norte, por las diferencias entre el Sinn Fein (brazo político del IRA) y el Partido Unionista del Ulster (UUP) de David Trimble. Desde entonces, el Secretario de Estado, asistido por su equipo de Ministros para Irlanda del Norte ha asumido la dirección y el control de los departamentos relacionados con ella ya que el gobierno británico consideró que en esos momentos no era posible mantener un poder ejecutivo que compartiera responsabilidades al haberse deteriorado la confianza al interior de las comunidades. Hubo que esperar a finales del 2004 para que se hablase de un posible restablecimiento de la autonomía.

<sup>1178</sup> Cfr., BOGDANOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom (Paper back)*, Oxford University Press, London, 2001

<sup>1179</sup> Cfr. DAWN Oliver, "Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 67-68

<sup>1180</sup> Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 307 y ss.

<sup>1181</sup> Esto permite que se hable de la emergencia de un sistema territorial no coordinado para el Gobierno de Inglaterra. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº 1, Oxford University Press, 2006, p.4).

<sup>1182</sup> Sobre la inclusión de la *Devolution* como modelo de federalismo asimétrico BRYANT subraya que en la medida en que el federalismo se ofrece como una potencial solución a las tensiones entre las regiones y naciones con el Reino Unido y la dificultad de conjugar la unidad y diversidad en un modelo unitario, la asimetría de la *Devolution* se afianza tomando forma de un federalismo asimétrico. (Cfr. BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006, p. 293).

## 2.1. Evolución

Hasta hace poco, el Reino Unido era considerado como un ejemplo de los sistemas políticos más centralizados del mundo ya que la uniformidad política e institucional era la regla general de la vida de este Estado. En el caso del Reino Unido, esa uniformidad había sido directamente una derivación de la supremacía de la Corona y, a partir de ahí, el sistema de gabinete enlaza al ejecutivo y legislativo en nombre de su función real. El estado de bienestar seguiría el patrón de la uniformidad ignorando la excepción que supone Escocia.

La *Devolution* es la reforma constitucional<sup>1183</sup> más importante que experimenta durante el siglo XX y comienzo del XXI el Reino Unido ya se plantea la necesidad de dar cabida a una realidad plurinacional dentro de la uniformidad que se mantenía hasta entonces<sup>1184</sup>. Realmente nos encontramos ante un Estado que siempre ha sido un Estado multinacional, en el se han reconocido las diferencias históricas y de identidad de Escocia, Galés e Irlanda del Norte aunque ha predominado elemento inglés a la hora de configurar las instituciones de la Corona, el Parlamento, el Gobierno, etc.

La *Devolution* surge como un fenómeno de traspaso de poderes que afecta a entidades que pudieron ser denominadas naciones sin un Estado. Se trata de una cuestión relativa a la identidad y el incremento de autogobierno. Lo que se distingue de un simple fenómeno de regionalización que se refiere a otras regiones en las que se busca una racionalización y modernización de áreas económicas o administrativas.

El regionalismo del Reino Unido se ha caracterizado a lo largo de su historia por la importancia del condado en la estructura política territorial<sup>1185</sup>. Durante el siglo XVIII

---

<sup>1183</sup> En este sentido, DUNLEAVY apunta que el gobierno necesitaba un acuerdo de cambio o transformación dentro de las líneas europeas de modernización. (Cfr., DUNLEAVY, Patrick, "Introduction: Stability, Crisis or Declive?", *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY et alii (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.7 ss). La *Devolution* puede comprenderse como una de esas transformaciones constitucionales que afectarán con disintas intensidades a las diferentes instituciones políticas, dentro de las cuales la monarquía sería la menos afectada. Dichas transoformaciones surgen para hacer frente a la ya mencionada crisis latente que se reflejaba en la polarización social, la pérdida progresiva de la legitimidad institucional, el incremento de las demandas regionales de autogobierno, etc.

<sup>1184</sup> Cfr. POGGESCHI, Giovanni, "The United Kingdom and France: a stronger decentralization or just an insitutional 'maquillage?'", en ORTINO, Sergio et alii, *The Changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester University Press, Palgrave, Manchester, 2005, pp. 228 y ss.

<sup>1185</sup> Para un estudio más profundo sobre el regionalismo británico debe consultarse SHARPE, Laurence J., "British Regionalism and the link with Regional Planning: A Perspective on England" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 121-136. En él se

los condados ingleses —cincuenta y dos ingleses y galeses y treinta y tres escoceses— constituían unidades administrativas. Además, el condado servía como centro de las lealtades locales. Incluso llegó a reemplazar las lealtades de la nación, al menos entre las clases más altas de la sociedad referidas como la ‘comunidad del condado’. Sin embargo, cuando se produce la unión de Escocia y la formación del Reino Unido de la Gran Bretaña, la lealtad a la nación habría superado ampliamente al regionalismo del condado<sup>1186</sup>. Y posteriormente, en el caso de Escocia lo que se plantea con el proceso de *Devolution* es una transferencias poderes, a instituciones políticas propias que redundan en un incremento de su autogobierno.

En el restablecimiento de la autonomía escocesa jugará un papel decisivo su singularidad como territorio dentro del esquema de poderes del Reino Unido. Esta singularidad supone el mantenimiento de peculiaridades institucionales que se mantienen a lo largo de los siglos y sobre las que se asentará el nuevo proceso de *Devolution*. En el caso escocés se desarrollará de un modo especial alcanzando las máximas cotas de nuevo autogobierno dentro del proceso anglosajón. De esta manera, BOGDANOR destaca que el proceso de *Devolution* se caracteriza por su dinámica dual<sup>1187</sup> que divide el sistema legal al configurar una *devolution* legislativa para Escocia pero sólo ejecutiva para las otras partes del Reino Unido. Por un lado, se restablecen los términos del pacto con Escocia y se dispersa el poder entre el Parlamento británico y escocés y, por otro, se configura un autogobierno galés y regional inglés que tomarían como modelo más desarrollado el escocés.

### 2.1.1. La singularidad escocesa y la *Devolution*

Como ya habíamos destacado en el caso de la Comunidad gallega, para enfocar el estudio del Reino escocés y su ámbito competencial es conveniente comenzar con un repaso sobre su evolución. Por ello, veremos cuáles son los rasgos que identifican a Escocia en

---

realiza un análisis de los orígenes del regionalismo y se mencionan los errores de las tesis de centralización en este ámbito. Entre esos errores se destacan que no ha sido el mejor camino hacia la igualdad, que no ha conseguido un desarrollo económico uniforme sino que se ha concertado en las áreas metropolitanas, y, que no garantiza el derecho a un desarrollo cultural e identitario de cada ciudadano.

<sup>1186</sup> Cfr. SPECK, William Allen, *Historia de la Gran Bretaña*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, pp. 4-5.

<sup>1187</sup> Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, p. 197.

la actualidad y cómo se han ido perfilando. Debemos destacar la singularidad de la región, y su reconocimiento jurídico hasta la actualidad. De esta forma, comprenderemos su posición dentro del Reino Unido en la actualidad y en concreto el desarrollo de sus competencias de autogobierno.

En el caso del Reino Unido, la integración política de los distintos territorios<sup>1188</sup>, se ha llevado acabo en un largo periodo de quinientos años<sup>1189</sup> en el que a pesar de la uniformidad bajo el modelo inglés<sup>1190</sup> se han mantenido elementos históricos, sociales, políticos y sobre todo jurídicos diferenciadores, sobretudo, en el caso de Escocia<sup>1191</sup>.

Tras la Segunda Guerra Mundial se va consolidando la figura del primer ministro sobre el Gabinete y la mayoría parlamentaria a la vez que se va extendiendo el poder ejecutivo gracias al estado social. Por otro lado, en la década de los setenta se produce el ingreso del Reino Unido en las Comunidades Europeas. Todo ello serán elementos que de un modo u otro incidirán a la hora de configurar la garantía de las peculiaridades escocesas y la culminación del proceso de autonomía escocés.

---

<sup>1188</sup> Sobre la construcción del Imperio inglés, entendiendolo como tal “un imperio basado en la riqueza, la población y los recursos del sur de Inglaterra sobre el resto de las Islas Británicas” a partir del declive del imperio normando, en concreto sobre el Decreto de Unión de Inglaterra y Gales en 1536 y el Acta de Unión de Escocia de 1707, ha de consultarse KEARNEY, Hugh, *Las Islas Británicas. Una historia de cuatro naciones*, trad. Irene Macías, Cambridge University Press, Madrid, 1996, p. 161 y ss. En él se nos ofrece una pormenorizada visión del contexto histórico, social y político que lo caracterizan.

<sup>1189</sup> Si bien como veremos a partir del siglo XIX se intensifican las estrategias dirigidas al incremento del autogobierno escocés. En este ámbito resulta oportuno una consulta de la cronología de los principales acontecimientos que reflejan esa evolución del autogobierno en la centuria previa al establecimiento del modelo de *devolution* escocés, que partiendo de un concepto amplio de autogobierno es recogida pormenorizadamente en MITCHELL, James, “Strategies For Self-government. The Campaigns for a Scottish Parliament” en MITCHELL, James, *Strategies For Self-government*, Polygram, Edimburgo, 1996, pp. 303-329. En la que se incluyen desde los hechos de relación directa con el gobierno regional —como son, por ejemplo, el establecimiento del *Scottish office* el 14 de agosto de 1885 o el *Scottish Tourist Board* el 28 de noviembre de 1946—, hasta cuestiones indirectas —como son, por ejemplo, el comienzo de la *Radio Free Scotland* en 1956 o el comienzo de la transmisión de programas políticos por la BBC Scotland y la STV en 1967—.

<sup>1190</sup> HOPKINS destaca la histórica paradoja que presenta el modelo del Reino Unido ya que ha sido considerado tradicionalmente uno de los Estados más centralizados de Europa y, sin embargo, su territorio tiene una larga historia de regionalismo. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 165 y ss).

<sup>1191</sup> La pervivencia de la identidad escocesa en un gran sector de la población está influenciada por otros elementos relacionados con la organización de las instituciones de gobierno como son: la existencia de un sector específico de la administración británica para el desarrollo de las funciones ejecutivas la *Scottish office*; el desarrollo de un movimiento que reivindica la democratización de las instituciones de gobierno y administración y la sobre representación escocesa en el Westminster. (Cfr., CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d’Estudies Autònomicas, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp 23-24)

Desde 1979 hasta hoy, como han destacado algunos autores<sup>1192</sup>, asistimos a una nueva fase caracterizada por: la victoria del laborismo en el bipartidismo<sup>1193</sup>, la cuestión de la *Devolution* de poderes a Escocia y Gales como proceso abierto, el reclamo de una constitución escrita, la tensión existente entre la vocación atlántica universal de la *Commonwealth* y la integradora de la Unión Europea. Todos estos elementos entran en juego a la hora de configurar el ámbito competencial escocés y por ello nos referiremos a ellos más adelante.

Hasta 1998, a pesar del intento frustrado de *Devolution* operada en 1979, las singulares institucionales escocesas parten como presupuesto en el momento de configurar sus nuevas cotas de autogobierno. Este elemento particular es decisivo a la hora de comparar la singularidad gallega *versus* la singularidad escocesa pero no es el único si no que podemos enumerar otros aspectos que confirmarían su peculiaridad. Así, podemos señalar entre ellos:

En primer lugar, respecto a la existencia de una nación como elemento que sostiene la existencia de una singularidad escocesa, podemos subrayar que el Tratado de la Unión de 1707 supuso la abolición de muchas de las instituciones que habían definido a Escocia durante los siglos XI al XVII y que la había configurado como un verdadero Estado. Escocia presentaba unas peculiaridades culturales y religiosas que le conferían un carácter propio pero, a diferencia de Gales, Escocia estableció órganos y aparatos de tipo de estatal. Muchas de esas instituciones escocesas previas al Tratado de la Unión son las que la definen hoy.

---

<sup>1192</sup> Cfr. TENORIO, Pedro J., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, p. 22.

<sup>1193</sup> Sobre la política territorial escocesa y galesa de los gobiernos conservadores puede consultarse BRADBURY, Jonathan, "Conservative Governments, Scotland and Wales: a Perspective on Territorial Management" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 74-98. En estas páginas el autor ofrece la visión de tres formulaciones contemporáneas a las cuestiones territoriales: la "asimilacionista" que asimila a Escocia y Gales a la dimensión inglesa del Estado británico; la unionista que converge el desarrollo del Estado Unión con las características del Estado británico; y, finalmente, la *Devolution* que diluye la primacía del gobierno del Westminster a favor del desarrollo de la autonomía política de territorios constituidos. En el caso de la agenda política del Gobierno de M. Thatcher los asuntos territoriales escoceses no constituían un elemento clave de la misma. Incluso las reformas políticas para disminuir la responsabilidad del Gobierno en materia de desempleo, la privatización de industrias estatales, la reducción del tamaño del Estado, etc. tuvieron un impacto considerable en Escocia. En concreto sobre el impacto de las políticas del gobierno Thatcher en Escocia puede consultarse GAMBLE, Andrew, "Territorial Politics", *Developments in British Politics*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.78 y ss.

No obstante, a pesar de la abolición del Parlamento escocés tras el Tratado de la Unión, hubo otras instituciones escocesas que se mantienen como son su propio ordenamiento jurídico, su religión y universidades, su sistema penal, su propia moneda, etc. cuya existencia y autonomía se protege<sup>1194</sup>. Así, la unión de Escocia e Inglaterra no supuso la integración de éste territorio en una situación paritaria a la de las demás regiones británicas. Al contrario, se conservan sus peculiaridades y se preservan a través del Tratado de la Unión<sup>1195</sup>.

Aunque se conservan dichas peculiaridades, sin embargo, desde el Tratado de la Unión hasta la puesta en marcha del proceso de *Devolution* en 1998, Escocia no tuvo órganos de autogobierno. Simplemente, se atendieron algunas de las demandas de autonomía escocesa a través de ciertas concesiones administrativas descentralizadoras como fueron: el *Scottish Secretary* —integrado en el Ministerio para Escocia, *Scottish Office*, que tenía la función de representar a Escocia ante el Gobierno central— o la creación e diversos órganos en la cámara de los comunes para el debate específico de aquellos asuntos que afectasen de un modo particular a Escocia —*Scottish Committees on Scottish Affairs*, *Scottish Grand Committee*—.

Con esta descentralización administrativa no se consiguió atender las demandas de autogobierno escocés lo que justifica que durante 1880 y 1914 se presentan ante la Cámara de los Comunes más de treinta proyectos de Ley para el autogobierno de Escocia de los que sólo se admitieron ocho pero ninguno llegó a ser aprobado. Hasta, la segunda mitad del siglo XX, en concreto, hasta la década de los sesenta<sup>1196</sup> el tema de la *Devolution*

---

<sup>1194</sup> A estas peculiaridades institucionales hemos de añadir la existencia de un identidad nacional escocesa lo cual tiene un significado diferente desde el punto de vista del país, el pueblo, la historia, los deportes, el arte, la música y literatura, educación, sistema legal, tradición democrática, que difieren de la británica. En este sentido, es significativo el cuadro de BRAND y MITCHELL sobre el significado de esa identidad nacional escocesa y valora estos parámetros respecto al orgullo escocés y británico de los mismos (Cfr., BRAND, Jack, MITCHELL, James “Home Rule in Scotland: The Politics and Bases Movement” in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, p. 40)

<sup>1195</sup> De esta manera, el Tratado de la Unión supuso la abolición de algunas instituciones escocesas, como el parlamento, pero aseguró la pervivencia de otras peculiaridades institucionales. En este sentido, ESTEBAN CAMPOS, señala que la pervivencia de dichas instituciones escocesas se debe al hecho de que éstas constituían una condición *sine qua non* de su unión con el Reino inglés. (Cfr ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 37-38).

<sup>1196</sup> En la década de los sesenta se iniciaron importantes corrientes regionalistas y nacionalistas impulsadas por el ascenso electoral de los partidos nacionalistas galés y escocés que se unieron a las críticas al centralismo británico frente el que se reclama un mayor acercamiento y participación ciudadana a los procesos de toma de decisiones. (Cfr. OLIVEIRA, Neus, “Las transformaciones constitucionales del Reino

fue abandonado. En la década de los años setenta la cuestión se retoma de una manera decisiva, se somete referéndum la *devolution* escocesa<sup>1197</sup>. Como vimos en el segundo de los capítulos del presente trabajo este referéndum no alcanza la participación necesaria para que el voto favorable a la misma suponga el inicio de la concreción del proceso escocés.

De este modo, mientras que el caso de la autonomía gallega se cuestionaba la existencia objetiva de una nación<sup>1198</sup>. En el supuesto de Escocia observamos de un modo claro que elementos institucionales peculiares de este territorio se han mantenido a lo largo de estos tres siglos de anexión, de manera que se habla del Reino Unido como un Estado plurinacional, en los términos descritos hasta aquí. Ahora con la *Devolution* se establecen instituciones que habían desaparecido, aunque la titularidad competencial escocesa sea de transferencia de facultades y no se produzca un reconocimiento constitucional de su autonomía.

En segundo lugar, hemos visto que a diferencia del modelo español en el que es la propia Constitución la que establece el nuevo modelo político territorial como cambio al anterior sistema y fruto de una transición política, en el Reino Unido no existe una Constitución codificada escrita que se reformule para adoptar un cambio político territorial<sup>1199</sup>. Específicamente, en el caso de Escocia no se plantea ningún problema con el establecimiento de un autogobierno; el modelo político anglosajón y las especiales

---

Unido: La nueva organización territorial del poder”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.214 y 227).

<sup>1197</sup> Sin embargo, el triunfo del SI en el referéndum de 1979 pero el no alcanzar el porcentaje mínimo de participación de provocaría que todo se mantuviera igual. Aunque la figura del Estado unitario experimenta una redefinición bajo el gobierno de Margaret THATCHER quien introdujo una peculiar visión del concepto de Estado y de gobierno: Estado policía y gobierno mínimo. Sobre las implicaciones constitucionales de este modelo de Estado puede consultarse PEELE, Gillian, “The Constitution”, *Developments in British Politics*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.21 y ss.

<sup>1198</sup> Recordemos que BLANCO VALDÉS procede al análisis de los elementos objetivos de la nación — lengua, cultura e historia—en las llamadas comunidades históricas preferentemente la catalana y la vasca. A partir de ahí, sostiene que el concepto objetivo de la existencia de una nación en estas comunidades puede ser cuestionado —ya que se reinterpretan hechos históricos, los territorios se perfilan como plurilingües sin desechar el castellano y la identidad cultural propia se configura sin abandonar la española—hasta el punto de que surja una noción subjetiva de nación ligada a la voluntad. De esta manera, “en ningún caso, (...) el diseño del proceso de descentralización contenido en la Constitución, (...) debería traducirse necesariamente en una situación de heterogeneidad de las CCAA surgidas del proceso” (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 56-57)

<sup>1199</sup> Cfr., YARDLEY, David C.M., *Introduction to British Constitutional Law*, Butterwords, London, Dublin, Edimburg, 1990.

condiciones en las que se produce la anexión del reino escocés permiten la transferencia de nuevos poderes más allá de las peculiaridades institucionales que ya previvían desde la *Act of Union*.

La *Devolution*, como destaca BOGDANOR, no se plantea como una reforma integral del Estado sino que se planearon cinco iniciativas separadas cada una de ellas con distintas dinámicas y que afectan a Escocia, Galés, Irlanda del Norte, la administración local y las regiones inglesas<sup>1200</sup>. El establecimiento y triunfo de la implantación del fenómeno de la *Devolution* en los distintos territorios no supondrá que su extensión al ámbito local o regional se produzca sin más sino que, como veremos, la extensión al ámbito local se produce con más lentitud y reticencias.

Lo que se plantea es lograr una administración más eficiente del territorio y la aplicación más uniforme de políticas del Gobierno pero al mismo tiempo las reivindicaciones de los nacionalismos escocés y galés reclamaban una mayor participación en los asuntos propios dirigida a preservar su identidad nacional.

El tercer lugar, la singularidad escocesa se plantea también de un modo negativo<sup>1201</sup>. Es decir, respecto a la existencia de una singularidad inglesa, territorio al que se anexiona para formar el Reino Unido. El problema se plantea desde el lado de Inglaterra, ya que desde 1979 se planteaba la carencia de un sentimiento nacionalista inglés y la dificultad que supondría implantar un único gobierno en un territorio tan extenso. Por ello, hasta hace poco ésta carecía de un gobierno regional. Ahora se han establecido oficinas gubernamentales para las regiones en las ciudades más importantes y existen *quangos*. Pero la función de los mismos no es ni legislativa ni ejecutiva, simplemente proporcionan información y asesoramiento local. A diferencia de Escocia o Gales en Inglaterra no existen reivindicaciones nacionalistas importantes que jueguen un peso político importante y singular en Inglaterra. Salvo el condado de *Cornwall* ninguna parte de Inglaterra tiene una identidad regional sólida y reconocida como tal por sus

---

<sup>1200</sup> Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom (Paper back)*, Oxford University Press, London, 2001 en el que Vernon BOGDANOR examina las experiencias de la *Devolution* y el impacto e implicaciones de los nuevos acuerdos del gobierno de Londres bajo el sistema implantado desde mayo del 2000.

<sup>1201</sup> Esta singularidad es cuestionada por al entender que parte de un concepto de Estado-nación que parece superado en nuestros días. Bajo esa idea de Estado unitario el nacionalismo británico correspondería al Estado y se identifica con la nación y frente a ese nacionalismo inglés emergerían los nacionalismos escocés y galés. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 331 y ss).

habitantes aunque si se ha producido alguna reforma del gobierno municipal<sup>1202</sup>. Las lealtades y rivalidades en Inglaterra están muy localizadas y es difícil alcanzar un consenso sobre los límites geográficos de las regiones inglesas<sup>1203</sup>.

De esta manera, vemos que la singularidad escocesa se manifiesta no sólo por la pervivencia de sus propias instituciones a lo largo de estos siglos sino también por el mayor techo competencial alcanzado dentro de los distintos procesos de *devolution* iniciados e incluso respecto a Inglaterra por presentar una identidad regional que se plasma jurídicamente en el reconocimiento de un mayor autogobierno.

Desde este punto de partida, enfocaremos el estudio de la dimensión competencial diferenciada para el territorio escocés en el Reino Unido garantizada con el proceso de *Devolution* y que ha de encontrar en el desarrollo práctico su confirmación. Para analizar la materialización de la singularidad escocesa nos corresponde ahora hacer un referencia al desarrollo del autogobierno escocés en sus distintas fases.

### 2.1.2. El desarrollo del autogobierno escocés. Evolución

La noción de Constitución asimétrica es una característica propia derivada del carácter descriptivo y pragmático de la Constitución británica y su desarrollo basado en la variedad de jurisdicciones territoriales de estado en los últimos tres siglos. Esto ha supuesto una aplicación del Derecho distinta en los territorios que conforma en Reino Unido. Un factor clave de este acuerdo de *Devolution* ha sido el establecimiento de un modelo asimétrico que respetase esas diferencias territoriales mantenidas a lo largo de los siglos y que atendiese a las peculiares necesidades de cada una de las partes integrantes del Estado. En la actualidad, el proceso se presenta también como respuesta a otra serie de cambios constitucionales, como es el de la reforma local.

---

<sup>1202</sup> Como veremos en la parte final de este capítulo las reformas en el ámbito local inglés se enmarcan en otra de las iniciativas del proceso de *Devolution*. , TOMANEY realiza un profundo estudio sobre el proceso y desarrollo (Cfr., TOMANEY John, “The Regional Governance of England” in HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 241-267). Estas reformas se inician con la aprobación de la *Greater London Authority Act 1999* y la *Local Government Act 2000* que pretenden acercar el poder local al ciudadano y fijar un control democrático del mismo.

<sup>1203</sup> Cfr. BRIDGE, John W., “Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, trad. Neus OLIVEIRA, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.244 y ss.

En el caso de Escocia nos encontramos ante un territorio que, al mismo tiempo, es identificado por la doctrina como una nacionalidad histórica y una realidad político-jurisdiccional que mantiene sus peculiaridades de gobierno tras su unión con Inglaterra en el siglo XVIII. Recordemos que, por ello, su autonomía como comunidad regional es distinta a la de Gales o Irlanda del Norte<sup>1204</sup> y al desarrollo de la *devolution* en el ámbito local. Pero a pesar de que Escocia mantuvo sus peculiaridades político jurisdiccionales, careció de órganos de autogobierno que le permitiesen expresar una identidad separada hasta que se pone en marcha el proceso de *Devolution* en la década de los noventa<sup>1205</sup>.

2.1.2.a) *El sistema establecido previo a la Devolution Act: Desde el Tratado de la Unión hasta la Devolution de 1979*

Como ya hemos destacado el Tratado de la Unión supuso la anexión de Escocia a Inglaterra bajo un peculiar régimen jurídico, se le priva al territorio escocés de sus instituciones político-jurídicas pero se conservan sus peculiaridades religiosas, docentes, monetarias, penales, etc. Así, hasta que se materializa el proceso de cambio iniciado a fines del siglo XX, el autogobierno escocés se caracterizaba por la inexistencia de órganos propios de autogobierno, el mantenimiento de ciertas peculiaridades político-jurisdiccionales y por algunas concesiones administrativas que se habían establecido desde el punto de vista de la descentralización<sup>1206</sup>.

---

<sup>1204</sup> Sobre esta cuestión se plantea un debate doctrinal en relación con los derechos derivados de la *devolution*. En concreto, sobre los términos de las raíces históricas del Estado británico y de la Constitución, sobre la britanidad y la identidad nacional, las consecuencias de los acuerdos institucionalizados, etc. (Cfr., GAMBLE, Andrew “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 19 y ss).

<sup>1205</sup> Recordemos aquí, que hubo intentos previos promovidos por el importante activismo del nacionalismo escocés que concluyeron con el sometimiento a referéndum en 1978 de una propuesta de *Devolution* que no entraría en vigor no por la ratificación positiva del referéndum a la que se sometió sino por no alcanzar la participación mínima exigida.

<sup>1206</sup> Si bien es cierto que, en el siglo XIX (1860-1914) a lo largo de las Islas Británicas se inicia lo que KEARNEY denomina “el nacimiento de la política étnica” al convertirse el dominio del sur de Inglaterra en algo objetable para grupos influyentes de Escocia, Gales e Irlanda. Frente a ese dominio emergen las cuestiones étnicas entre la que destaca el caso de Irlanda. (Cfr., KEARNEY, Hugh, *Las Islas Británicas. Una historia de cuatro naciones*, trad. Irene Macías, Cambridge University Press, Madrid, 1996, pp. 267 y ss.) En el caso de Escocia, PITTOCK indica que entre 1707 y 1832 fueron las políticas de semindependencia y de continuidad las que caracterizarían el crecimiento de las competencias sobre asuntos domésticos a través de la acción de las elites locales y nacionales (Cfr., PITTOCK, Murray G.H., “*Scottish Nationality*”, *British History in perspective*, Basingstoke, Palgrave, England, 2001, p. 81) De esta manera, sería el crecimiento de la ideología de un localismo imperial la que frena la tendencia victoriana de una mayor centralización británica.

Dichas concesiones consistían en: la inclusión de un representante escocés en el gobierno central cuyo cargo corresponde al de *Scottish Secretary* al frente del *Scottish Office* y de la creación, dentro de la cámara de los comunes de diversos órganos encargados del debate de asuntos que afectasen específicamente a Escocia<sup>1207</sup>. Pero las demandas de autonomía escocesa no se vieron satisfechas por lo que se presentaron diversos proyectos de descentralización desde fines del siglo XIX que pretendían superar el modelo unitario del Reino Unido.

Entre los diversos proyectos descentralizadores que se intentan llevar a cabo en Escocia en el siglo XX, destacarían los planteados por el Partido laborista en los años sesenta<sup>1208</sup>. En estos años las demandas nacionalistas aumentan y para hacer frente a ellas, el partido laborista que había ganado las elecciones, crea en 1969 una comisión de expertos encargada de analizar la posible viabilidad y los mecanismos necesarios para una descentralización política. Esta comisión se llamó la *Royal Commission on the Constitution* y se le encomienda la función el estudio de las relaciones entre el Gobierno central y las regiones con el fin de que se pronuncie sobre la posibilidad de la modificación de la distribución del modelo político territorial.

La *Royal Commission on the Constitution* concluyó su tarea con el rechazo de un avance en el modelo de descentralización ya que, para ella, la descentralización administrativa en unos departamentos ministeriales galés y escocés específicos suponía el mayor avance al que el modelo político territorial británico podría llegar. Por ello, la comisión rechazó la posible independencia y secesión de estos territorios, descartó la posible adopción del modelo federal en el Reino Unido —aunque si fijó que cabría el establecimiento de una asamblea a Escocia— y destacó la necesidad de instaurar un modelo electoral proporcional para la elección de futuras asambleas regionales<sup>1209</sup>.

A pesar de los acuerdos alcanzados en el seno de la comisión, el Informe final presentado fue rechazado dadas las diversas discusiones y desavenencias entre las

---

<sup>1207</sup> Entre esos órganos podemos citar al *Select Committee on Scottish Affairs*, el *Scottish Grand Committee* o los *Scottish Committes*,

<sup>1208</sup> La *Devolution* y las políticas territoriales se convirtieron en derechos principales dentro de las políticas internas del Reino Unido en 1960. Sobre las diferencias entre este contexto político y el anterior puede consultarse GAMBLE, Andrew “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 25 y ss.

<sup>1209</sup> Cfr. BOGNADOR, Vernon, *Devolution*, Ed. OPUS General Editors, Oxford University Press, 1979, pp. 171 y ss.

diferentes posturas relativas a cuestiones más concretas de autogobierno<sup>1210</sup>. Ese rechazo no se produjo de un modo expreso sino que, su debate en la cámara de los comunes, el informe cayó en el olvido a pesar del compromiso de su consideración por el gobierno y oposición.

### 2.1.2.b) La *Devolution* fracasada de 1978

Será en la década de los setenta cuando el proceso de *devolution* escocesa experimentó un nuevo impulso propiciado por los intereses electoralistas, y, plasmado en varias propuestas materiales que concretaban el modelo de autogobierno que se pretendía establecer<sup>1211</sup>. Hasta 1974 el sistema de descentralización político territorial basado en la existencia de departamentos ministeriales específicos para Escocia y Gales era el que operaba tras no cuestionarse más el Informe presentado por la *Royal Commission on the Constitution*. Sin embargo, tras las elecciones de 1974 se reabre el debate del autogobierno regional ya que era necesario asegurar un posible apoyo de los nacionalista escoceses al laborista Wilson<sup>1212</sup>.

De esta manera, el gobierno publicó ese año una serie de propuestas en materia de *Devolution* que se materializan en varios documentos de importante calado e impulsores del proceso. Entre esos documentos podremos destacar:

En primer lugar, El denominado *Green paper (Devolution within the United Kingdom: Some Alternatives for Discussion)*, se trata de un documento de consulta en el que se recogen algunas de las propuestas de la *Royal Commission on the Constitution* y se publica en junio.

---

<sup>1210</sup> Sobre las razones por las que se adoptaron estos acuerdos en la comisión así como el rechazo de otras cuestiones se pueden consultar ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 40 y ss. El autor señala que a pesar del consenso alcanzado por la Comisión sobre esos cuatro puntos hubo posiciones de otros comisarios que no alcanzaron un acuerdo sobre temas como el tipo de competencias que serían objeto de la *Devolution* —si éstas serían competencias legislativas para ambos territorios o no, si sólo deberían ser competencias ejecutivas, si deberían encomendarlas a una sola asamblea en todo el territorio o a varias asambleas regionales, etc—.

<sup>1211</sup> Por entonces comienza señalarse en la doctrina el inicio de una nueva etapa política e histórica que supondría un cambio trascendente respecto a la anterior, hasta el punto de que se habla del final de Gran Bretaña. (Cfr., DALYELL, Tam, *Devolution, the End of Britain?*, Jonathan CAPE publ., London, 1977).

<sup>1212</sup> Sobre esta cuestión debemos matizar que el candidato laborista gana las elecciones con una mayoría relativa por lo que no puede ignorar un posible apoyo de los nacionalistas escoceses y de los liberal-demócratas. Por este motivo, las propuestas laboristas se dirigen a la presentación de un avance en la *Devolution*. A pesar de ello, fueron necesarias unas nuevas elecciones a finales de ese año para asegurar el gobierno ya que no se había alcanzado una mayoría absoluta en la cámara de los comunes. En las elecciones de octubre de 1974 gana por mayoría absoluta Wilson por lo que no se hace necesario el desarrollo legislativo de las propuestas presentadas.

En septiembre se publica el llamado *White paper (Democracy and Devolution: proposal for Scotland and Wales)*. En este documento y se sentaban los principios generales que seguiría el partido laborista en éste ámbito. Entre ellos, cabe destacar el establecimiento de una *devolution* escocesa de tipo legislativo y ejecutiva para Gales, la financiación estatal del nuevo autogobierno regional a través de transferencias del Tesoro —mediante la llamada *block grant*—, el mantenimiento de la representación escocesa y galesa en el parlamento británico y de las *Scottish and Welsh offices* y la posible generalización de la *Devolution*<sup>1213</sup>.

Para materializar las propuestas del Libro Blanco el gobierno laborista publica, en noviembre de 1975, un segundo Libro Blanco titulado *Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales* en el que se desarrolla en primero<sup>1214</sup>. Así, en concreto, se prevé para Escocia<sup>1215</sup>: la creación de una Asamblea<sup>1216</sup>, la creación de un ejecutivo propio elegido por la asamblea escocesa; y la configuración del Ministro central para Escocia (*Secretary of State for Scotland*) como un mecanismo de control del gobierno central semejante al de un Gobernador general para una provincia<sup>1217</sup>.

Dadas las presiones sociales que sufre la propuesta del gobierno<sup>1218</sup>, en agosto de 1976, se elabora un tercer Libro Blanco denominado *Devolution to Scotland and Wales: Supplementary Statement* en el que se atienden las demandas planteadas por lo que se limitan

---

<sup>1213</sup> Sobre esta cuestión cabe matizar que el Libro Blanco sólo posponía a una ulterior consideración tal propuesta.

<sup>1214</sup> Si bien algún autor cuestiona la propuesta de autogobierno escocés presentada entonces por el gobierno. Así, ESTEBAN CAMPOS señala que la propuesta presentada responde a una concepción minimalista de descentralización al quedar excluidas de las mismas competencias que tiene una relevancia suma como son economía, industria, energía, agricultura o la potestad tributaria. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 42).

<sup>1215</sup> Para Gales se prevé la creación de una Asamblea con meros poderes ejecutivos de desarrollo de la legislación del Westminster.

<sup>1216</sup> Esta asamblea contaría con 142 parlamentarios con potestad legislativa con un mandato de cuatro años, sería elegida por sufragio universal a través del sistema de mayoría simple y de las circunscripciones electorales empleados en la elección de la cámara de los comunes. (Vid. *Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales, White paper*)

<sup>1217</sup> Las facultades de este Ministro eran muy importantes: podría proponer y nombrar al Jefe del Ejecutivo escocés, interponer derecho de veto a las leyes escocesas sin que pudiese ser revidado tal ejercicio judicialmente, etc. Por lo que se cuestiona el grado de autogobierno escocés en la medida en que esa autonomía se ve limitada por las competencias de gobernador del Ministro central para Escocia.

<sup>1218</sup> Para profundizar en esta cuestión se debe consultar BOGNADOR, Vernon, *Devolution*, Ed. OPUS General Editors, Oxford University Press, 1979, p.153, en el que se refiere especialmente a la presión ejercida por el partido nacionalista escocés y el Colegio de Abogados de Escocia que veían aquí una sumisión del parlamento escocés y un incumplimiento del Tratado de la Unión.

las facultades del *Secretary of State for Scotland*<sup>1219</sup> y se incluyen dentro de las competencias atribuidas a Escocia<sup>1220</sup> el control y la responsabilidad de la Agencia de desarrollo escocesa que se acaba de crear. Con este documento se daban por zanjadas las controversias suscitadas por el Libro Blanco en la materia de *Devolution*.

Posteriormente, el Gobierno laborista para desarrollar legislativamente la autonomía escocesa y galesa redactó un proyecto de ley que se denominó *Scotland and Wales Bill* que debería ser aprobada en 1976 pero que se encontró con numerosos obstáculos para su tramitación parlamentario, en concreto, para su aprobación en comisión. Para hacer frente a tales inconvenientes replantea el referéndum como instrumento de ratificación tras la aprobación parlamentaria del proyecto. Pero no se aceptó tal propuesta lo que supuso el fracaso de la *Scotland and Wales Bill*.

Tras fracaso del proyecto de ley la *Scotland and Wales Bill*, en 1977 se presentan ante la cámara de los comunes dos nuevos proyectos separados de *Devolution*: la *Scotland Bill* y la *Wales Hill*. Esto supone el planteamiento de una *Devolution* asimétrica que se va alejando de un modelo clásico federal. Estos proyectos de ley serían aprobados con el apoyo de los liberal-demócratas y de los laboristas que habían disentido de la anterior propuesta. Así, en julio de 1978 los dos proyectos se convierten en la *Scottish Act 1978* y la *Wales Act 1978* que para entrar en vigor requerían su aprobación por el 40% de electorado de cada territorio<sup>1221</sup>. En caso contrario, el gobierno se vería en la obligación moral de revocar ambas leyes<sup>1222</sup>.

En el caso de Escocia, el referéndum de 1 de marzo de 1979 arrojó como resultado un 51,6% de votos a favor pero la participación del electorado fue del 32,8% por lo que no se cumplía el requisito fijado para que entrasen en vigor las disposiciones de la *Scottish Act 1978*. Por ello, el gobierno laborista tuvo que presentar ante el

---

<sup>1219</sup> En este sentido el tercer libro blanco suprime la cláusula que faculta el bloqueo de las leyes del parlamento escocés, establece que sea el Comité Judicial del *Privy Council* el que decida sobre el carácter *ultra vires* de las leyes escocesas, etc.

<sup>1220</sup> Hasta entonces estas competencias legislativas escocesas se ceñían a la legislación civil.

<sup>1221</sup> Esta cláusula de participación mínima, denominada “la enmienda Cunnighan” fue introducida como enmienda a los proyectos de ley de descentralización presentados. Lo que implica que si no se hubiera introducido, tras la aprobación de la ley se habría puesto en marcha los nuevos órganos de autogobierno.

<sup>1222</sup> Para ESTEBAN CAMPOS el límite de la ratificación 40% del electorado no supone una condición suspensiva para la entrada en vigor de dichas leyes ya que el referéndum tiene un mero carácter consultivo pero si no alcanza el umbral establecido el gobierno se vería obligado moralmente a presentar las órdenes de ratificación de sendas leyes. (Cfr ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 45).

Parlamento británico la Orden que derogase definitivamente la ley descentralizadora<sup>1223</sup>. A pesar de no haberse aprobado la *Scottish Act* 1978, ésta suponía un importante avance en el autogobierno escocés por lo que se hace necesaria una breve mención, sobre todo a efectos comparativos con el actual sistema, de los principales elementos que introducía en el modelo de descentralización política:

i) Desde el punto de vista institucional, la *Scottish Act* establecía una Asamblea unicameral y no un Parlamento —frente lo que se establecía en Irlanda del Norte—, un poder ejecutivo liderado por un Primer Secretario y se fijaba un Ministro para Escocia.

La Asamblea legislativa sería elegida por sufragio universal a través de un sistema de mayoría simple<sup>1224</sup>, con un mandato de cuatro años, y estaría compuesta por un número de ciento cuarenta a ciento cincuenta diputados. En cuanto a su labor, podemos destacar que podría dictar leyes sobre las materias transferidas pero no limita la competencia legislativa del Parlamento británico en todo el Reino Unido, además tiene la posibilidad de autodisolverse<sup>1225</sup>, pero no puede crear o modificar impuestos o tasas ya que el sistema de financiación seguiría el *block grant*.

El ejecutivo escocés estaría formado por el Primer Secretario y una serie de ministros que lo rodean denominados Secretarios Escoceses y vicesecretarios a los que se les exige la condición de parlamentarios. El Primer Secretario sería el líder del ejecutivo y se elegiría por la Asamblea de entre sus miembros y es nombrado por el Ministro para Escocia. Las funciones del Ejecutivo serían las típicas sobre las materias traspasadas incluida la posibilidad de dictar *subordinate legislation*.

---

<sup>1223</sup> El fracaso del proceso de *Devolution* iniciado entonces tuvo consecuencias políticas importantes como fue la pérdida de credibilidad del proceso descentralizado en Galés, al ser apoyado sólo por un 20,2% del electorado en el referéndum y al provocar un descontento generalizado en Escocia al haberse establecido un umbral tan gravoso de participación mínima. Pero esas consecuencias políticas también se extendieron al Gobierno británico, ya que los laboristas perdieron el apoyo de los liberal-demócratas que tenían un especial interés en el triunfo del proceso ya que esta cuestión forma parte importante de su programa político; lo que le supuso la pérdida del gobierno.

<sup>1224</sup> Recordemos que ya el segundo libro blanco (*Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales*) preveía para Escocia: la creación de una Asamblea de 142 parlamentarios con potestad legislativa con un mandato de cuatro años, elegida por sufragio universal a través del sistema de mayoría simple y de las circunscripciones electorales empleados en la elección de la cámara de los comunes.

<sup>1225</sup> Para ejercer el derecho de autodisolución era necesario que apoyasen la propuesta de autodisolución dos terceras partes de la cámara y luego lo decreta el Ministro para Escocia.

El Ministro para Escocia tendría poder de veto sujeto a la aprobación del Westminster sobre las leyes escocesas si lo requiere el interés público y sobre las normas reglamentarias incluidas las dictadas por el ejecutivo escocés, además podría impugnar las leyes de la Asamblea escocesa ante el Comité Judicial del *Privy Council* si a su entender se excediesen las competencias escocesas o sus normas fuesen incompatibles con las obligaciones internacionales del Reino Unido<sup>1226</sup>.

ii) Desde el punto de vista competencial, cabe destacar que el modelo de la *Scotland Act* es el denominado modelo de transferencias, *transferring model*, por el que se enumeran las competencias escocesas y se entienden reservadas todas las demás competencias al Reino Unido<sup>1227</sup>. Pero respecto del poder estatal británico cabe destacar que a pesar de establecerse una lista de materias transferidas a Escocia el Parlamento inglés podría legislar sobre esas materias aunque se preveía que se estableciese una convención que estableciera que no ocurriese con normalidad. Además, el ámbito competencial escocés se ve imitado por el hecho de que el gobierno central es el único competente en la dirección de la política y en las materias de desarrollo e industria.

iii) Desde el punto de vista representativo no se alteraba el grado de representatividad de Escocia en el Parlamento británico, este elemento será variado en el actual modelo de *Devolution*.

Pero como hemos indicado, ninguna de estas mejoras de autogobierno escocés pudieron llevarse a cabo al no superarse el umbral mínimo de participación en el referéndum convocado. La consecuencia inmediata fue la derogación de la *Scottish Act* 1978 por el Westminster y una nueva convocatoria de elecciones generales, al carecer los laboristas del apoyo socialdemócrata, que supondría el triunfo de los conservadores liderados por Margaret Thatcher y un paréntesis en el movimiento a favor de la autonomía escocesa.

---

<sup>1226</sup> Este derecho al veto suponía colocar al Ministro para Escocia, en particular, y al Gobierno central, en general, en una posición de superioridad respecto al gobierno escocés pues es el que conforme su parecer puede impugnar la normativa escocesa si entendiéndose que alterase la distribución competencial.

<sup>1227</sup> El modelo de delimitación competencial que establece la *Scotland Devolution Act* de 1998 adopta el modelo inverso ya que el sistema de listas especifica la reserva de competencias al Parlamento británico entendiéndose como residuales las competencias escocesas.

2.1.2.c) Las Comisiones y sus propuestas de autogobierno

Pero a pesar del aparente fracaso del proceso descentralizador en la década de los setenta, ya que no se aprueban las leyes previstas, el proceso continúa porque no fueron abandonadas las ideas de una descentralización futura. Durante los años ochenta y comienzo de los noventa el desarrollo del autogobierno escocés estuvo marcado por las acciones llevadas a cabo en el seno de las comisiones. Así, nos vamos a encontrar con la creación de una comisión creada por la *Scottish Constitutional Convention* y otra comisión creada bajo el gobierno de los conservadores denominada *Constitution Unit*.

Desde el punto de vista de la *Scottish Constitutional Convention*<sup>1228</sup> debemos destacar que su actividad parte del fracaso de las propuestas del gobierno laborista. Así, esta década estuvo caracterizada, desde el punto de vista del desarrollo del autogobierno escocés, por las reivindicaciones de autogobierno escocés realizadas por un grupo de presión que integraban parlamentarios de varios partidos y que se denominaría *Campaign for a Scottish Assembly*<sup>1229</sup>. El establecimiento, en 1989, de la llamada *Scottish Constitutional Convention*<sup>1230</sup> fue un intento de acercamiento entre la *Campaign for a Scottish Assembly* y los partidos políticos. La labor de la convención se vería reflejada en la publicación de un informe en la década de los noventa *Toward Scotland's Parliament* que planteaba el establecimiento de un Parlamento escocés con competencias exclusivas en determinadas materias y la garantía institucional escocesa, es decir, la no modificación por el Parlamento británico de las instituciones escocesas sin el consentimiento expreso de las mismas.

---

<sup>1228</sup> La *Scottish Constitutional Convention* era una instancia integrada por representantes de las fuerzas políticas laboristas y liberal-demócratas y por las principales organizaciones y asociaciones sociales, económicas, culturales, cíviles y religiosas. (Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònomicos, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 27-28). Sobre sus propuestas para un parlamento escocés debe consultarse BRAND, Jack, MITCHELL, James "Home Rule in Scotland: The Politics and Bases Movement" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 46 y ss. Sobre su consideración como elemento de la reforma constitucional operada puede consultarse PEELE, Gillian, "The Constitution", *Developments in British Politics*, Patrick DUNLEAVY et alii (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.19-39 y más recientemente HAZELL, Robert, "Reforming the Constitution", *Political Quarterly*, vol. 72 n°1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, p.41

<sup>1229</sup> Este grupo de presión presenta en 1988 un trabajo, *A Claim of Rights for Scotland* en el que se denuncia el incumplimiento del Tratado de la Unión y se proclama un incumplimiento de la Constitución al negar la capacidad escocesa para resolver sus propios asuntos políticos.

<sup>1230</sup> Se trataba de una Convención sin carácter oficial integrada por cincuenta y nueve de los setenta y tres parlamentarios y seis europarlamentarios escocesos. En ella también participan los laboristas y liberal-demócratas, representantes de las entidades locales, de la Iglesias, de los trabajadores, etc. En cambio, no formaron parte de ella ni el partido nacionalista escocés ni el partido conservador, es decir, ni el partido del gobierno ni el partido que parecería encabezar cualquier reivindicación de autogobierno escocés.

Esta convención designó una comisión tras las elecciones de 1992 que se encargaría de resolver las discrepancias existentes en el modelo de autogobierno. El trabajo de esta comisión se incorpora al informe final de la convención presentado en 1995 bajo el nombre de *Scotland's Parliament: Scotland's Right*, centrado en el ámbito institucional y la financiación, en él se presentaban propuestas relativas:

—a la creación de órganos de autogobierno. El Parlamento escocés debería componerse de 129 miembros elegidos por una mayoría simple y a la que se le añade el elemento proporcional, *additional member system*, con potestad legislativa en determinadas materias. Además, se preveía que un ejecutivo escocés elegido a partir del parlamento ejerciese la potestad reglamentaria sobre las mismas materias

—Al sistema de financiación, en este caso el sistema que se plantea es el mismo que fijaba la *Scottish Act 1978*, es decir, las *block grants*, transferencias estatales.

Vemos, por lo tanto, que la labor de la Convención Constitucional fue destacada como elemento de presión; sirvió como punto de acercamiento de propuestas liberales-demócratas y laboristas; y, valió de avance del autogobierno escocés a través de las influencias de sus propuestas en el Gobierno. Un ejecutivo central que, por entonces, planteaba una posible reforma constitucional de la estructura política-territorial.

Así, al comienzo de este subapartado 2.1.2.c), hemos destacado en esta etapa la labor desarrollada por otra comisión creada por el gobierno conservador, la llamada *Constitution Unit*. La principal función de ésta era la revisión de la *Scotland Act de 1978* e indicar las posibles mejoras que podrían introducirse en futuras leyes de autogobierno escocés. En 1996 la *Constitution Unit* presentó un informe *Scotland's Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act*, centrado en las competencias, en el que se recomendaba que la ley de autogobierno escocés estableciese:

—un nuevo sistema de distribución competencial. Ahora se presenta un modelo competencial inverso, el *retaining model*. Se trata del modelo contrario al propuesto hasta entonces, el modelo de transferencia de competencias, *transferring model*, establecido en la *Scotland Act de 1978*. El modelo propuesto suponía que se fijasen las competencias reservadas como exclusivas del Reino Unido confiriendo el resto a Escocia

Las propuestas realizadas por ambas comisiones serán de enorme importancia a la hora de adoptar el modelo definitivo de autogobierno definido *Scotland Act de 1998*. Si bien, tras el triunfo de los laboristas en las elecciones, se abre un nuevo periodo en el desarrollo del proceso de descentralización. Esta nueva etapa parte de la elaboración de un libro Blanco; pasa por su referéndum y por la presentación y aprobación de una ley ante el parlamento británico; y, finalmente concluye con la puesta en marcha del nuevo sistema de autogobierno diseñado.<sup>1231</sup>

#### 2.1.2.d) El actual proceso de Devolution

Tras el holgado triunfo laborista en las elecciones de 1997, inmediatamente se publica por el nuevo gobierno un Libro Blanco *Scotland's Parliament*. Este documento recoge las nuevas propuestas descentralizadores para Escocia entre las que se incluía la previa conformidad escocesa por referéndum para que el gobierno tramitase una ley de autogobierno escocesa.

Frente a lo acontecido en 1979, ahora la propuesta presentada en 1998 se caracterizaría por:

i) el establecimiento de un referéndum escocés sobre el Libro Blanco que era más fácil de entender que una ley pero que podría diferir de la misma.

ii) Las preguntas que se planteaban eran dos; una referida a la existencia del parlamento escocés y otra a su capacidad impositiva en materia del impuesto de la renta. Recordemos que el caso del referéndum de 1978 se plantea sólo la cuestión de la existencia de un parlamento escocés.

iii) No se establece ningún mínimo de participación en el referéndum; frente a la *enmienda Cunnighan* que marcó el fracaso del proceso en 1979. Ahora se omite cualquier traba participativa en la ratificación popular del libro blanco.

iv) Finalmente, se prevé que la celebración del referéndum no coincida en fechas con el galés con la intención de influenciar positivamente en él. Debía celebrarse una semana después del escocés en el que la respuesta parecía más segura.

---

<sup>1231</sup> Sobre los derechos adquiridos por el referéndum y el desarrollo del autogobierno escocés debemos al estudio concreto que nos ofrece sobre los mismos DENVER, David *et alii*, *Scotland decides. The Devolution issue and the Scottish Referendum*, Frank Cass, London, 2000.

El resultado del referéndum escocés celebrado el 11 de septiembre fue positivo. Con una participación del 45 % del electorado, el 74% votó debería haber un parlamento escocés y, con una participación del 38% del electorado, el 63% votó que el parlamento debería tener capacidad impositiva para variar el impuesto de la renta<sup>1232</sup>.

A finales de 1998 el Gobierno presentó en el parlamento británico el proyecto de ley, la *Scotland Bill*, cuya tramitación fue rápida, aunque más detallada en la cámara de los lores, sin que se introdujese ninguna alteración significativa del proyecto que se sanciona por la reina en noviembre de 1998.

Así, el actual proceso descentralizador escocés parte de la aprobación de un documento de carácter constitucional<sup>1233</sup>, la *Scotland Act de 1998* que establece una regulación detallada en algunos casos y básica en otros pero que se caracteriza porque:

En primer lugar, desde el punto de vista institucional, la *Scotland Act* establece de un modo específico en su título I un Parlamento unicameral y no una Asamblea como realizaba la propuesta de 1978, un poder ejecutivo liderado por un Primer Secretario y se fijaba un Ministro para Escocia.

El Parlamento será elegido por sufragio universal a través de un sistema de mayoría simple en el que se introduce cierta proporcionalidad de representación<sup>1234</sup>, con

---

<sup>1232</sup> Al respecto, debemos indicar que la población total que corresponde a los territorios objeto de *Devolution* corresponden al 15%. La mayor parte de la población del Reino Unido se encuentra en Inglaterra lo cual será un dato significativo a la hora de valorar el establecimiento de un modelo asimétrico de representación territorial; la importancia de los referéndums respecto a la participación y aprobación; la importancia de la reforma local inglesa a efectos de la *Devolution*; la emergencia de un modelo político territorial no coordinado y sus implicaciones, etc. Sobre este dato en el contexto institucional debemos consultar JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.4 y ss.

<sup>1233</sup> Respecto a la necesidad de que la reforma constitucional federal británica se realizase sobre un especial procedimiento de “constitutional statutes” y sobre su desarrollo práctico ha de consultarse BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p. 188; y su dimensión como respuesta a la integración europea nos remitimos a PEELE, Gillian, “The Constitution”, *Developments in British Politics*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.24 y ss. Ahora bien, respecto al modelo operado por la *Scotland Act 1998* y sobre el carácter constitucional de esta norma, ESTEBAN CAMPOS señala que no encaja en el modelo clásico de Constitución desde el punto de vista de la aplicación territorial a un no Estado *esticto sensu*, desde el punto de vista jurídico formal y de contenido. Pero aunque no se pueda considerar una constitución estatal sí tiene un significado constitucional como pieza clave del ordenamiento jurídico escocés y del constitucionalismo británico. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp.57 y ss.).

<sup>1234</sup> Cfr. los artículos 1-18 y el anexo de la *Scotland Act 1998*.

un mandato de cuatro años, y estaría compuesta por un número ciento veintinueve diputados<sup>1235</sup>. Se trata de una institución que carece de personalidad jurídica en sí misma<sup>1236</sup> y subordinado al parlamento británico que lo crea por una ley y puede abolirlo, teóricamente, por otra ley<sup>1237</sup>. En cuanto a su labor podemos destacar que podría dictar leyes sobre las materias no reservadas al parlamento británico<sup>1238</sup> pero de una forma limitada<sup>1239</sup>. La cámara legislativa escocesa no puede disolverse anticipadamente por la voluntad del primer ministro escocés si bien si procede la autodisolución por la decisión de una mayoría parlamentaria de dos tercios<sup>1240</sup> o al no ser incapaces de nombrar un primer ministros en un plazo de veintiocho días desde la celebración de elecciones o la muerte o dimisión del primer ministro. Además, de las funciones legislativas, en el nombramiento del primer ministro, de control sobre el ejecutivo y de representación, ahora el parlamento tiene potestad presupuestaria<sup>1241</sup> puede modificar impuestos el impuesto de la renta en tres peniques por libra, *Incoming tax*<sup>1242</sup>, y tiene alguna competencia aislada en impuestos municipales<sup>1243</sup> a pesar de que su sistema de financiación seguiría siendo el del *block grant*. En cuanto a su composición podemos destacar las figuras del presidente del parlamento, dos vicepresidentes y el *bureau*, es decir,

---

<sup>1235</sup> Frente el número de ciento cuarenta a ciento cincuenta diputados que proponía el proyecto de 1978. El número de 129 miembros surgió del acuerdo alcanzado por los laboristas y los liberal-demócratas en la *Scottish Constitutional Convention*. Dicho número resulta de la elección de 73 diputados directamente elegidos por los distritos electorales, más 56 elegidos por representación proporcional.

<sup>1236</sup> En cambio, si tiene personalidad jurídica un órgano de la cámara, la Corporación parlamentaria, que tiene capacidad contractual y procesal. A él se le imputan formalmente todas las relaciones entabladas por el parlamento escocés.

<sup>1237</sup> Aunque de esta manera se confirma el principio de primacía parlamentaria, recordemos que aquí se plantea el dilema moral de la necesidad de un referéndum escocés que lo apruebe al haberse celebrado uno para su establecimiento.

<sup>1238</sup> Cfr. Sección 29 de la *Scotland Act 1998*.

<sup>1239</sup> Ya que no pueden ser contrarias al Derecho comunitario, a la Convención de Derechos Humanos, no alterar las disposiciones del anexo 4 de la ley ni destituir al *Lord Advocate* como jefe de la acusación pública en Escocia. Además, nada impide que el parlamento británico legisle en cualquier momento en Escocia la ley inglesa es posterior a otra que establece la institución, por lo que nos hallaríamos ante cierto tipo de derogación parcial de la *Scotland Act 1998*.

<sup>1240</sup> Aunque ni la *Scotland Act 1998* ni el reglamento parlamentario regula la iniciativa del proceso de autodisolución por lo que podría presentar dicha iniciativa cualquier parlamentario. Sobre las consecuencias e implicaciones de dicha regulación, Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp.100 y ss.

<sup>1241</sup> Cfr. Parte tercera de la *Scotland Act 1998* y su desarrollo por la *Public Finance and Accountability Act 2000*.

<sup>1242</sup> Esta novedad se derivaría de la propuesta presentada en la *Scottish Constitutional Convention* en la que se demandaba la competencia del parlamento escocés para variar el tipo impositivo del *Income tax* en Escocia y del *Tartan Tax*. Dicha propuesta fue incorporada en el libro Blanco de 1997. Sin embargo, a pesar de que su puesta en marcha podría traer el ingreso de 450 millones de libras adicionales a las arcas escocesas sumadas a los 14 billones de libras que en concepto de *block grant* recibe del Reino Unido, dicha competencia no se apuesto en marcha.

<sup>1243</sup> Si bien por ley las aportaciones recibidas por Escocia en concepto de impuestos municipales (*bussines rates*, *council tax*, etc.) deben ser destinadas obligatoriamente a la financiación de los presupuestos de las corporaciones locales.

un órgano colegiado sobre el que recae la programación de los trabajos parlamentarios que dirige el presidente los diputados que pueden ser *constituency members* o *regional members* según su elección se realice en distritos uninominales o regiones sin que su estatus jurídico sea diferente.

El ejecutivo escocés<sup>1244</sup>, *Scottish Executive*, estaría formado por el Primer Ministro, viceprimer ministro(s), una serie de ministros y dos *Law officers*<sup>1245</sup> (el *Lord Advocate* y el *Solicitor General for Scotland*) a los que se les exige la condición de parlamentarios. El *Scottish Executive* no es el único detentador de la potestad ejecutiva en Escocia, debemos recordar que el Ejecutivo británico detenta dicha potestad en las materias de su competencia exclusiva. El Primer Ministro, *First Minister*<sup>1246</sup>, sería el líder del ejecutivo y se elegiría por el Parlamento entre sus miembros<sup>1247</sup>, su responsabilidad frente al parlamento escocés es solidaria y es nombrado por el rey<sup>1248</sup> y no por el Ministro para Escocia como corría en el proyecto de *Devolution de 1978*. Las funciones del Ejecutivo serían las típicas sobre las materias traspasadas incluida la posibilidad de dictar *subordinate legislation* si bien se distingue n entre funcione ejecutivas del órgano colegiado y otras que tanto ejecutivas como gubernamentales puede ejercer sólo el primer ministro<sup>1249</sup> y de las que responderá individualmente<sup>1250</sup>.

El Secretario de Estado para Escocia con la *Scotland Act 1998*<sup>1251</sup> está habilitado<sup>1252</sup> para dictar una orden prohibiendo al Presidente del parlamento escocés, en

---

<sup>1244</sup> Cfr. Artículos 44 y ss. de la *Scotland Act 1998* frente lo que ocurre en el parlamento británico en el que el nombramiento de los ministros se realiza atendiendo a normas convecionales no escritas.

<sup>1245</sup> Se trata de figuras de tradición histórica que tras la unión escocesa-inglesa pasaron a ser ministros del gobierno central. Al devolverse con la *Scotland Act 1998* competencias en derecho penal, civil y procesal de su responsabilidad, estas figuras han tenido que recolocarse en el gobierno escocés, sin que se le exija la condición de parlamentarios, asesorando al poder ejecutivo, representándolo y siendo titulares de la Fiscalía para Escocia.

<sup>1246</sup> Se denomina *First Minister* al Primer Ministro escocés para distinguir lo del *Prime Minister* británico como ya había intentado realizarlo la ley escocesa de 1978 al hablar de Ministro Secretario.

<sup>1247</sup> Si no se logra el acuerdo en un plazo de 28 días recordemos que cabe la autodisolución de la cámara.

<sup>1248</sup> Debemos destacar aquí que en los casos de Gales e Irlanda del Norte no se establece dicho nombramiento por el rey si no que sus primeros ministros se eligen directamente por la Asamblea.

<sup>1249</sup> Cfr. al respecto el artículo 52.2 de la *Scotland Devolution Act* de 1998, entre las que se destacan los poderes gubernamentales, la organización del gabinete y poderes simbólicos como la guardia del sello escocés.

<sup>1250</sup> Cfr. al respecto los artículos 52.4 y 52.5 de la *Scotland Devolution Act* de 1998

<sup>1251</sup> Recordemos que era El Ministro para Escocia el que la *Scotland Act 1978* tendría poder de veto sujeto a la aprobación del Westminster sobre las leyes escocesas si lo requiere el interés público y sobre las normas reglamentarias incluidas las dictadas por el ejecutivo escocés, además podría impugnar las leyes de la Asamblea escocesa ante el Comité Judicial del *Privy Council* si a su entender se excediesen las competencias escocesas o sus normas fuesen incompatibles con las obligaciones internacionales del Reino Unido

<sup>1252</sup> Cfr. al respecto el artículo 35 de la *Scotland Devolution Act* de 1998.

un plazo de cuatro semanas desde la aprobación del proyecto de norma escocesa, la sumisión del mismo a la sanción real cuando a su juicio contenga disposiciones incompatibles con cualquier obligación internacional o que atenten contra los intereses de la defensa o de la seguridad nacional, o porque tenga motivos suficientes para creer que tendrá un efecto negativo sobre la aplicación de una norma británica en ámbitos materiales reservados a su competencia. De manera que, se establece una posible vía al Gobierno central para bloquear de legislación escocesa<sup>1253</sup> a través del Secretario de Estado para Escocia siguiendo la línea descrita en la *Scotland Act 1978* aunque más limitada como hemos destacado.

En segundo lugar, desde el punto de vista competencial cabe destacar que el modelo de la *Scotland Act 1998* es el denominado *retaining model*<sup>1254</sup>, en el que se fijan las competencias reservadas como exclusivas del Reino Unido confiriendo el resto a Escocia. Se trata del modelo contrario al *transferring model*, propuesto en la *Scotland Act de 1978*. Pero respecto del poder estatal británico cabe destacar que a pesar de establecerse por exclusión una lista de materias transferidas a Escocia, el Parlamento inglés podría legislar sobre esas materias, surgiendo así la cuestión de la legislación subordinada por ello se establece la *Sevel convention*<sup>1255</sup> que en cierto modo mitiga los efectos del principio de supremacía parlamentaria británica<sup>1256</sup>. Además, el ámbito competencial escocés se ve imitado por el hecho de que el gobierno central es el único competente en cuestiones de gran trascendencia política y económica como veremos.

---

<sup>1253</sup> Veremos que la *Scotland Act* de 1998 prevé que el control de constitucionalidad de las normas escocesas se realice: por los tribunales judiciales —bien por el Comité Judicial del *Privy Council* o por los tribunales de justicia en general aunque pasará al Tribunal Supremo previsto por la *Constitutional Reform Bill 2004*— los *Law Officers*; o incluso en el momento inicial de su tramitación por el Presidente del Parlamento, o por el ministro que los promueve que deben declarar que a su juicio el proyecto de ley recae dentro de la competencia escocesa.

<sup>1254</sup> Recordemos que este modelo es el que fijaba en 1996 el informe *Scotland's Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act*, en la comisión *Constitution Unit* creada por el Gobierno conservador.

<sup>1255</sup> La *Sevel convention* establecería que en el caso de que exista una contradicción entre la legislación escocesa y británica se aplicará preferentemente la ley escocesa siempre que cumpla dos requisitos: se trate de una norma en ámbitos materiales de competencia escocesa y posterior temporalmente a la ley británica. Es decir, se trata de una convención constitucional sin fuerza jurídica vinculante para los tribunales de justicia pero que sirve de regla interpretativa para los mismos en caso de conflicto entre leyes escocesas y británicas.

<sup>1256</sup> El principio de primacía parlamentaria del Westminster se establece en el art. 28.7 de la *Scotland Act* de 1998.

En tercer lugar, desde el punto de vista representativo surge la cuestión de la disminución de la representación escocesa en el parlamento británico<sup>1257</sup>. La propia *Scotland Act* de 1998 preveía expresamente<sup>1258</sup> la disminución de representantes escoceses en la cámara de los comunes que pasarían de setenta y dos a unos cincuenta y nueve ya que se entendía que se encontraban sobre representados<sup>1259</sup>. Por este motivo, surge la *West Lothian Question*<sup>1260</sup> y los intentos por disminuir las circunscripciones uninominales escocesas. Es decir, se pretende llevar a acabo una descentralización en forma de *devolution* representativa. En el actual modelo será variado el grado de representatividad de Escocia en el Parlamento británico, el artículo 86 de la *Scotland Act* de 1998 modifica la *Parliamentary Constituencies Act* de 1986<sup>1261</sup> en el ámbito de la sobrerrepresentación escocesa en el parlamento británico y no en el parlamento escocés. En este sentido, cabe avanzar que la Junta electoral escocesa tiene que realizar una revisión del tamaño de las circunscripciones electorales en las que se divide Escocia para las elecciones del parlamento británico de este año 2006, se prevé una reducción de las mismas y consecuentemente de los escaños que representan a Escocia a cincuenta y nueve como ya anunciaba hace unos años la Junta en un informe<sup>1262</sup>. Sin embargo, en último caso quien decide sobre la composición del parlamento escocés, en concreto sobre las circunscripciones electorales uninominales, será el gobierno central<sup>1263</sup>, el parlamento escocés puede ser consultado pero no es vinculante su opinión.

---

<sup>1257</sup> BOGNADOR destaca que tras la *devolution* legislativa no habría razón para continuar con la sobre-representación escocesa no para mantener la Secretaría de Estado ya que su labor se absorbería por el Parlamento escocés. (Cfr. BOGNADOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, pp. 198 y ss).

<sup>1258</sup> Cfr. Anexo I de la *Scotland Act 1999*. Además, respecto a la sobre representación debemos añadir que ya había sido contemplada como una cuestión a solventar en el libro blanco de 1997.

<sup>1259</sup> Bajo la proporción de 55.563 electores por circunscripción escocesa le corresponden 72 parlamentarios en la cámara británica frente los 69.578 electores por circunscripción inglesa. Esta cuota electoral es la que se usa para determinar las circunscripciones electorales uninominales por ese motivo se plantea la reducción de las mismas en Escocia lo que repercutiría en una disminución de los parlamentarios escoceses en Westminster y en Edimburgo si se aplicasen las mismas circunscripciones para las elecciones de los diputados escoceses como preveía el anexo I de la *Scotland Act 1998*. Si bien, la reforma del año 2004 realizada por la *Scottish Parliament (Constituencies) Act 2004* desvinculó las circunscripciones uninominales de la elección de ambos parlamentos, de tal manera que si se reducían las circunscripciones uninominales escocesas ya no disminuiría el número de parlamentarios escoceses en Edimburgo.

<sup>1260</sup> *West Lothian Question* supone una denuncia sobre la posibilidad de que los parlamentarios escoceses debatan y voten asuntos relativos a circunscripciones inglesas pero en el caso de los parlamentarios ingleses esa función sólo se limita a las competencias que le corresponda al Reino Unido y no todas ellas.

<sup>1261</sup> Esta reforma implica suprimir la regla que asegura la representación escocesa de un mínimo de 71 escaños en la cámara de británica y pretende equiparar la cuota electoral inglesa y británica.

<sup>1262</sup> Cfr. El Informe presentado en el año 2002. Recordemos que el libro blanco *Scotland Parliament* reconocía la necesidad de reducir el número de representantes escoceses en el Westminster que la *Scotland act 1998* también lo ha previsto. Con ello se pretende que la base de representación electoral numérico-demográfica sea la misma que en Inglaterra.

<sup>1263</sup> Esto se debe a que la legislación electoral es una materia de competencial estatal.

Vemos así, que sitien la *Scotland Act 1998* marca el actual modelo de descentralización política escocesa muchos de los elementos que incorpora el proceso de la actual *devolution* ya había sido diseñados anteriormente y recogidos en otras propuestas previas. Sin embargo, la *Devolution* de 1998 marca un hito en el constitucionalismo escocés y británico al implantar un nuevo modelo de organización política territorial sin igual en el derecho comparado. Desde el tratado de la Unión hasta el actual modelo de descentralización política se han producido cambios considerables que han de considerarse para comprender la verdadera dimensión de la actual *Devolution*.

#### 2.1.2.e) *La relación entre el Tratado de la Unión y la Scottish Devolution Act*

Antes de que se propusiera la transferencia de autonomía, Escocia gozaba de considerable independencia administrativa. El Acta de la Unión de 1707 garantizaba la independencia de sus sistemas jurídico, docente y eclesiástico. Pero, en el aspecto político, Escocia dependía del gobierno de Westminster.

No debemos olvidarnos que el Reino Unido era considerado como un ejemplo clásico de Estado unitario si bien la unión de Escocia e Inglaterra supone el establecimiento de un peculiar régimen jurídico: la pérdida de las instituciones de autogobierno y la garantía de que pervivirían determinadas peculiaridades escocesas. Por este motivo, podría sostenerse que determinados artículos del Tratado de la Unión ostentan un carácter de normas o principios fundamentales que no podrían modificarse por la voluntad de una sola de las partes, en concreto, por el parlamento británico. Sin embargo, no se ha producido un reconocimiento del carácter fundamental de tales normas ni por los tribunales<sup>1264</sup> ni por el parlamento británico que las ha modificado y derogado por leyes posteriores. El mantenimiento de las peculiaridades escocesas se ha producido por la vía de los hechos y de la tradición jurídica convencional tan importante en el ordenamiento jurídico anglosajón<sup>1265</sup>.

---

<sup>1264</sup> Los casos *Gibson versus Lord Advocate*, 1975, 1992, y *Murray versus Roger*, 1992 son sólo dos ejemplos de sentencias recientes que confirman la validez de las normas que modifican preceptos del Tratado de la Unión. (Cfr., MCCORMICK, Neil, *Questioning Sovereignty: Law, State and Practical Reason*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 59).

<sup>1265</sup> Respecto a los cambios constitucionales introducidos por la *Scotland Act*, debemos destacar que aunque no han sido el primer caso de entrega de poderes o de participación de un grado de autonomía política regional en el Reino Unido, ya que Irlanda del Norte ha disfrutado de ello entre 1922 y 1972 y Esocia ha tenido su propio departamento de estado desde 1885. Pero, a pesar de esos precedentes la creación de una

Además, las novedades introducidas por la *Scotland Devolution Act 1998* en materia institucional, la creación de un parlamento o un ejecutivo escocés, no suponen una modificación y menos una derogación de las normas contenidas en el Tratado de la Unión que no prohibían su establecimiento sino que simplemente establecen el parlamento en Gran Bretaña.

Ahora bien, en el caso de que los parlamentos escocés y británico dictasen una ley contraria a lo establecido en el Tratado de la Unión. En este caso, cabe destacar que la propia *Scotland Devolution Act 1998* prevé en su artículo 37 la primacía de la *Scotland Act* y la legislación que dicte el parlamento bajo su amparo sobre cualquier precepto del Tratado de la Unión que fuese contrario a la norma escocesa de 1998. Mas no debemos olvidar que la previsión del artículo 37 se recoge en una norma ordinaria por lo que su carácter se ve limitado en la medida en que se inserta la ley ordinaria dentro del sistema de fuentes anglosajona y resulte imposible la modificación de una disposición o gozase de una posición especial dentro del sistema de fuentes. Como reconoce la propia disposición adicional IV de la *Devolution Act 1998* bajo el nombre de *enactments protected from modification*<sup>1266</sup>, disposiciones merecedoras de protección especial, a las que el artículo 29.1 de la act fija como límite a la competencia del parlamento escocés<sup>1267</sup>

Además, de este límite de jerarquía normativa, las normas del parlamento escocés se van a encontrar a la hora de modificar los artículos del Tratado de la Unión, con el límite de la competencia legislativa previstos de un modo específico por la *Scotland*

---

nueva estructura de poder en Escocia puede considerarse el mayor cambio constitucional del sistema del Reino Unido. (Cfr., CURTICE John, "A stronger or weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.95y ss.). Sobre estas particularidades del derecho anglosajón ya nos hemos pronunciado en el capítulo segundo. Sobre las garantías constitucionales que ofrecen respecto al sistema de autogobierno establecido debemos remitirnos a GAMBLE, Andrew "The Constitutional Revolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 29 y ss. que nos ofrece una visión de todo el debate doctrinal suscitado en este ámbito a la hora de evaluar el proceso de *Devolution*. Respecto a los cambios constitucionales introducidos por la *Scotland Act*, debemos destacar que aunque no han sido el primer caso de entrega de poderes o de participación de un grado de autonomía política regional en el Reino Unido, ya que Irlanda del Norte ha disfrutado de ello entre 1922 y 1972 y Escocia ha tenido su propio departamento de estado desde 1885.

<sup>1266</sup> Las *enactments protected from modification* se tratan de un grupo de normas que gozan de una protección especial al establecerse en un lugar peculiar en el sistema de fuentes aunque no sea semejante a la protección constitucional. Ejemplo de este tipo de normas son las leyes de Unión entre Inglaterra y Escocia 1706 y 1707, la ley de las Comunidades Europeas de 1972, la ley de los Derechos Humanos 1998, etc.

<sup>1267</sup> Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònoms, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 86 y ss.

*Devolution Act 1998* en los anexos 4 y 5 respecto a la no modificación de los artículos 4 y 6 del Tratado de la Unión —referidos a la libertad de comercio entre los dos reinos—; y sobre los que el parlamento escocés tiene privadas las competencias al ser reservadas exclusivamente al Estado —como es la Constitución y la unión de ambos reinos—.

De esta manera, podemos observar hasta aquí que el peculiar proceso descentralizador escocés se ha desarrollado a lo largo de estos siglos a partir de una peculiar unión a Inglaterra y el mantenimiento de peculiaridades administrativas y jurídicas; y desde el punto de vista institucional y competencial, de un modo más reciente se ha materializado en la *Scotland Devolution Act 1998*. Con esta norma ordinaria refrendada por el pueblo escocés se establece un nuevo sistema de autogobierno caracterizado por su asimetría y por presentar importantes elementos de corte federal. Pero la peculiaridad que supone el establecimiento de un sistema basado en la mera transferencia abierta de facultades mediante la exclusión de materias reservadas por el Estado nos plantea la necesidad de valorar el autogobierno escocés mediante un análisis competencial.

### *2.1.3. Necesidad de un análisis competencial a la hora de valorar el modelo de autogobierno establecido por la Devolution*

Para comprender cuál es del verdadero autogobierno de Escocia y su posición dentro del modelo Estado británico, se nos plantea la necesidad de hacer un estudio sobre el sistema de distribución de las competencias al ser el elemento principal a la hora de configurar el verdadero peso político y territorial de la región dentro del Estado.

No podemos olvidarnos la importancia que el caso de Escocia tuvo el establecimiento de los órganos de autogobierno para el desarrollo de competencias legislativas y ejecutivas de un modo especial y diferenciado de la *devolution* galesa. Por ese motivo, nos hemos referidos a ellos de un modo específico al destacar las principales novedades introducidas por la *Act* de 1998.

Si bien debemos partir de un elemento clave en este estudio comparativo: el reconocimiento de la autonomía regional española y la simple transferencia de potestades

exclusivas a Escocia. Así, la autonomía política de las regiones españolas es contemplada en el artículo 137 de nuestra carta magna y se concreta a través de la fijación de las competencias reconocidas a los diversos entes territoriales y su articulación mediante mecanismos previstos específicamente para dicho fin.

En cambio, en el caso de Escocia se ha preservado por el Tratado de la Unión diversas peculiaridades jurídicas y administrativas pero se le priva a territorio de un autogobierno, la *Scotland Act* de 1998 transfiere facultades de autogobierno y establece las instituciones pero se realiza mediante una concesión unilateral, bajo una ley ordinaria, del Reino Unido ratificada por un referéndum escocés. De esta manera, la delimitación competencial en Escocia no parte de un reconocimiento constitucional de la autonomía si no de la transferencia por ley ordinaria de una serie de competencias y establecen órganos de autogobierno. La soberanía parlamentaria como principio institucional básico del modelo anglosajón se ve garantizada por este modelo de transferencia competencial<sup>1268</sup>.

Esto genera los problemas del desarrollo de la *devolution* escocesa, las garantías jurídicas que ofrece la delimitación competencial, su desarrollo práctico, etc. Elementos que deben ser analizados para comprobar cuál es el verdadero grado de autogobierno que permite el modelo anglosajón de las listas abiertas y el mecanismo de las transferencias competenciales en un sistema de control abstracto de constitucionalidad.

La competencia reflejará el ámbito del ejercicio de los poderes del reino escocés y se configura como el elemento definidor de los mismos. De esta manera, como ya hemos destacado, la competencia, se articula como el instrumento jurídico que permitirá el ordenado ejercicio de los poderes y comprenden cuál será el responsable de la misma en cada caso.

El estudio de esta cuestión nos va a exigir el conocimiento del mecanismo previsto cuasiconstitucionalmente para tal efecto, su desarrollo normativo y su articulación práctica. Sin una estructuración clara de esos mecanismos de distribución

---

<sup>1268</sup> Para autores como BURGESS esto genera inconvenientes de cara a la reforma constitucional de corte federal. Para el autor, la soberanía parlamentaria ha sido responsable de que los líderes políticos británicos oscilasen en sus relaciones con la Unión Europea y en su profunda aversión una genuina reforma constitucional. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p. 187).

competencial y de los aspectos prácticos que implica su aplicación, no podríamos comprender el ámbito de autogobierno y la mutabilidad que plantea la *devolution* escocesa.

Una mera enumeración de materias en la *Devolution Act 1998* no nos permite comprender cuál es el grado de autogobierno alcanzado por la Escocia. Surge la necesidad de completar ese análisis competencial con su desarrollo normativo, la interpretación jurisprudencial y sus condicionantes externos, como la integración europea supraestatal.

Siguiendo el esquema previsto para el estudio de la autonomía gallega, será necesario el individualizar tanto el ámbito como la extensión de los poderes escoceses tienen sobre las diversas materias. A partir de ahí, podremos extraer los elementos que han definido la autonomía de la región y completar la comparación iniciada con el caso gallego.

En resumen, como avanzábamos a la hora de estudiar el supuesto gallego, la delimitación competencial es un elemento muy importante dentro de los sistemas federales, el hecho de que no pueda ser estudiada o explicada constituiría un defecto insalvable a la hora de comprender el cómo se ha establecido y ha ido evolucionando la *devolution escocesa* a lo largo de estos años. Es necesario, por lo tanto, el ir analizando cada uno de los elementos que la constituyen y reflexionar sobre el desarrollo de autogobierno que ha implicado el empleo de uno u otro sistema de delimitación competencial.

## 2.2. Estructura competencial

### 2.2.1. El punto de partida normativo: La *Scottish Devolution Act*

#### 2.2.1. a) La delimitación competencial constitucional. El Sistema de listas abiertas

Como indicábamos en el apartado relativo a la estructura competencial gallega, el sistema de distribución de competencias constituye el engranaje de la articulación de cualquier modelo político federal. A partir de este elemento podremos calibrar el nivel de poder

político y administrativo de los distintos entes territoriales. Recordemos, como hacíamos entonces que, dependiendo de la naturaleza del Estado —regional o federal— y de elementos de conveniencia política se opta por un sistema u otro. .

No existe una única técnica de hacer frente a esa ordenación y atribución de las facultades. El punto partida de nuestro estudio comparativo de la operatividad de los dos nuevos modelos federales señalados, es el del establecimiento de diferentes sistemas de distribuciones competenciales. El modelo gallego se caracterizaba por la delimitación competencial mediante un sistema de listas cerradas fijadas en la Constitución, desarrolladas en el estatuto gallego de autonomía y concretadas de un modo práctico por el desarrollo llevada a cabo por la actividad legislativa del Estado y de la Comunidad autónoma, la asunción de competencias por la Unión Europea y, en el que, el papel del Tribunal constitucional jugaba era determinar a la hora de establecer el contenido de las competencias autonómicas.

En el caso del modelo escocés nos encontramos ante el denominado sistema de listas abiertas fijado de un modo exclusivo en la *Scottish Devolution Act* de 1998 de una forma unilateral por el Parlamento británico mediante la reserva de competencias exclusivas para el mismo y delegando, mediante una cláusula abierta, el resto para el parlamento escocés.

A diferencia del modelo gallego las competencias atribuidas a Escocia con exclusividad no suponen un reconocimiento de una titularidad exclusiva o compartida de la misma sino simplemente una delegación sobre aquello sobre lo que el parlamento británico ha decidido que no será ámbito sobre el que le legisle. Mediante una lista negativa de competencias delegadas se perfila el ámbito competencial escocés en una simple *Act* del parlamento británico si bien aprobada por referéndum popular.

De esta manera, se asegura que el parlamento escocés legisle directamente sobre determinadas materias pero ese ámbito competencial vendría condicionado por una posterior ley inglesa sobre la cuestión o porque el propio parlamento de Escocia solicite al Westminster que legisle sobre un determinado asunto. Sin embargo, en la práctica, el modelo establecido resulta respetuoso de la competencia escocesa definida de manera que no se producen ingerencias competenciales de uno u otro ente territorial sobre las facultades materiales del otro, los mecanismos de acuerdos políticos han resultado más

operativos a la hora de dictar una posible ley sobre un ámbito material dudoso que su recurso judicial.

El modelo de distribución competencial escocesa presenta unos rasgos propios que lo identifican frente otros modelos de distribución de competencias establecidos en otros estados como España, al fijado en otras regiones del propio Reino Unido, e incluso a otros modelos de distribución competencial presentados previamente para Escocia. Por lo tanto se trata de un modelo propio, genuino aunque también recoge elementos comunes a los otros modelos señalados.

Así, el modelo escocés de delimitación de competencias presenta unas diferencias sustanciales con los anteriores sistemas de delimitación propuestos. Por un lado, se presenta una lista negativa de competencias, es del denominado *retaining model*, frente al proyecto presentado en 1979 en el que la lista era positiva<sup>1269</sup>. El sistema de lista de competencias retenidas supone que el Estado británico se reserva la competencia exclusiva, tanto legislativa como ejecutiva en las materias indicadas. Esto supondrá que el parlamento británico se pronuncia sobre lo que él se reserva como competencia y delega el resto al escocés.

En cambio, en el modelo español. Por un lado, recordemos que, el listado comprendido en la Constitución se elabora por los constituyentes y se aprueba siguiendo los trámites constitucionales previstos en la misma y concluidos con un referéndum popular. Por otro lado, debe añadirse que el listado de competencias autonómicas del Estatuto tuvo que ser aprobado al redactarse el proyecto estatutario por la comisión gallega que lo elabora y por el Congreso y, además, tuvo que ser referendado.

Por otro lado, otra de las diferencias sustanciales que presenta el nuevo modelo de distribución competencial escocesa con los anteriores proyectos presentados para esta

---

<sup>1269</sup> Recordemos que el modelo de delimitación competencial establecido en la *Scotland Devolution Act de 1979* era el conocido como *transferring model* mediante el que se enumeraban las materias traspasadas a Escocia entendiéndose reservadas para el Estado todas las demás. Este modelo presentaba unos inconvenientes importantes como son la necesaria y continua adaptación de las listas de materias traspasadas, el de la necesidad de una delimitación material más rígida y exhaustiva. El primero de esos problemas puede minimizarse si la complejidad de las listas y su extensión se adaptase a la realidad práctica permitiendo una adaptación de las listas competenciales a la misma sin necesidad de una nueva redacción. El segundo de los problemas destacados puede derivar en uno mayor el de la tendencia centrípeta del poder estatal a aglutinar todas las competencias expresamente no transferidas al ente regional rompiendo el equilibrio federal dada la primacía de sus leyes.

región se refiere a lo aprobado en referéndum por el pueblo escocés<sup>1270</sup>. En el referéndum de 1978 se sometía a aprobación de una ley que duramente había sido tramitada en el parlamento, en las mismas fechas que se sometía la ley galesa y condicionada su respuesta positiva a un mínimo de participación. En el referéndum de 1998, como ya destacamos, lo que se somete a votación es un libro blanco lo que suponía que podría haberse modificado el texto definitivo aprobado pero, desde un punto de vista positivo, facilitaba la comprensión por el ciudadano de lo expresado ya que carecía del formalismo de una ley. Esta característica del sometimiento a la aprobación por referéndum del proyecto de ley será importante como elemento legitimador ante los posibles cambios unilaterales que el parlamento británico pueda hacer frente las competencias escocesas establecidas. A pesar de la supremacía parlamentaria del Westminster en el orden constitucional británico parte de la doctrina subraya que la aprobación por referéndum de este tipo norma constituyen un plus de refuerzo ante posibles reformas unilaterales del texto por el parlamento inglés cuestión de enorme trascendencia dado el carácter constitucional esta norma<sup>1271</sup>.

El modelo de distribución de competencias en Escocia difiere de los modelos establecidos en las otras regiones. Frente el modelo del Estado autonómico que ha tendido a la equiparación competencial de las comunidades autónomas, el modelo escocés es específico para esta región. El actual sistema de listas negativas aunque semeja al Irlandés carece de la obligada supervisión al que se somete éste. Las competencias delegadas a Escocia son de *primary legislation* lo que lo distingue del modelo de

---

<sup>1270</sup> El mecanismo del referéndum juega una pieza clave en la ratificación del proceso de delegación de la autonomía escocesa. El fracaso producido en 1978 al no alcanzarse el 40% de la participación del censo electoral, cláusula de guillotina introducida en los últimos trámites parlamentarios de las *Bills* escocesa y galesa, tuvo como consecuencia inmediata que el plus legitimador del proceso de autonomía, otorgado por el referéndum, no fuese condicionado en 1998 a un mínimo de participación. Esa cláusula de participación mínima también fue omitida en los referéndums del Estatuto y de la Constitución española sin que la baja participación en los mismos condicionase un grave problema en el establecimiento y desarrollo de la delimitación competencial establecida, y en general, de la nueva forma de organización política territorial en un Estado que vivía una transición política. Esto parece reflejar que no constituye un elemento decisivo la cláusula de participación incluida en la adopción de lo referendado para que lo adoptado se establezca sin más inconvenientes que los derivados de las propias dinámicas de un proceso político y jurídico novedoso.

<sup>1271</sup> Al respecto, cabe consultar la reflexión aportada por ESTEBAN CAMPOS en la que recoge las diversas posturas doctrinales referidas a la cuestión de la posible ulterior reforma unilateral de la *Scotland Act 1998* al poder ser considerada como la nueva constitución escocesa. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 57 y ss). Vernon BOGDANOR destacaba en 1996 que, dado el papel de los tribunales de justicia en la aplicación de la ley, éstos jugarán un mayor protagonismo sobre cuestiones políticas derivadas de la *devolution* escocesa que efectivamente podría entenderse como una Constitución que abre la oportunidad para un uso creativo del Derecho en el resto del Reino Unido. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth Publishing Company, London, 1996, 192).

competencias meramente ejecutivas galés, *secondary legislation*<sup>1272</sup>. El modelo escocés se trata de un sistema de distribución competencial que atribuye potestades tanto legislativas como ejecutivas a la región lo que, en este punto, se aproxima al modelo establecido en Galicia y al resto de las comunidades autónomas españolas.

Las características competenciales peculiares derivadas del sistema de *retaining model* escocés establecido en 1998 son principalmente:

—la aparente exposición clara de las competencias que contrasta con la falta de precisión de los ámbitos competenciales lo que puede presentarse como un mero problema teórico ya que en la práctica observamos la carencia de conflictos competenciales entre el Estado y Escocia. Lo que demuestra la operatividad práctica del sistema competencial establecido a carecer de conflictos competenciales y al potencializar de acuerdos políticos delimitadores de los ámbitos competenciales.

—La falta de necesidad de completar la lista única de competencias sobre las que el Estado ejerce exclusivamente sus competencias ejecutivas y legislativas al ser todas las demás competencias delegadas a Escocia. Ésta puede ser una idea cuestionada. En realidad, la *Scotland Act 1998* parece recoger, junto a la lista expresa de competencias reservadas a Westminster, otra lista de competencias escocesas dispersas y añadidas a su marco competencial a partir de las excepciones fijadas sobre las potestades del Westminster sobre algunas materias. Es decir, habría una lista implícita de competencias exclusivas delegadas a Escocia. Y, éstas dos listas se completan con las competencias compartidas concurrentes en ejecución<sup>1273</sup>, que aunque no figuran expresamente en la *Scotland Act 1998* si se prevé la *executive devolution*<sup>1274</sup>. De manera que, nos vamos a encontrar con numerosas excepciones a la lista única de competencias como elemento definidor del modelo escocés lo que nos puede llevar a concluir que el modelo de

---

<sup>1272</sup> Recordemos que el intento frustrado de *Devolution* llevado a acabo en la década de los setenta se materializó con el desarrollo legislativo del libro blanco, *Democracy and Devolution: proposals for Scotland and Wales*, a través de un sólo proyecto de ley que recogía las autonomías escocesa y galesa, llamada *Scotland and Wales Bill*. Tras la ardua tramitación parlamentaria, las ahora leyes *Scotland Act 1978* y *Wales Act 1978* supusieron un fracaso tras su no-aprobación por referéndum popular. Sin embargo, sería la movilización política y la antipatía hacia las instituciones del gobierno central las que sustentan un apoyo popular ambiguo y un nuevo intento de *Devolution* en la década de los noventa. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.10 y ss).

<sup>1273</sup> Las competencias concurrentes serían aquellas en las que la potestad legislativa corresponde, con carácter general, al Parlamento británico mientras que la potestad ejecutiva puede ser ejercida por los gobiernos escocés o británico alternativamente o de un modo conjunto.

<sup>1274</sup> La *executive devolution* constituye un traspaso al Gobierno escocés de funciones ejecutivas correspondientes en principio al Gobierno británico. Ese traspaso se produce a través de una *Order in Council* y se recoge en *Scotland Act 1998* como una mera habilitación general al ejecutivo británico.

devolution establecido allí no se aleja tanto del modelo gallego como en un primer momento podríamos suponer. Así, podremos clasificar las competencias fijadas en el modelo escocés como: reservadas y exclusivas británicas, delegadas y exclusivas escocesas, concurrentes y compartidas<sup>1275</sup>.

—La carencia de una cláusula de prevalencia semejante a la prevista en el artículo 149.3 de la Constitución española. Simplemente, los precedentes administrativos y legales del Reino Unido delimitan de una forma relativamente clara las competencias. Las disparidades se plantean con más frecuencia entre Gales e Inglaterra a la hora de determinar los ámbitos de la legislación primaria y secundaria al prevalecer la primera, inglesa, sobre la segunda escocesa<sup>1276</sup>. Al respecto, cabe avanzar aquí que existe una gran polémica dentro de la doctrina constitucionalista del Reino Unido sobre el carácter legislativo de las *Acts* escocesas como *subordinate legislation* y su verdadera confirmación como leyes al estar subordinadas a las *Acts* del parlamento británico a las que no pueden contradecir<sup>1277</sup>.

—El establecimiento, en la propia *Scotland Act 1998*, de reglas interpretativas aplicables en la delimitación de las competencias traspasadas y reservadas. La delimitación de las competencias escocesas y británicas es una tarea difícil que no se soluciona simplemente de la lectura de la norma destacada. El propio modelo de delimitación establecido parece ser consciente de esa dificultad por lo que se prevén, frente lo que ocurre en el modelo español, criterios interpretativos dirigidos principalmente a los tribunales. Los apartados 3 y cuatro del artículo 29 y el artículo 101 contemplan estas reglas de interpretación y hacer mención a la necesidad de atender a la finalidad de la norma escocesa para comprobar si se vulnera el marco competencial estatal, a la coherencia de la norma escocesa que modifican el derecho privado o penal escocés con las materias traspasadas y reservadas<sup>1278</sup> y de realizar una interpretación restrictiva de las leyes escocesas para mantenerlas dentro de sus competencias.

---

<sup>1275</sup> Este simple esquema de clasificación competencial nos puede ser útil a efectos de identificar las verdaderas competencias escocesas fijadas en el nuevo modelo de *devolution*. Por ello, lo aplicaremos posteriormente a efectos de comparación con el modelo gallego de delimitación competencial.

<sup>1276</sup> Cfr. ARGULLOL MURGADAS, Enric, *et alii*, *Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, editorial Ariel, Barcelona, 2004, pp.217 y ss.

<sup>1277</sup> Esta cuestión será estudiada con mayor detenimiento más adelante cuando analicemos el desarrollo legislativo concreto adoptado por el Parlamento escocés a partir de la delimitación competencial de la *Scotland Act 1998*. Vid., el subapartado 2.2.2b) del presente capítulo.

<sup>1278</sup> La regla de la coherencia contemplada en el artículo 29.4 de la *Scotland Act 1998* ha de ser aplicada junto con la previsión del apartado 2 del anexo 4 de la misma norma en la que se establece que el parlamento escocés pueda modificar las reglas generales del Derecho privado y penal escocés en materias reservadas. De esta manera, el derecho penal y privado escocés se convertirían en materias sobre las que puede legislar el parlamento escocés, como si se tratase de materias delegadas. Idea que destaca y matiza ESTEBAN CAMPOS ya que determinados ámbitos de estas materias como las sociedades mercantiles o quiebra, el

Destacados los principales rasgos peculiares desde el punto de vista competencial que presenta el sistema de distribución de competencias escocés, cabe hacer una breve mención al elemento institucional del mismo. Es decir, las características fundamentales que nos encontramos en el modelo escocés desde el punto de vista institucional tras el establecimiento de la *Devolution* y que se oponen al modelo fijado en el Estado de las autonomías. En este ámbito, las principales peculiaridades que se observan serán las relaciones intergubernamentales<sup>1279</sup>. Así, en el supuesto de Escocia se puede destacar la carencia de disputas por competencias entre áreas en la que en otros estados sí se establecen. Además, no hay límites en la participación de regional, especialmente de Escocia en al Unión Europea y los mecanismos establecidos para organizar y desarrollar las relaciones intergubernamentales no han sido utilizados sistemáticamente.

Vemos, por lo tanto, que la distribución de competencias operada en Escocia se caracteriza ante todo por la carencia de reglas generales en la distribución de competencias, se trata de unas normas *ad casum*, que actúan en el marco de una descentralización asimétrica. La *Scotland Act* opera como el marco general de la distribución de competencias en Escocia sin que tengan que considerarse ninguna lista de competencias previas establecidas en algún otro texto constitucional<sup>1280</sup>. Estas serán las premisas de las que debemos para comprender como opera un sistema de retención de competencias establecido por el ente estatal a la hora de configurar el ámbito de autogobierno regional.

### 2.2.1.b) La *Scottish Act* como reforma de la Constitución británica

---

derecho de la competencia, la propiedad intelectual y protección de consumidores han sido reservados por el Westmister o ha legislado sobre ellos sin el consentimiento del parlamento escocés —es el caso, entre otros de la *Terrorism Act 2000* o la *Postal Services Act 2000*—. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 180).

<sup>1279</sup> Esta cuestión se analizará en el suapartado 2.3.3.b) y es referida de un modo especial por JEFFERY y WINCOTT al referirse al equilibrio de la *Devolution* en JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.9 y ss).

<sup>1280</sup> Por este motivo en este punto debemos desviarnos del esquema de investigación aplicado en el estudio del marco competencial gallega. Entonces, en el caso de Galicia, incluíamos dentro de este apartado un subepígrafe específico referido a la delimitación competencial establecido en la Constitución española como punto de partida del marco fijado en la Comunidad autónoma. Ahora, omitimos ese apartado e incluimos el estudio del marco competencial operado por la *Scotland Act 1998* respecto a la reforma de la Constitución británica.

Como indicamos en líneas anteriores, mientras que el proceso español de federalización parte de un contexto de transición política, el proceso de autogobierno regional británico se establece dentro de un marco de transformación política amplia pero que no supone una escisión frente al anterior modelo<sup>1281</sup>. Además, la supremacía parlamentaria del Westminster y el especial sistema constitucional anglosajón marcarán las bases de un nuevo sistema político regional de carácter federal.

En el ámbito de la delimitación competencial, esto va a tener un reflejo muy importante. Mientras que en el caso gallego la Constitución española configura el parámetro constitucional básico de la distribución de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma gallega, en el supuesto escocés los marcos de la distribución competencial vienen establecidos por una simple *act* dictada por el parlamento británico. Esta norma británica ampliará el autogobierno escocés desarrollado hasta entonces a partir del Tratado de la Unión. En la medida en que el *Act of Union* constituye un elemento constitucional británico y la *Scotland devolution act 1998* supone una reforma constitucional parcial<sup>1282</sup> de los ámbitos competenciales e institucionales diseñados hasta el momento<sup>1283</sup>.

Recordemos que el sistema constitucional inglés se caracteriza por una gran peculiaridad constitucional, la inexistencia de una constitución codificada<sup>1284</sup> pero

---

<sup>1281</sup> Algunos autores hablan de una ruptura radical, como es el caso de JEFFERY, BLUMER, CURTICE, HOPKINS, BRADBURY y WINCOTT, entre otros. Sin embargo, como vimos, las asimetrías históricas ya existían y se habían reconocido ciertos poderes regionales y establecido algunas instituciones particulares en las mismas. Por lo que el proceso de *Devolution* no es algo nuevo en la tradición política constitucional británica, lo novedoso será su efectividad práctica y el alto grado de autogobierno alcanzado; es decir, su actual dimensión. Esto va a exigir una adaptación de los demás elementos del constitucionalismo británico al mismo.

<sup>1282</sup> Destacamos el concepto de reforma constitucional parcial en la medida en que la *Scotland Devolution Act 1998* introduce un incremento de autogobierno escocés modificando una norma que forma parte de la constitución británica, mediante una simple *Act* del parlamento británico, condicionada temporalmente a la revocación de las transferencias realizadas y que sólo se referiría a Escocia.

<sup>1283</sup> Conviene aquí traer a colación lo explicado en páginas anteriores sobre las relaciones entre la *Scotland Devolution Act* y el Tratado de la Unión para entender en qué medida ha operado la reforma.

<sup>1284</sup> En este sentido se habla de la inexistencia de una constitución escrita, como ocurre con el sistema israelí, traslademos aquí las notas señaladas por WHEARE que determinaría la carencia de esa constitución escrita en el Reino Unido, (*cf.* WHEARE, Keneth, *Las constituciones modernas*, Nueva colección labor, labor S.A, Calabria, Barcelona, 1974, pp.15 y ss). Pero como hemos mantenido a lo largo del trabajo, esta afirmación es relativa ya que los parámetros de constitucionalidad en el ordenamiento constitucional británico vienen fijados también por textos escritos de trascendencia jurídica fundamental como son, entre otros, la Carta magna o la *Bill of Rights*, por lo tanto si sería una Constitución dispersa pero escrita en parte. Se trata de una constitución no codificada aunque con el adicional problema de la determinación su propio contenido, al ser difícil identificar el derecho no escrito.

flexible<sup>1285</sup> y la primacía parlamentaria lo que definirá, con carácter especial, un marco competencial escocés configurado en una simple ley. Estos elementos plantean cuestiones importantes<sup>1286</sup> a efectos de la reforma flexible del marco competencial establecido al carecer de una garantía constitucional:

Por un lado, el ordenamiento británico carece de una Constitución codificada<sup>1287</sup> que determine de un modo concreto el ámbito competencial de sus instituciones y, en concreto fije el marco de autogobierno regional. Por este motivo la *Scottish Act 1998*, *Welsh Act* y la establecida para Irlanda de Norte se configuran como las normas básicas que definen los perfiles del autogobierno regional. Así, puede entenderse que estas normas gozan de un carácter constitucional básico del autogobierno regional británico reformando el anterior modelo de organización territorial del poder. Dada la flexibilidad de la Constitución británica y el valor jurídico de las *acts* del Westminster no resulta descabellado el entender que dichas normas formarían parte de la Constitución británica reformulada en el ámbito de la organización política estatal<sup>1288</sup>.

Así mismo, existe un potencial poder del parlamento inglés para derogar parcial o totalmente esta *Scotland Act* con otra simple *act*<sup>1289</sup>. Por este motivo cabe plantearse si es

---

<sup>1285</sup> La Constitución puede ser modificada por Ley del parlamento o por acuerdo general de modificar una convención. La flexibilidad de la Constitución británica permite explicar el por qué de su amplio desarrollo con el paso de los años.

<sup>1286</sup> La inexistencia de una constitución codificada en el Reino Unido va a suponer un elemento trascendente en el diseño del modelo federal británico hasta el punto que BURGESS subraya que “la tradición británica del federalismo ha sido víctima de una elaborada decepción constitucional”. De este modo, se explicaría que, las ideas federales apareciesen intermitentemente como marginales a las principales directrices de las actividades políticas dada la inexistencia de una constitución que garantizase el autogobierno regional. Por este motivo, no resultaría extraño que la restauración de una tradición federal pudiese suscitar la idea de una necesaria reforma constitucional. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p. 184).

<sup>1287</sup> Cabe añadir un matiz a esta afirmación. La evolución constitucional británica acontecida en las últimas décadas ha llegado a cuestionar el propio carácter codificado de la misma. En concreto, desde que el Reino Unido ingresó a la Comunidad Europea en 1973, las decisiones de la Corte de Justicia Europea han determinado y codificado cada vez más el derecho británico en las áreas comprendidas por los diversos tratados de los cuales el país es parte. A raíz de este proceso, las disposiciones constitucionales y jurídicas británicas están comenzando a parecerse a las del resto de Europa desde el punto de vista de su codificación.

<sup>1288</sup> Sobre el cambio constitucional del Reino Unido operado por estas normas puede consultarse CURTICE John, “A stronger or weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.95–113; GAMBLE, Andrew “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 19-35. En el caso del trabajo de GAMBLE se expone la polémica doctrinal suscitada al respecto para concluir, como HAZELL o NAIR, que la *Devolution* no supone un mero maquillaje si no que implica cambios sustantivos constitucionales desde el punto de vista político territorial.

<sup>1289</sup> Este hecho aunque parece inimaginable en el ordenamiento jurídico español dado el carácter constitucional y estatutario de la delimitación competencial, pero, vimos que en el desarrollo normativo y

posible hablar de una reforma constitucional, realizada por las tres *acts* señaladas, si un simple cambio en las decisiones del parlamento pueden tener como resultado el no reconocimiento del autogobierno regional. Sobre esta cuestión debemos añadir que partimos de un concepto de constitución amplio, flexible y carente de una plena codificación. En la práctica, el modelo de organización territorial implantado lejos de constreñir el autogobierno regional opera en aras de su extensión incluso al ámbito inglés y local. Lo que refleja la evolución y expansión de la reforma constitucional operada.

Por otro lado, no existe ningún tipo de control de la competencia de las instituciones británicas. Cabe que éstas, en particular el parlamento por su supremacía, vulneren el ámbito competencial escocés sin que se pueda interponerse ningún recurso ante el Comité Judicial del Consejo Privado —*Judicial Committee of the Privy Council*—. El *Privy Council*, como advertiremos más adelante<sup>1290</sup> ha devenido pues en una especie de Tribunal Supremo *ad hoc*, una especie de intérprete supremo de esta nueva constitución de poder descentralizado que el caso de Escocia se sustenta en lo establecido en la *Scottish Act 1998*. Pero las atribuciones del *Privy Council*, en el ámbito del control de la constitucionalidad son parciales, se extienden únicamente al control de la competencia de las instituciones devueltas pero no de la actividad de las instituciones británicas<sup>1291</sup>. Sin embargo, la carencia de un control competencial estatal y la supremacía parlamentaria pueden ser elementos potencialmente peligrosos a la hora de configurar una verdadera autonomía escocesa, como veremos, en la práctica no ha sido así. A pesar del carácter delegado de las competencias escocesas, de la peculiaridad de sus *acts* dentro del ordenamiento jurídico y la posible ingerencia competencial británica, la inexistencia de conflictos de competencias entre las

---

jurídico de las competencias se ha cuestionado desde un punto de vista jurisprudencial y doctrinal en el caso de las leyes de bases abusivas del concepto básico atributivo de una mayor competencia estatal.

<sup>1290</sup> Aquí basta, simplemente, señalar que el *Privy Council*, es un órgano integrado por jueces de la Cámara de los Lores, que tradicionalmente era competente en materia de litigios constitucionales, ya que conocía, principalmente, de recursos interpuestos contra las decisiones de las Cortes Supremas de los territorios de ultramar o de ciertos Estados de la Commonwealth. Sobre esta cuestión nos referiremos de un modo más preciso en el apartado 2.3.1 de este capítulo.

<sup>1291</sup> Por este motivo, autores como ESTEBAN CAMPOS destacan que la falta de mecanismos concentrados que frenen la ingerencia por parte del poder estatal puede sustentarse en la peculiar naturaleza jurídica de la *Scotland Act*. Como veremos en el apartado específico dedicado a analizar el control de constitucionalidad de las normas realizado por el *Privy Council*, subraya entre los elementos no constitucionales de la *Scotland Act* esta falta de control de constitucionalidad de las normas británicas que afectan competencias escocesas, llegando a negar el carácter constitucional de la *act* de 1998. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp.57 y ss). Pero no debemos confundir términos, que la *Scotland Act* no pueda ser identificada con una Constitución o Estatuto no significa que no se le reconozca un estatus jurídico particular que la integre dentro del amplio concepto de Constitución británica, como puede entenderse la inclusión del estatuto de autonomía gallego dentro del bloque de constitucionalidad. Esta idea es fácilmente admisible bajo un concepto flexible de Constitución como el anglosajón. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp.165).

partes protagonistas demuestra la eficacia de un sistema de distribución de competencias. La operatividad de la delimitación competencial se verá reflejada en la negociación política como cauce de resolución de problemas de competencias.

Además, el problema de la *subordination legislation* puede plantear la duda sobre la verdadera entidad de la reforma constitucional operada al entenderse que el autogobierno escocés se limita a una mera subordinación legal. Cabe plantearse, entonces, la determinación de posición jurídica de las normas del parlamento escocés dentro del sistema jurídico británico. Dada la supremacía de las *acts* del Westminster las leyes escocesas se colocan en una posición de subordinación respecto a las normas británicas. Esta posición jurídica prevalente de las normas británicas se releja en la propia norma institucional de la autonomía escocesa. Así, los artículos 29. 2.b) y 29.2.c) de la *Scottish Act 1998* prohíben al parlamento escocés legislar sobre las materias reservadas al parlamento británico. Además, de un modo más concreto, en el artículo 29.2.c) establece la prohibición de modificación de determinadas leyes estatales enumeradas en el anexo 4 de la *Scottish Act 1998*.

Establecidas esas limitaciones sobre las normas emanadas del parlamento escocés, BOGDANOR <sup>1292</sup> sostiene que las leyes del Parlamento escocés, aunque tengan la denominación de leyes, no son leyes en el mismo sentido que las del Parlamento británico. Pero lo cierto, es que, independientemente de la posición jurídica de las normas escocesas, el proceso de *Devolution* sustentado, en el caso de Escocia en la *Scotland Act*, supone una reformulación de la organización política territorial británica, que redundará en la reforma constitucional de estos apartados <sup>1293</sup>.

---

<sup>1292</sup> Además BOGDANOR señala como principales diferencias entre las *acts* del Westminster y las *acts* escocesas las siguientes: 1. Los poderes legislativos del Parlamento escocés son concedidos por el Parlamento británico, que puede asimismo en cualquier momento revocarlos, lo que parece recordar más bien a la figura de la legislación delegada. 2. Las leyes del Parlamento escocés, así como los actos de las instituciones escocesas, son susceptibles de recurso y de anulación ante los tribunales, mientras que las leyes del Parlamento británico no pueden jamás ser recurridas ante los tribunales. 3. Si una ley del Parlamento británico es contraria a la Ley de Derechos Humanos de 1998 un tribunal puede declarar aquélla incompatible con ésta, pero ello no afectará para nada a la validez de la ley y ni siquiera se puede imponer al Parlamento británico la obligación de cambiar el texto. Sin embargo, el Parlamento escocés no puede legislar en contradicción con la Ley de Derechos Humanos de 1998. En concreto, esta ley considera los actos del Parlamento escocés como legislación subordinada, lo cual implica que dicha legislación del Parlamento escocés será invalidada si es declarada incompatible con algún precepto de la citada Ley de Derechos Humanos de 1998. (Cfr. BOGDANOR, Vernon., *Devolution in the UK*, Edimburgo, 2000, pp. 64 y ss).

<sup>1293</sup> Cfr., HAZELL, Robert, "Reforming the Constitution", *Political Quarterly*, vol. 72 n°1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 39-49, en este trabajo se incluye un listado de los documentos políticos en los que se establecen las reformas individuales que bajo el nuevo programa laborista se pretendían realizar; así

Por lo tanto, observamos que, bajo estos parámetros, no se puede eludir la integración de la *Scotland Act 1998* dentro del amplio concepto de constitución británica, como puede entenderse la inclusión del estatuto de autonomía gallego dentro del bloque de constitucionalidad español. Por esta razón, podemos afirmar, aun más, la *Scottish Act* ha supuesto una reforma de la Constitución británica en los términos de instituciones, competencias, y legislación<sup>1294</sup>. A continuación analizaremos cuáles han sido las principales novedades introducidas por esta norma respecto al autogobierno escocés y su desarrollo, centrándonos para ello en el estudio de los parámetros competenciales a efectos de su comparación con el modelo gallego de autogobierno.

### 2.2.1.c) Las competencias en la *Scottish Devolution Act*

Las *British Devolution Acts* otorgan básicamente la misma categoría de materias bajo el sistema descrito en líneas anteriores. De manera que, en la *Welsh Act* se confieren competencias a su Asamblea<sup>1295</sup> en campos particularmente sustantivos pero a diferencia de las competencias escocesas a Gales se le confieren competencias en lo que se denomina *secondary legislation* lo que vienen a ser competencias ejecutivas frente las competencias escocesas en la llamada *primary legislation*, es decir, competencias legislativas y ejecutivas propias escocesas.

El mecanismo de atribución de esas facultades materiales es del definido como sistema de listas abiertas. Mediante una reserva de materias, una larga lista de

---

como un listado de la implementación del gobierno de ese programa de reforma constitucional y su concreción por disposiciones regionales.

<sup>1294</sup> BOGDANOR sobre esta cuestión ya se pronunciaba en 1996, e indicaba que la *devolution* a Escocia y Gales significaría la ausencia de situaciones políticas patológicas e, incluso que, la supremacía del parlamento cesase sobre Escocia. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Essays on British Government*, Darmouth Publishing Company, London, 1996, pp. 191-192). Sin embargo, la reforma constitucional operada con la *Devolution* no supone la desaparición del principio de soberanía parlamentaria; la propia *Scotland Act 1998* establece mecanismos que aseguran su pervivencia, como son en el caso de conflictos de competencias o la revocabilidad del sistema de distribución de competencias, a los que nos referiremos a lo largo de esta parte del capítulo tercero. En este sentido, HOPKINS matiza que la doctrina de la soberanía del Parlamento debe analizarse en un determinado contexto, el de la alta legitimidad política de las instituciones —sobre todo las escocesas— por la vía del referéndum. De este modo, las enmiendas o la derogación de las *Devolution Acts* de Escocia y Gales casi con certeza estimularían a los nacionalistas y amenazaría la unión con los partidos británicos reclamando su defensa. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p.171)

<sup>1295</sup> Recordemos que la Asamblea galesa es responsable de las funciones que anteriormente cumplía la Oficina de Asuntos Galeses y está facultada para modificar leyes sancionadas en el parlamento de Londres que afecten a las áreas con poder delegado o descentralizado.

competencias sustantivas, a favor del Parlamento británico se definen por exclusión las competencias escocesas. Este modelo de delimitación competencial semeja más claro a efectos de clasificación de los distintos tipos de competencias.

Si bien en el caso del estado autonómico destacábamos la dificultad que suponía organizar, de un modo coherente y ordenado, en distintos tipos competenciales las materias detalladas mediante el sistema de listas cerradas. En el caso del Reino Unido nos encontramos con una mayor facilidad a la hora de fijar los ejemplos de competencias. Como destaca CRAIG cuanto más larga y compleja sea la lista de materias traspasadas o reservadas más se dificulta la delimitación competencial<sup>1296</sup>.

Si bien en el caso de un sistema de retención de competencias como el de la *devolution escocesa* cuanto menor sea la lista de materias reservadas mayor será la de las materias transferidas. Esto implicará que para que una materia se entienda como competencia estatal expresamente tiene que ser determinada como tal o debe haber una legislación británica específica sobre esa facultad material que revoque la potestad escocesa. Este elemento presenta una gran diferencia frente el modelo español. La Constitución española en su artículo 149.3 prevé el principio de supletoriedad del Derecho estatal<sup>1297</sup>, de manera que, si el Estatuto de autonomía gallego no asume expresamente una competencia material se entiende que esa corresponde al Estado. Además, el derecho del Estado conforma como supletorio del Derecho de la Comunidad gallega.

Frente esa supletoriedad estatal, el modelo de *devolution* escocesa claramente fija como competencias escocesas todas las no expresamente atribuidas al Estado sin que sea necesario su asunción por la región. La competencia escocesa se atribuye de un modo automático. Pero este amplio ámbito competencial escocés podría limitarse, dado que *Scotland Act* no lo impide por una posterior norma estatal que ingiera sobre la competencia escocesa, en cuyo caso prevalece la norma británica sin que quepa ningún recurso constitucional que lo impida. En este punto podemos establecer una especie de paralelismo con el principio de prevalencia del artículo 149.3 pero limitado a los términos

---

<sup>1296</sup> Cfr. CRAIG, Paul P., *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999, p. 204.

<sup>1297</sup> Cfr, aquí también las sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 20 marzo entre otras, que lo desarrollan.

descritos en el apartado de nuestro trabajo dedicado al estudio al ulterior desarrollo de la delimitación competencial y de la labor del tribunal constitucional en este ámbito.

Siguiendo este sistema de retención de competencias, el anexo 5 de la *Scotland Act 1998* recoge el listado de las materias objeto de la distribución competencial entre el Estado y Escocia. En concreto, sólo se enumeran aquellas que el Estado se reserva. Frente al modelo español establecido en la Constitución española o en el Estatuto de autonomía gallego no se parte de la redacción de varias listas competenciales ni de diferentes tipos de facultades materiales de un ente territorial u otro.

De este modo, podemos establecer diferentes tipos de clasificaciones competenciales, que, como vimos en el caso de la delimitación competencial autonómica, podrían ir desde un modelo más sencillo a uno más detallado y complicado:

1. A tenor de la titularidad de las competencias y el ejercicio de las mismas se puede fijar simplemente una distinción entre competencias reservadas y competencias delegadas. Las primeras comprendería las materias, generales o concretas, específicamente indicadas en el anexo 5 de la *Devolution Act* escocesa. Las segundas incluirían de un modo residual todas las demás competencias que se entienden delegadas a Escocia y las excepciones de las reservadas al Reino Unido, que son especificadas también en el anexo 5.

Dentro de este primer grupo de tipos competenciales cabría complicar la clasificación distinguiendo entre competencias plenas o íntegras, las competencias exclusivas limitadas, las competencias compartidas, las concurrentes, las competencias indistintas<sup>1298</sup>. De esta manera, serían competencias plenas o íntegras las competencias estatales reservadas de un modo general; las competencias exclusivas limitadas serían las reservadas de una manera específica o las transferidas de modo exclusivo a Escocia ya que pueden ser revocadas o como excepción de una reservada; y, respecto a las competencias concurrentes y compartidas podemos añadir que éstas no son fáciles de

---

<sup>1298</sup> Traeríamos a colación la clasificación establecida por FERNÁNDEZ SEGADO para las competencias españolas ya destacado a la hora de analizar la delimitación competencial autonómica gallega, ahí nos remitimos. (Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Distribución de competencias en la Constitución española”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, volumen V, diciembre de 1994, Valdivia, Chile, pp. 39-51).

identificar en el modelo británico al atribuirse las potestades legislativas y ejecutiva sobre las materias de un modo cuasi exclusivo.

También dentro del primer tipo sistematización de competencias, pero en una posición intermedia, podemos incluir la clasificación que simplemente distinguen entre: competencias exclusivas reservadas al Reino Unido, competencias exclusivas transferidas a Escocia, competencias compartidas y concurrentes.

2. A tenor del origen de las mismas, podemos distinguir entre competencias genuinamente reservadas al Reino Unido o traspasadas a Escocia, y las atribuidas de un modo derivado a Escocia como excepciones a la competencia estatal. Como vimos el anexo 5 de la *Devolution act 1998* también las contempla de un modo expreso.

Dentro de este apartado podemos generalizar más y distinguir simplemente entre competencias expresamente referidas frente competencias implícitamente atribuidas<sup>1299</sup>. Dentro del primer tipo, las competencias expresamente referidas, se incluirían las materias reservadas de un modo general y específico para el Reino Unido y las excepciones a esas reservas que constituyen materias delegadas a Escocia. En el segundo grupo de competencias, las implícitas, correspondería la cláusula abierta de materias delegadas a Escocia.

3. En función a su ámbito material, también se puede establecer una clasificación de las competencias según se trate de materias que:

—han de ser comunes a toda el Reino Unido, materias de vital importancia o materias económicas, estas corresponderían al Estado e incluirían la Constitución, las relaciones internacionales, la defensa y seguridad nacional, la administración pública, los secretos oficiales, la seguridad social, correos, terrorismo, política económica y moneda, mercados financieros, competencia, propiedad intelectual, etc.

—no han de ser comunes a todo el Reino Unido, que presentan peculiaridades específicas en el territorio, sin vital importancia general para todo el Estado. Dentro de este grupo se incluirían las demás materias delegadas a Escocia y referidas a ámbitos tan

---

<sup>1299</sup> Esta clasificación nos recuerda a la establecida por ÁLVAREZ CONDE, ya analizada con el supuesto gallego, que distingue entre competencias mínimas, competencias derivadas, competencias remanentes o residuales. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional, Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, volumen II, segunda edición, tecnos, Madrid, 1993, pp.427 y ss).

disparos como cultura y educación; museos-, protección del patrimonio histórico; desarrollo económico y transporte; justicia e interior que incluye el propio derecho penal, procesal-penal, civil y sus tribunales; agricultura y pesca, etc.

A efectos de facilitar la comprensión analítica del autogobierno escocés mediante el análisis de su ámbito competencial concreto y su comparación con el modelo gallego de listas cerradas, el sistema más sencillo de distribución de competencias parece ser el más útil para nuestro estudio. Por ello, simplemente indicaremos cuáles son las competencia reservadas, las transferidas las reglas interpretativas a efectos de delimitación competencial para proceder, posteriormente, al estudio del desarrollo práctico de las previsiones de la *Devolution Act* escocesa.

*i) Las competencias exclusivas reservadas al Reino Unido.* El anexo 5 de la *Scotland Act 1998*, aunque recoge una única lista de materias reservadas como competencias exclusivamente británicas, se divide en tres partes diferenciadas: la primera establece reservas generales, la segunda establece reservas específicas y la tercera fija disposiciones interpretativas.

Esa lista de materias reservadas al gobierno británico<sup>1300</sup> son, a tendiendo a las materias que comprenden<sup>1301</sup>, tanto materias de vital importancia para el país como las materias que exigen una regulación común para todo el territorio.

—La competencia sobre los asuntos financieros y económicos incluyendo la política fiscal y la regulación financiera, que incluye la política económica y monetaria, lo que supone que cuestiones como la acuñación de la moneda, los mercados financieros, las asociaciones empresariales, los servicios financieros, el sistema crediticio, etc sean competencias estatales sin que quepa ingerencia escocesa.

---

<sup>1300</sup> A efectos de enumeración de las competencias británicas resultan de gran ayuda las listas competenciales elaboradas por CUCHILLO FOIX (Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 82 y ss).

<sup>1301</sup> Cfr. YOUNG, Ernest A., "What British Devolutionaries Shoul Know about American Federalism", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 278 y ss. Y la clasificación aportada por ESTEBAN CAMPOS (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp.176 y ss).

—La competencia sobre los asuntos de interior, *home affairs*, aquí se encuentran incluidas: la política de drogas; armas de fuego y explosivos; inmigración, nacionalidad y extradición; régimen electoral<sup>1302</sup>; seguridad nacional, interceptación de comunicaciones, secretos oficiales y terrorismo; la administración pública; procedimientos de investigación científica<sup>1303</sup> y utilización de animales para fines científicos<sup>1304</sup>; el juego de envite y azar, loterías y quinielas, estados de alarma, excepción y sitio.

—La competencia sobre la industria y el comercio<sup>1305</sup>, en la que se incluye las asociaciones de negocios; la insolvencia, quiebra y concurso de acreedores; las cuestiones sobre la competencia y política *antitrust*; los controles de importación y exportación, la pesca fuera de las aguas escocesas; la protección del consumidor; regulación industrial, seguridad y responsabilidad; pesos y medidas; correos y telégrafos y la seguridad de las telecomunicaciones; zonas protegidas desde el punto de vista industrial; los modelos de los productos; el Consejo Asesor para el desarrollo industrial; la protección de los derechos industriales, comerciales y económicos y la propiedad intelectual.

—Las competencias en energía<sup>1306</sup>, incluyendo aquí la electricidad, el petróleo, gasolina, el gas, el carbón y la energía nuclear; la conservación de energía así como las políticas de distribución y desarrollo.

—El transporte, incluyendo aquí las políticas en materia de carreteras, ferrocarril y transporte aéreo y marítimo, tanto fuera como dentro del territorio escocés en todos los ámbitos<sup>1307</sup>.

---

<sup>1302</sup> Si bien veremos que Escocia ha dictado diferentes normas referidas al régimen electoral local ya que se entiende que el poder local es competencia exclusiva escocesa. Así, podemos citar como ejemplos de normas escocesas en este ámbito; *Census (Amendment) (Scotland) Act 2000*; *Scottish Local Government (Elections) Act 2002*; o la *Local Electoral Administration and Registration Services (Scotland) Act 2006*.

<sup>1303</sup> Sobre esta materia se han dictado algunas *acts* escocesas con plena validez jurídica al corresponder a ámbitos muy concretos que se entienden fuera de la competencia estatal. Así nos encontramos por ejemplo con la *Prohibition of Female Genital Mutilation (Scotland) Act 2005* relativa a la libertad sexual o en relación con la investigación y el tejido humano *Human Tissue (Scotland) Act 2006*.

<sup>1304</sup> La *Protection of Wild Mammals (Scotland) Act 2002*<sup>1304</sup> y *Dog Fouling (Scotland) Act 2003* son normas escocesas vigentes que se refieren a algunos aspectos de este ámbito competencial.

<sup>1305</sup> Aunque Escocia establece normas en este espacio como son *Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000*, *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005*, *Sea Fisheries (Shellfish) Amendment (Scotland) Act 2000*, *Salmon and Freshwater Fisheries (Consolidation) (Scotland) Act 2003*, *Robin Rigg Offshore Wind Farm (Navigation and Fishing) (Scotland) Act*, etc.

<sup>1306</sup> Las competencias escocesas en este campo se han desarrollado sobre la industria del agua las *Water Industry (Scotland) Act 2002* y *Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003* son ejemplo de su importancia.

<sup>1307</sup> Aunque se dictan varias normas escocesas referidas a las líneas de tranvías y ferrocarriles así como de peajes en las comunicaciones. Ejemplos de esa normativa escocesa que veremos más adelante son:

—La seguridad social<sup>1308</sup>, incluyendo el sistema básico de seguridad social; la protección y ayuda a la infancia; las pensiones, jubilaciones y las prestaciones sociales; y las pensiones de guerra.

—La regulación profesional incluyendo las profesiones relativas a la sanidad; a la de los arquitectos; auditores e interventores contables.

—La materia del empleo, incluyendo las relaciones laborales (*industrial relations*), la seguridad laboral, el desempleo y la lucha contra el desempleo<sup>1309</sup>.

—La salud y las medicinas incluyendo<sup>1310</sup>, como competencias del Westminster cuestiones tan polémicas como el aborto, la genética, el transplante de órganos, instrumentos médicos y venenos, la asistencia alimentaria y los medicamentos.

—Los medios de comunicación de masas y la cultura, incluyendo la radiodifusión y correos; la interceptación de las comunicaciones; préstamos y utilización de los lugares públicos; responsabilidad administrativa de conservación del Patrimonio histórico y la liquidación de los derechos hereditarios de las obras de arte.

—Las relaciones internacionales, la defensa y seguridad nacional, el terrorismo son materias reservadas al Estado en aras de preservar su propia integridad.

—Las competencias de las instituciones, organismos y entidades públicas que operan en Escocia se consideran reservadas a las instituciones británicas si todas sus

---

*Transport (Scotland) Act 2001* o la *Transport (Scotland) Act 2005*; la *Stirling-Alloa-Kincardine Railway and Linked Improvements Act 2004* o la *Waverley Railway (Scotland) Act 2006*; la *Edinburgh Tram (Line One) Act 200* y *Edinburgh Tram (Line Two) Act 2006*

<sup>1308</sup> En el ámbito de la seguridad social Escocia desarrollará desde el punto de vista normativo políticas sociales dedicadas a los sectores más débiles de la población en políticas de vivienda, y alquileres, etc. Ejemplos de normas escocesas que abordan estas cuestiones son: *Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000*, *Homelessness (Scotland) Act 2003*<sup>1308</sup>, *Tenements (Scotland) Act 2004*, o la *Vulnerable Witnesses (Scotland) Act 2004*.

<sup>1309</sup> En la esfera de los derechos sociales y los laborales relativos a la maternidad nos encontramos con normas escocesas como la *Breastfeeding etc. (Scotland) Act 2005*, sobre la regulación del derecho de maternidad y lactancia en el ámbito laboral.

<sup>1310</sup> En este campo competencial Escocia ha establecido una amplia regulación normativa que parte desde el punto de vista general con la *Regulation of Care (Scotland) Act 2001* o la *Community Care and Health (Scotland) Act 2002*, la *Primary Medical Services (Scotland) Act 2004*, o la *Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005*.

competencias se reservan íntegramente al Reino Unido, si fueren compartidas se consideran competencias transferidas e instituciones escocesas<sup>1311</sup>.

—Finalmente, también tiene competencia sobre asuntos diversos en los que se incluyen la retribución judicial, las políticas de igualdad no discriminación e igualdad de oportunidades, la hora oficial, el control y uso de armas, el control urbanístico<sup>1312</sup> y la política sobre el espacio exterior.

De esta lista de competencias reservadas al parlamento inglés podemos extraer varias premisas:

Respecto a la primera debemos recordar que en la legislación española el sistema competencial se articula inicialmente mediante la clasificación de al menos tres tipos de competencias exclusivas estatales y autonómicas y compartidas. Sin embargo, la clasificación anglosajona semeja más sencilla ya que habla, simplemente, de competencias reservadas al Westminster sobre las que exclusivamente le corresponde a el toda competencia hasta el punto que la sección 29(1) de la *Scottish Act* prevé que las leyes del parlamento escocés que recaigan sobre esas categorías reservadas y por lo tanto fuera de sus competencias legislativas no serán leyes. De manera que, en principio la extralimitación escasea de su ámbito competencial supone negar la condición de ley a ese pronunciamiento de su parlamento sin que el artículo especifique la declaración de una nulidad concreta por un órgano determinado. Es decir, la declaración de no ley se prevé de un modo abstracto para cualquier *Act* escocesa dictada fuera de su ámbito competencial.

Por otro lado, y en segundo lugar, se advierte que la reserva de las competencias inglesas recae sobre materias trascendentales lo que para algún autor supone que, de una simple lectura de las previsiones legales, no resulte tan fácil determinar sobre qué materias realmente puede legislar el Parlamento escocés. Por lo tanto, pueden plantearse

---

<sup>1311</sup> Si bien esto se establece en la tercera sección del anexo 5 se establece una excepción las entidades públicas transfronterizas. En materia de las entidades públicas transfronterizas se considera reservadas al Estado las competencias referidas a su creación, modificación y supresión; composición y funciones; propiedades derechos y responsabilidades; el control y supervisión de su actuación y financiación. Sin embargo, la asistencia, la ayuda y promoción de sus actividades industriales y económicas en Escocia son ámbitos competenciales que pueden ser abordados por el parlamentos escocés.

<sup>1312</sup> Aunque se dictan norma escocesas en este ámbito como es la *Building (Scotland) Act 2003*.

dudas sobre la claridad expositiva que tendría el sistema de listas abiertas como delimitador claro de los ámbitos competenciales si éstos determinan un gran número de materias e importantes a favor de uno de los entes territoriales. Esto además, se ve reforzada por la idea de que mientras en algunas materias no atiende al principio de la territorialidad<sup>1313</sup> en otras cuestiones se reserva un ámbito territorial concreto como es el caso de la pesca fuera de las aguas escocesas lo que supone el establecimiento de competencias residuales en las aguas escocesas

La tercera de esas premisas sería que, al establecer grandes ámbitos materiales se puede observar, al menos de un modo más claro, hasta dónde llegan las competencias regionales ya que eso ámbitos estaría por completo fuera de su competencia. Lo negativo de ello, sería la disminución de su ámbito competencial y por lo tanto de su autogobierno. Pero lo positivo, desde la técnica de determinación de la titularidad es la transparencia a la hora de determinar el titular competencial sin que sea necesario profundizar sobre delegaciones competenciales, establecimiento de bases y su ámbito, la concreción jurisprudencial o las normas regionales dictadas sobre la materia en ámbitos muy concretos. Por otro lado la delimitación competencial operada bajo este sistema no agota las competencias escocesas en los ámbitos competenciales definidos ya que como hemos destacado y veremos más adelante el desarrollo normativo competencial de Escocia abarca ámbitos relativos a esas reservas británicas sin que la norma sea nula.

En cuarto lugar, subrayamos que la distribución competencial que distingue entre materias reservadas al Estado y las demás conferidas residualmente a Escocia encubre una delimitación de competencias exclusivas reservadas-estatales y delegadas-regionales, las demás que puede estar implícitas en las anteriores o que puede ser compartida. Pero la característica especial de esta delimitación es el hecho de que nos distinguen entre las facultades legislativas o ejecutivas sobre una materia según sus titulares<sup>1314</sup>. El ámbito competencial es pleno sobre las materias que inciden incluso sobre la materia compartida, pesca, ya que según el ámbito interior o exterior las competencias legislativas y ejecutivas en conjunto son plenas bien para el Reino Unido o bien para Escocia. Esto

---

<sup>1313</sup> Recordemos las competencias en infraestructuras y transportes dentro y fuera Escocia, seguridad social y pensiones, el empleo, cultura y medios de comunicación, etc.

<sup>1314</sup> Una vez más, cabe destacar aquí que el empleo de titular competencial de la materia no se corresponde al homónimo español. Bajo este concepto queremos indicar cuál es el ente territorial competente sobre una materia sin que, en el caso de Escocia, se suponga su titularidad dada la naturaleza delegada de sus potestades legislativas y ejecutivas.

facilitará el comprender el ámbito de competencias de cada uno sobre las materias y una disminución de los conflictos competenciales.

La quinta de esas premisas sería la aparente claridad expositiva de la distribución competencial escocesa se complica al incluirse en el Anexo 5 de la ley excepciones a las reservas generales y específicas que permiten legislar al parlamento escocés en ámbitos competenciales estatales de un modo delimitado. Las reglas interpretativas recogidas en los artículos 29.3, 29.4 y 101 de la *Scotland Act*, buscan definir los límites materiales de las competencias de uno y otro ente político constituyen un elemento peculiar si lo contrastamos con el esquema competencial diseñado en la Constitución española y el estatuto gallego. La carencia de un control de constitucionalidad concentrado de las normas y la falta de mecanismos jurisprudenciales específicos para la defensa de las competencias escocesas puedan ser las razones que expliquen la inclusión de dichas disposiciones interpretativas dirigidas a jueces y tribunales.

Finalmente, señalaremos, por otro lado, que las competencias escocesas a diferencia de las competencias inglesas son transferidas, por lo que sería posible la revocación de las mismas siempre por su titular. La descentralización unilateral podría ser reversible jurídicamente pero, desde el punto de vista de la práctica política anglosajona ,resulta irrevocable la *Devolution* ya que ha sido ratificada por un referéndum popular<sup>1315</sup> lo que refleja un elemento más de asimetría del proceso.

En definitiva, a tendiendo al esquema de distribución competencial fijado por la *Scotland Act*, podemos concluir, en relación a las competencias reservadas estatales, que son las materias típicas sobre las que los Estados federales confieren titularidad al poder central si bien aquí, el sistema de *retaining model* genera un amplio margen competencial escocés incrementado por las excepciones a las materias reservadas incluidas en el anexo 5. De un modo, casi automático se establecen las reservas estatales, las excepciones y las materias transferidas a Escocia. Pero de un modo casi automático, cabría ser revocadas

---

<sup>1315</sup> Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado. Simplemente cabe añadir que a efectos de legitimación por esta vía Comparando los casos escocés y de Irlanda del Norte, para ESTEBAN CAMPOS el caso de Irlanda del Norte está menos legitimado popularmente ya que los nuevos órganos de auto gobierno fueron furor e un acuerdo político, los *Belfast Agreement* o *Good Friday Agreement*, sin que hubiese un referéndum popular. (Cfr., ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 31).

tales facultades, de ahí la importancia del desarrollo práctico de la delimitación competencial y de sus garantías jurídicas, como referiremos.

ii) *Las competencias exclusivas traspasadas a Escocia.* Como destacábamos en líneas anteriores la distribución competencial, *retaining model*, confiere un amplio abanico de competencias delegadas a Escocia. El establecimiento de una cláusula residual como instrumento de atribución competencial genera el inconveniente de la determinación de las competencias escocesas pero la ventaja de su otorgamiento automático, con la no simple inclusión en la lista de materias reservadas.

Cabe plantearse ahora cuáles serían las competencias específicas que le son delegadas a Escocia en virtud del modelo diseñado. Al respecto podemos clasificar estas competencias atendiendo a su ámbito material, como las siguientes:

—En materia de sanidad, Escocia es la responsable del servicio nacional de salud que abarca la salud pública, la formación de los profesionales del sector sanitario y todas las demás condiciones del servicio.

—En materia de educación, la competencia escocesa se despliega en los ámbitos que van desde la enseñanza preescolar hasta la superior, las ayudas a la investigación, las becas y formación de personal educacional.

—En el campo de la cultura y el deporte debemos incluir en la lista de las competencias escocesas sobre la protección del patrimonio histórico y del gaélico, las galerías y museos nacionales, la biblioteca nacional de Escocia, el Consejo escocés de Deportes y el Consejo de Cultura.

—En el apartado del desarrollo económico y transporte se incluye la promoción del comercio y el turismo, las inversiones interiores y la asistencia financiera de la industria, aspectos concretos del transporte por carretera la regulación de los puertos, muelles y embarcaderos, los servicios de trasbordo, etc.

—En materia de agricultura y pesca se establece la obligación de implementar aquellas medidas determinadas por la Unión Europea aplicables al Reino Unido y se permite que acuda a los Consejos de ministros europeos en defensa de los intereses escoceses representando al Reino Unido.

—En medioambiente cabe destacar como competencias de Escocia sobre ciertos asuntos medioambientales relacionados a los aeropuertos, la protección del medioambiente, el control de la contaminación en la superficie, agua y aire, el sistema de canalización, aguas residuales y alcantarillado, el impulso del desarrollo sostenible siguiendo los acuerdos internacionales firmados por el Estado, la protección del patrimonio paisajístico, de las costas y reservas naturales, etc.

—En Justicia e Interior las competencias escocesas se extienden por los ámbitos de derecho penal, civil y procesal-penal. De este modo, los nombramientos judiciales, los tribunales que atienden sobre las materias transferidas, la asistencia jurídica del detenido, la libertad condicional, las instituciones penitenciarias, los cuerpos policiales y servicios de protección civil y contra incendios, la protección de los animales, etc. son materias sobre las que recae la competencia escocesa.

—En el ámbito del gobierno local, subrayaremos que Escocia fija el régimen electoral local, se encarga de la asistencia social y la vivienda, la financiación local e impuestos locales, el planeamiento y la construcción urbanística local.

—El reconocimiento de la facultad escocesa de variar el tipo de base del impuesto sobre la renta, que fija el Ministerio de Economía del Reino Unido, en hasta un 3% implica el reconocimiento de una capacidad fiscalizadora propia y la posibilidad de incrementar el erario escocés para hacer frente a sus competencias, lo que redundará en un mayor autogobierno.

—Finalmente, existen otras materias como la regulación de los registros públicos y de las inscripciones que también corresponden al ámbito competencial escocés.

Las competencias atribuidas a Escocia se configuran como competencias delegadas, es decir, aunque la lista de materias de competencia transferida supone el

reconocimiento de las potestades ejecutivas y legislativas cabría una revocación por mera ley ordinaria de esa materia. De este modo, por una simple *act* cabría disminuir el ámbito competencial escocés. Esta sería una característica específica del autogobierno escocés, su potencial revocabilidad y que difiere de la figura de las competencias extraestatutarias autonómicas previstas en el artículo 150 de la Constitución española que han permitido ampliar el ámbito competencial de las comunidades autónomas.

Enunciadas las materias sobre las que se extienden las competencias escocesas cabe destacar que significado tiene la delegación como título de atribución competencial. La delegación y la transferencia de competencias en el ordenamiento jurídico español presenta diferencias respecto al modelo escocés<sup>1316</sup>: la delegación no supone el traslado de la titularidad competencial que permanece en manos del Estado aunque el ejercicio le corresponda a la comunidad autónoma; el instrumento jurídico que se emplea es el de la ley orgánica y no una mera ley ordinaria como en el caso del Reino Unido; la ley orgánica de establece los medios de control estatal —material sobre la delegación y formal en relación a la transferencia— al ejercicio de la competencia; la revocación de la competencia ha de realizarse mediante una ley orgánica que otorga un plus de seguridad jurídica al requerir una mayoría absoluta del Congreso sobre el conjunto del proyecto; frente la delegación en la que cabe revocación unilateral del Estado por ley orgánica la transferencia de las competencias pueden convertirse en competencia autonómica tras una reforma del estatuto que la incorpore como competencia estatutaria por lo que no cabría revocación unilateral de la competencia transferida.

En el caso de la delegación escocesa la atribución de las competencias escocesas se realiza mediante una mera ley ordinaria, la *Devolution act 1998*, que no presentaría más trabas jurídicas para su revocabilidad por el parlamento del Westminster que la aprobación de una mera norma ordinaria. El principio de supremacía parlamentaria se observa no sólo en esta posible revocabilidad de las competencias delegadas, sino que también se aprecia en los límites impuestos en la *Scotland Act 1998* respecto a las

---

<sup>1316</sup> Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado a la hora de estudiar la alteración competencial del reparto competencial autonómico analizada en la primera parte de este capítulo III. Para un mayor estudio de la cuestión ha de consultarse MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Editorial tecnos, S.A, Madrid, 1998, pp. 189 y ss.

modalidades de ejercicio de las competencias legislativas<sup>1317</sup> y contempladas en los artículos 29.1, 29.2 y 107 de la *act* señalada. En ellos se determina la invalidez de la norma escocesa cuyos preceptos excedan la competencia legislativa del parlamento incluso es posible que una norma reglamentaria británica deje sin efectos una ley escocesa o una parte de la misma que exceda o pueda exceder las competencias del parlamento escocés o si el ejercicio de las funciones del ejecutivo escocés un miembro se excediese o pudiera hacerlo. Además, conforme el artículo 29.2 de la *Devolution Act 1998*, una norma escocesa será incompetente si vulnera el principio de territorialidad o afecta a un ámbito material reservado<sup>1318</sup>, es incompatible con la Convención Europea de Derechos Humanos o con el Derecho comunitario, priva al *Lord Advocate* de su condición de responsable del sistema de enjuiciamiento criminal, o vulnera una de las normas de protección especial contempladas en la disposición adicional IV.

En definitiva, la cláusula residual de atribución de competencias escocesas genera el problema de la concreción de las materias sobre las que recaen las potestades escocesas. De este listado de ejemplos competenciales extraemos como inmediata conclusión el amplio parámetro competencial escocés que abarca aspectos muy diversos del gobierno regional y de suma importancia económica, política, jurídica y social para el desarrollo de la misma sin que intervenga el Estado.

La diferencia fundamental entre las competencias escocesas y gallegas radica en el carácter de la competencia delegada escocesa, su reconocimiento automático, el elemento de la exclusividad en el desarrollo de las mismas —las potestades de legislación y ejecución concurren en un único sujeto sea una competencia general o específica—, las dificultades jurídicas de la defensa de su ámbito competencial que se soluciona mediante el efectivo empleo de medios políticos de solución de controversias. Estas características de las competencias escocesas parecen revertir en un mayor desarrollo práctico de autogobierno dado el régimen específico que tienen las competencias compartidas y concurrentes y la efectividad de los cauces políticos establecidos para delimitar los marcos competenciales británicos y escocés.

---

<sup>1317</sup> Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònoms, Marçal Pons, Barcelona, 2001, pp. 85 y ss.

<sup>1318</sup> Aunque cabe destacar que la propia *Devolution act 1998* va a prever determinados supuestos en los que una norma escocesa que afecte un ámbito material reservado sea válida, sobre esta cuestión nos referiremos más adelante en el ámbito de la alteración del reparto competencial de la distribución competencial, allí nos remitimos ahora.

Entre las posibles dudas que genera el nuevo parámetro competencial escocés es el del real grado de autogobierno conseguido en aquellas materias de previa titularidad competencial<sup>1319</sup> que ahora, tras la *devolution act*, se convierten en materias delegadas, otorgadas por una simple *act* británica y revocables. Las respuestas a estas inquietudes las encontraremos en el propio desarrollo práctico del proceso y la configuración que va perfilando el autogobierno escocés.

*iii) Las consurrencia de competencias reservadas-delegadas.* Frente la clasificación competencial realizada al analizar las competencias gallegas, en este apartado no distinguimos meramente entre competencias exclusivas y no exclusivas escocesas. La importancia que alcanzaban las materias de competencia concurrente o compartida en el ordenamiento del estado de las autonomías determinaba que nuestro estudio se organizase de esa manera.

En el caso de la *devolution* escocesa la distribución de competencias se realiza cuasi en bloque<sup>1320</sup>. Las potestades legislativas y ejecutivas se confieren a Escocia o se reserva el Reino Unido en su totalidad en función de la materia. Así, el ejecutivo escocés sólo podrá dictar reglamentos relativos a materias transferidas al Parlamento escocés si éste le habilita expresamente para ello en virtud de una ley. De manera que, el ejecutivo escocés a diferencia del ejecutivo gallego carece de potestad reglamentaria directamente conferida por el orden constitucional, es necesario una habilitación legal expresa del parlamento escocés<sup>1321</sup>.

Es decir, a diferencia del modelo del estado autonómico en el que vimos que la mayor parte de las materias se distribuían fraccionadamente, en concretos, aspectos a un

---

<sup>1319</sup> Es decir, las competencias exclusivas en materia de derecho penal, tribunales, universidades, etc que le eran reconocidas a Escocia como de titularidad propia ahora se entienden bien como competencias delegadas y revocables o reservadas como es el caso de moneda a la que se le reconocían ciertas particularidades en Escocia.

<sup>1320</sup> Sobre las medidas complementarias para el ejercicio de las competencias legislativas conviene consultar CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 89 y ss.

<sup>1321</sup> Esta habilitación legal expresa aparece contenida en todas las normas anglosajonas. La existencia de la misma en el ordenamiento escocés supone la carencia del problema de la reserva de ley y del reglamento independiente, así como del problema de la configuración de la potestad reglamentaria autonómica si existe una potestad de ejecución estatal que son problemas que sí aparecen en el Estado de las autonomías y a los que ya nos hemos referido.

ente territorial u otro, en el caso del modelo escocés la distribución de las competencias se realiza de un modo más general. La *devolution* escocesa implementa un sistema de delimitación de potestades menos detallado que el gallego, simplemente determinadas las competencias reservadas o delegadas las potestades ejecutivas o legislativas corresponden en su totalidad al Estado, como titular, o a Escocia, por delegación.

Desde el punto de la delimitación competencial, este elemento resulta clave a la hora de enfocar nuestro estudio ya que la cuestión de las competencias compartidas o concurrentes debe ser analizado desde una óptica. No han de ser concretadas específicamente las potestades legislativas, generales o específicas, reglamentarias, de control o supervisión de cada ámbito material para configurar los parámetros competenciales escoceses, sino que basta identificar la competencia delegada para atribuirle la totalidad de poderes en la materia a Escocia.

El sistema de delimitación competencial escocés facilita la delimitación de los ámbitos competenciales de los entes territoriales incluso en una cuestión tan compleja como es el de las competencias compartidas y concurrentes al simplemente tener que identificar la materia para comprender cuál es el ente competente.

La competencia en las materias compartidas y concurrentes no se define en función de la concreta determinación del aspecto material y el minucioso análisis de las potestades estatales y gallegas que comprenden y que coinciden en la misma con distinto grado e intensidad.

En el caso escocés, la competencia compartida o concurrente se manifiesta por la existencia de diversos ámbitos concretos en una materia, por ejemplo pesca, y la atribución de los aspectos específicos de la misma al Estado y Escocia. Así, mientras las potestades de legislación y ejecución de la pesca en Escocia corresponden al propio reino escocés, incluyendo la obligación de implementar las medidas impuestas por las políticas comunes del Reino Unido y la participación directa en las negociaciones del Consejo de ministro Europeos sobre esta materia representado al Reino Unido; al Reino Unido le corresponden las potestades de ejecución y legislación en materia pesquera relativa a las políticas comunes, acuerdos y responsabilidades internacionales, etc. Es decir, en la definición de los ámbitos competenciales concretos de las competencias compartidas

jugará un peso específico la determinación de la materia y el principio de territorialidad como veremos<sup>1322</sup>.

En este apartado, y dado las posibles ingerencia normativas escocesa y británicas sobre la cuestión de las entidades de derecho público transfronterizas<sup>1323</sup>, podemos incluirla como una competencia de tipo compartido. En concreto, en los títulos V y VI de *Scotland Act* 1998 se establecen una serie de disposiciones que completan las disposiciones legislativas y estructurales anteriores y que han de ser complementadas por las disposiciones adicionales. Dentro de las previsiones de estos títulos se establecen algunas cuestiones relativas a las entidades públicas de Derecho público transfronterizas responsables de la prestación de servicios como la producción de energía, el abastecimiento de agua<sup>1324</sup>, gas, electricidad o el transporte por ferrocarril.

Aunque estas entidades tienen consideración de competencia reservada. Dicha reserva se extiende en los ámbitos de creación, modificación y supresión, composición, funciones, propiedades, derechos y responsabilidades de la misma; así como el otorgamiento, modificación y supresión de sus funciones; e incluso el control y supervisión de su función y financiación<sup>1325</sup>.

Sin embargo, las competencias de asistencia, ayuda y promoción de las actividades industriales y económicas es una competencia transferida a Escocia que podrá desarrollar en relación con estas entidades de derecho público si esas actividades consistan en impulsar y promover el desarrollo económico cuando su ejercicio básico resida en la promoción del empleo.

---

<sup>1322</sup> Nos remitimos aquí al estudio que hacemos del principio de territorialidad como límite expreso de la potestad legislativa del parlamento escocés dentro de los mecanismos de alteración competencial, dentro del apartado relativo al desarrollo legislativo.

<sup>1323</sup> Cfr. sobre esta cuestión, CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 84-85 y 108-109.

<sup>1324</sup> Así, respecto a la conservación, gestión y explotación de las especies en los ríos fronterizos, la *Scotland Act* prevé que la Corona estará capacitada para determinar la asignación de competencias ejecutivas relativas a las piscifactorías y a la gestión y explotación de los ríos fronterizos y modificar la atribución en cualquier momento. Pudiendo atribuirse de un modo concurrente al ministro escocés, ministro británico o una entidad de derecho público. *Vid.* arts, 111.2 y 112.3 de la *Scotland Act*.

<sup>1325</sup> Así, de un modo concreto, las competencias reservadas en este ámbito serían: la modificación de las funciones de dichas autoridades o de los ministros de la Corona en relación con las mismas; la transferencia de funciones de dichas funciones a los ministros escoceses; la modificación de las composición y ejercicio concurrente de las autoridades por los ministros escoceses y británicos; el reparto de los bienes, responsabilidades y derechos de la entidades entre Escocia y el Reino Unido; la exigencia del pago de las cantidades debidas por dichas autoridades, con o sin interés; la determinación de las cantidades destinadas a su financiación provenientes del Fondo Escocés consolidado.

Fruto de esa particular distribución material de las competencias y configuración de competencias compartidas o concurridas, la identificación de la línea divisoria entre las materias traspasadas por delegación y las reservadas cobra una trascendente importancia. Por este motivo, será necesario centrar nuestro trabajo ahora en el desarrollo normativo de la distribución competencial establecida en la *Scotland act* y el problema de la alteración competencial.

### 2.2.2. El desarrollo normativo

Para poder comprender cuál es la verdadera dimensión del autogobierno escocés no debemos limitarnos a analizar el contenido de la *Scotland Act* si no que debemos observar cuál ha sido el desarrollo práctico de la de la misma para ello las normas dictadas por el parlamento británico y los recursos jurisprudenciales planteados a su actividad pueden servirnos de parámetros prácticos para definir el marco competencial escocés.

Al analizar este aspecto en el caso gallego, habíamos destacado que una competencia exclusiva autonómica sobre una materia implicará en primer lugar la potestad legislativa y, posteriormente, su potestad ejecutiva. Identificando esta potestad legislativa autonómica —dado que no hay potestades legislativas autonómicas carentes de una potestad ejecutiva— podemos comprobar el grado de autogobierno gallego alcanzado. A partir de ahí, observamos cuál es el desarrollo normativo específico alcanzado por las disposiciones normativas dictadas en Galicia. Éstas determinarán el ámbito legislativo material sobre el que la comunidad tiene competencias y concretarán la posibilidad de su desarrollo ejecutivo.

En el caso de Escocia, la distribución de las competencias entre reservadas y delegadas conferían las plenas potestades legislativas y ejecutivas al ente territorial. De esta manera, las normas escocesas se refieren a concretos ámbitos materiales delegados sobre los que la región ejerce la potestad de ejecución, control, supervisión, o inspección,

etc. Desde el punto de vista competencial, las normas escocesas reflejan de un modo menos complicado que el gallego los parámetros materiales del autogobierno.

Como habíamos destacado, el Parlamento Escocés estudia y hace nuevas leyes para Escocia con respecto a los asuntos transferidos<sup>1326</sup>. Las propuestas de nuevas leyes se presentan al Parlamento como proyectos de ley<sup>1327</sup>. A la hora de abordar el tema del desarrollo legislativo escocés dejaremos de lado los proyectos de ley y nos centraremos en las leyes aprobadas con plenos efectos jurídicos para el territorio. Como es obvio, éstas serán las mejores referencias a la verdadera potestad legislativa ejercida por el parlamento escocés.

Del mismo modo que subrayábamos al referirnos al desarrollo legislativo de las competencias gallegas, la *Devolution* como proceso supone un desarrollo competencial, es decir, desde el punto de vista competencial, se ha producido una concreción, perfeccionamiento, e incluso alteración de la distribución de facultades entre los distintos entes territoriales. El modelo constitucional escocés de reparto de competencias legislativas presenta una serie de singularidades<sup>1328</sup> como son: la configuración de la ley escocesa como un tipo específico de ley, su aparente equiparación formal con la ley

---

<sup>1326</sup> Sobre su desarrollo y el establecimiento de políticas escocesas antes de la *Devolution* debe consultarse BRAND, Jack, MITCHELL, James “Home Rule in Scotland: The Politics and Bases Movement” in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 35-54.

<sup>1327</sup> Los proyectos de ley escoceses pueden ser públicos o privados. El proyecto de ley público para cambiar la ley general de Escocia puede ser presentado al Parlamento por Ministros Escoceses, comités parlamentarios y parlamentarios individuales; así estos proyectos de ley se conocen como proyectos de ley de ejecutivo, proyectos de ley del comité, proyectos de ley de miembros. Un proyecto de ley privado puede ser presentado por una persona física, una empresa o por un grupo de personas. Cuando se presentan proyectos de ley al Parlamento, deben estar acompañados de una serie de documentos. En la mayoría de los casos, los proyectos de ley vienen acompañados de *Explanatory Notes* —notas explicativas— que explican en qué consiste cada apartado del proyecto, así como un *Financial Memorandum* —informe financiero— en que se explica cuál será su coste. Todos los proyectos de ley públicos también contienen una *Policy Memorandum* —informe político— en que se explican los objetivos generales del proyecto, el tipo de consulta que se ha efectuado y el resultado de dicha consulta. Debe haber asimismo una declaración del Presidente del Parlamento en la que se confirma que el proyecto de ley se refiere a asuntos transferidos.

<sup>1328</sup> Estas singularidades semejan, en cierta medida, a las que habíamos planteado respecto al modelo constitucional español y generarían la necesidad de replantear metodológicamente el estudio de la ley escocesa de un modo singularizado en el sistema de fuentes del Derecho como apunta BOGDANOR, como indicaremos unas páginas más adelante (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution in the UK*, Edimburgo, 2000, pp. 64 y ss). Recordemos, que dentro del derecho constitucional español autores como JIMÉNEZ ASENSIO planteaban esta misma necesidad de diferenciación normativa entre las leyes autonómicas y la normas estatales al tratarse de normas jurídicas que entre cruzan diferentes títulos competenciales que las justifican. (Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.27 y ss, 174 y ss).

estatal aunque con las salvedades, que, posteriormente describiremos, y la acusada diferenciación material entre la ley escocesa y la ley estatal<sup>1329</sup>.

Estas singularidades configuran a la ley escocesa como una fuente de derecho limitada materialmente y que en muchas ocasiones aborda actividades en la que se entrecruzan materias de intensidad variable relacionadas con materias reservadas que romperían con la idea de una ley escocesa-un título competencial, de igual manera que se planteaba respecto a las leyes autonómicas materialmente complejas<sup>1330</sup>. Sobre esta cuestión se pronuncia la *Scotland act*, por lo que hemos creído conveniente incluir esas referencias concretas a la hora de abordar las cuestiones referentes a la alteración competencial. La propia *Scotland act*, menciona expresamente la potencial afectación de materias reservadas por normas escocesa y determinar su validez en los términos que describiremos<sup>1331</sup>. Esto supone una alteración del reparto de las competencias y de un modo incidental un incremento del autogobierno escocés.

Así, se puede comprender que para determinar la configuración competencial escocesa tengamos que acudir al desarrollo normativo y jurisprudencial producido en los casi diez años de experiencia de autogobierno<sup>1332</sup>. En este apartado haremos una breve reflexión sobre las principales cuestiones referidas al desarrollo normativo de las disposiciones competenciales que han sido concretadas en diversas *acts* que reflejan el marco competencial desarrollado en la práctica a partir de la delimitación material fijada en la *Scotland Devolution Act*. A efectos de sistematización de las diversas normas escocesas dictadas en los últimos años podemos hacer una clasificación de las mismas a tenor de la

---

<sup>1329</sup> Sobre el desarrollo normativo en los diferentes ámbitos ocompetenciales y su configuración como elemento de la reforma constitucional debe consultarse HAZELL, Robert, "Reforming the Constitution", *Political Quarterly*, vol. 72 nº1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 40y ss; en él se fija un listado de normas que implican la implementación de la *Devolution*.

<sup>1330</sup> Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp.27 y ss, 174 y ss *ibidem* p. 177.

<sup>1331</sup> Cfr. los artículos 29. 2, 126.1 y 126.2, entre otros los anexos 4 apartado 3 y 5 apartado 7.2, en concreto, en lo relativo a las excepciones a las materias reservadas y las potenciales normas escocesas que inciden sobre normas y materias británicas.

<sup>1332</sup> Sobre esta cuestión resulta significativo el análisis de las nuevas políticas generadas por el proceso de *Devolution* que, enfocadas en el impacto que han tenido en las competencias de las normas del Westminster. Este tema es abordado de un modo exhaustivo y en relación con el primer año de funcionamiento en HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 10 y ss.

materia sobre la que versen<sup>1333</sup>, mantendremos el esquema diseñado a las competencias gallegas a efectos comparativos. Así podemos distinguir entre:

a) Las normas de desenvolvimiento básico de la *Scotland Act* que constituyen un grupo de normas creadas y conceptuadas referidas a cuestiones básicas que desenvuelven la *Scotland Act* aunque éste no las defina expresamente. Se trata de unas normas de gran relevancia jurídico-política<sup>1334</sup>. Ejemplo de ellas son las referidas expresamente al régimen jurídico de los miembros del parlamento escocés como son la *Scottish Parliamentary Standards Commissioner Act 2002*, *Interests of Members of the Scottish Parliament Act 2006*.

Dentro de este grupo de normas podremos distinguir además entre las

i) *normas relativas a cuestiones institucionales*<sup>1335</sup> estas a su vez pueden subdividirse en varios subapartados, el primero relativo a la fijación de esas instituciones, de las sedes, la capitalidad, o los símbolos y el segundo subgrupo lo integrarían las normas dictadas que conectan el sistema institucional escocés con otros órganos u instituciones.

Dentro del primer subtipo de normas relativas a la fijación de esas instituciones, subrayaremos por su importancia las correspondientes a los códigos éticos *Ethical Standards in Public Life (Scotland) Act 2000*; la de creación del defensor del pueblo escocés, *Scottish Public Services Ombudsman Act 2002*; del representante de la infancia y de la juventud, *Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003*<sup>1336</sup>; la creación del consejo de la sociedad de derecho en Escocia, *Council of the Law Society of Scotland Act 2003*, etc.

---

<sup>1333</sup> Lejos de realizar una enumeración exhaustiva de las normas escocesas en este apartado simplemente haremos una clasificación de ejemplos normativos por ámbitos materiales lo que nos sirve de referencia a la hora de valorar el verdadero desarrollo competencial escocés. Para consultar de un modo más concreto cada una de las normas y la producción normativa del parlamento escocés conviene consultar las direcciones de internet <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/s-acts> y <http://www.scottish.parliament.uk/business/bills/index.htm>.

<sup>1334</sup> Estas normas podrían incluirse en el grupo de aquellas que implican ciertos aspectos de reforma constitucional propiciadas por la *Devolution* de Escocia ya que completarían las disposiciones previstas sobre elementos jurídico-constitucionales relevantes. (Cfr., HAZELL, Robert, "Reforming the Constitution", *Political Quarterly*, vol. 72 nº1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 41 y 45).

<sup>1335</sup> En este campo en el ordenamiento jurídico gallego incluíamos el subtipo de normas referidas a la creación de órganos, escuelas o institutos que no tendría un equivalente directo en el derecho escocés. No existen normas específicas con este fin como tampoco que regulen los símbolos de la región.

<sup>1336</sup> *The Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003*, es una ley con la que se ha creado el papel de un Comisionario independiente para los niños y jóvenes responsable de la promoción y salvaguarda de sus derechos.

Dentro del segundo subgrupo integrado las normas dictadas que conectan el sistema institucional escocés con otros órganos u instituciones cabe incluir *International Criminal Court (Scotland) Act 2001* referida a un órgano judicial internacional

ii) *Normas relativas al territorio y la Administración local*, dentro de este apartado podemos incluir algunas acts relativas al gobierno y gobernanza local como son: la *Scottish Local Authorities (Tendering) Act 2001*, la *Scottish Local Government (Elections) Act 2002*<sup>1337</sup>, la *Local Government in Scotland Act 2003*, la *Local Governance (Scotland) Act 2004*, la *Local Electoral Administration and Registration Services (Scotland) Act 2006*, etc.

iii) *Normas relativas al Derecho civil propio escocés*; como son el derecho de familia *Family Law (Scotland) Act 2006*; o el derecho sobre la tierra descrito con un nuevo régimen en la *The Land Reform (Scotland) Act 2003*

iv) *Normas relativas a los tribunales* que se refieren a su régimen interno, el derecho penal y privado escocés, así como al procedimiento criminal establecido en la *Bail, Judicial Appointments. (Scotland) Act 2000*; la *Criminal Justice (Scotland) Act 2003*; la *Criminal Procedure (Amendment) (Scotland) Act 2002*; la *Criminal Procedure (Amendment) (Scotland) Act 2004*; *Senior Judiciary (Vacancies and Incapacity) (Scotland) Act 2006*, o la *Management of Offenders etc. (Scotland) Act 2005*. En el campo del derecho penal y el proceso penal cabe indicar que se han dictado numerosas normas relativas a los delitos sexuales como son *Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act 2002* y otras relativas a la protección de los menores frente estos delitos —las últimas de esas normas ya las hemos incluido en la protección asistencial o derecho social—.

v) *Normas referidas a los Cuerpos de seguridad* en este ámbito destacamos la *Police and Fire Services (Finance) (Scotland) Act 2001*, la *Fire (Scotland) Act 2005* y la *Emergency Workers (Scotland) Act 2005* que se refieren a los cuerpos y servicios de seguridad e incendios así como a los servicios de emergencia; también incluimos aquí alguna norma relativa a su relaciones con la justicia criminal como es la *Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act 2006*.

---

<sup>1337</sup> Sobre el ámbito de la administración local podemos precisar que la *Scottish Local Government (Elections) Act* de 2002 se establece con el fin de hacer coincidir las elecciones locales con las regionales; la *Local Government in Scotland Act* de 2003 es de alcance más general, y no sólo electoral; y la *Local Governance (Scotland) Act* de 2004, se refiere al sistema electoral, que es regulado en su totalidad y que, entre otros aspectos, introduce el método del voto preferencial auspiciado por los liberales, diferenciándose así del resto de elecciones municipales del Reino Unido —y aproximándose al de Irlanda del Norte, regulado, no obstante, por ley nacional—.

vi) En materia de derechos fundamentales podemos citar: con carácter general, la *Convention Rights (Compliance) (Scotland) Act 2001*; sobre aspectos precisos de algún derecho fundamental nos encontramos con la *Freedom of Information (Scotland) Act 2002*; o incluso prohibiciones que aseguran un derecho fundamental de los individuos como es la *Prohibition of Female Genital Mutilation (Scotland) Act 2005* relativa a la libertad sexual o en relación con la investigación y el tejido humano *Human Tissue (Scotland) Act 2006*. Finalmente, incluiremos aquí como ejemplo de norma en el que se encierran derechos fundamentales y sociales concretos para un sector poblacional determinado subrayaremos la *Housing (Scotland) Act 2001*<sup>1338</sup> y la *Housing (Scotland) Act 2006*.

b) Las normas referidas al ámbito presupuestario. Dentro de este tipo de normas nos encontramos con las que aprueban el presupuesto como son: la *Budget (Scotland) Act 2000*, la *Budget (Scotland) Act 2001*, la *Budget (Scotland) Act 2002*, la *Budget (Scotland) Act 2003*, la *Budget (Scotland) Act 2004*, la *Budget (Scotland) Act 2005* y la *Budget (Scotland) Act 2006*. En este ámbito también se puede hacer mención como un subgrupo a las normas referidas a la capacidad fiscalizadora escocesa, que permite fijar peajes como *Erskine Bridge Tolls Act 2001*,

c) Normas dictadas por Escocia en el marco concreto de sectores de su competencia. Bajo este título se incluirían aquellas normas que, de un modo concreto, desarrollan aspectos competenciales atendiendo a la delimitación establecida en la *Scotland devolution Act 1998*. En este sentido podemos diferenciar:

i) la legislación ordinaria referida a cuestiones institucionales como son los supuestos de la regulación de vacantes judiciales fijada en la *Senior Judiciary (Vacancies and Incapacity) (Scotland) Act 2006* o la regulación de servicios de registros y la administración electoral local recogidos en la *Local Electoral Administration and Registration Services (Scotland) Act 2006*.

ii) La legislación relativa a la organización administrativa como son como pueden las referidas al nombramiento de cargos públicos *Public Appointments and Public Bodies (Scotland) Act 2003*; la organización de determinados servicios públicos como es la inspección de Servicios al menor y del trabajo regulada en la *Joint Inspection of Children's Services and Inspection of Social Work Services (Scotland) Act 2006*; la concesión de licencias regulado en la *Licensing (Scotland) Act 2005*; o las condiciones de los títulos y las

---

<sup>1338</sup> *The Housing (Scotland) Act 2001* es una ley relativa a la optimización de los derechos básicos y de acceso a la vivienda para personas sin hogar

autoridades que los conceden fijados en la *Scottish Qualifications Authority Act 2002* y la *Title Conditions (Scotland) Act 2003*.

iii) Entre las normas dictadas en materia electoral destacaremos por su importancia la *Census (Amendment) (Scotland) Act 2000*, referida al censo electoral; la *Scottish Local Government (Elections) Act 2002*, relativa a las elecciones de los gobiernos locales y referida a una competencia exclusiva escocesa; la *Local Electoral Administration and Registration Services (Scotland) Act 2006*, que regula los servicios de registros y la administración electoral local.

iii) La legislación relativa a la lengua y cultura sobre esta materia nos encontramos con normativas recientes referidas únicamente al uso del gaélico escocés pero no del escocés o el inglés, es el caso de la *Gaelic Language (Scotland) Act 2005*<sup>1339</sup>.

iv) La legislación dictada en el ámbito de la educación. En este campo competencial podemos subrayar una amplia producción normativa que atiende a aspectos específicos de la materia como son la relativa a la regulación de elementos educacionales básicos en la *Standards in Scotland's Schools etc. Act 2000*, la *Education and Training (Scotland) Act 2000*, la *Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001*, la *Education (Disability Strategies and Pupils' Educational Records) (Scotland) Act 2002*, la *School Education (Amendment) (Scotland) Act 2002*, etc. En el ámbito de soportes adicionales para el aprendizaje, podemos añadir a este listado la *Education (Additional Support for Learning) (Scotland) Act 2004* o la *Scottish Schools (Parental Involvement) Act 2006*. En el ámbito de la enseñanza superior nos encontramos con la *Further and Higher Education (Scotland) Act 2005*. La *School Education (Ministerial Powers and Independent Schools) (Scotland) Act 2004* aborda la cuestión de los poderes ministeriales y la independencia de los colegios. Otras normas son más concretas y se refieren a la enseñanza de determinadas disciplinas en centros concretos como es la *University of St. Andrews (Postgraduate Medical Degrees) Act 2002*; o las comidas en los centros, como destaca la *Education (School Meals) (Scotland) Act 2003*.

---

<sup>1339</sup> La *Gaelic Language (Scotland) Act 2005* es una ley sobre el gaélico de Escocia una de las tres lenguas habladas en Escocia, en el año 2001 eran 58.652 los hablantes escoceses de esta lengua, el 1.2 % de la población escocesa de más de 3 años, aunque en antaño era la lengua mayoritaria de Escocia. La ley regula los planes que han de ser aplicados a la lengua gaélica escocesa, un plan general nacional de la misma, constituye el *Bòrd na Gàidhlig* como órgano encargado de su promoción y consulta de la lengua y cultura gaélica escocesa, también fija una guía en materia de educación gaélica-escocesa.

v) *La legislación dictada en materia de sanidad y política social.* En este ámbito la regulación es muy numerosa y amplia. Podemos intentar hacer una simple enuemeración de los diferentes aspectos sanitarios o sociales en los que se ha producido una norma escocesa. En materia del regulación general de carácter asistencial tenemos la *Regulation of Care (Scotland) Act 2001* o la *Community Care and Health (Scotland) Act 2002*<sup>1340</sup>, la *Primary Medical Services (Scotland) Act 2004*, o la *Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005*<sup>1341</sup>. En el ámbito de la salud mental destacaremos la *Mental Health (Public Safety and Appeals) (Scotland) Act 1999* o la *Mental Health (Care and Treatment) (Scotland) Act 2003*. En materia de protección a determinados colectivos sociales débiles incluiremos la *Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000*, *Homelessness (Scotland) Act 2003*<sup>1342</sup>, *Tenements (Scotland) Act 2004*, o la *Vulnerable Witnesses (Scotland) Act 2004*; en este apartado podemos añadir aquellas normass referidas a la protección de colectivos sociales frente delitos, en concreto, la protección del menor frente los abusos sexuales, así destacaremos la *Protection from Abuse (Scotland) Act 2001*, la *Protection of Children (Scotland) Act 2003* y la *Protection of Children and Prevention of Sexual Offences (Scotland) Act 2005*. En la esfera de la los derechos sociales y la laborales relativos a la maternidad nos encontramos con la *Breastfeeding etc. (Scotland) Act 2005*, referida a la lactancia y los derechos de la madre. En el campo de las conductas antisociales tenemos la *Antisocial Behaviour (Scotland) Act 2004*. En el ámbito de la regulación de las inspecciones de servicios sociales tenemos la ya citada *Joint Inspection of Children's Services and Inspection of Social Work Services (Scotland) Act 2006*.

vi) *Las leyes referidas al sector de la economía y finanzas* dentro de ellas destacamos, con carácter general, la *Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000*, y, en aspectos concretos, como es el de las inversiones fiduciarias y de caridad reguladas en la *Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005*.

vii) *Las leyes dictadas en materia de agricultura, pesca, caza y medioambiente.* En el ámbito de la protección general del medioambiente y la naturaleza nos encontramos con la

---

<sup>1340</sup> *The Community Care and Health (Scotland) Act 2002*, es una ley relativa a la asistencia sanitaria que introduce una serie de medidas diseñadas para hacer frente a las necesidades de las personas mayores de Escocia, incluido personal y atención sanitaria gratuitos para mayores.

<sup>1341</sup> La *Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005* es la ley antitabaco escocesa. Escocia se ha convertido en la primera nación de Reino Unido en seguir los pasos de Irlanda. El parlamento de Escocia ha aceptado la propuesta de prohibir el consumo en bares, 'pubs', restaurantes y la mayoría de los lugares de trabajo. La normativa, en vigor desde finales de marzo de 2006, sólo hace excepciones en algunos espacios por motivos 'humanitarios', como es el caso de las prisiones o los hospicios.

<sup>1342</sup> *The Homelessness Scotland Act 2003* una ley en materia de vivienda, y que entra en vigor progresivamente y hasta el 2012, año en el que se determina que los municipios deberán proporcionar obligatoriamente una vivienda estable a toda persona que lo solicite si su domicilio está en malas condiciones. *La Homeless Act* ha sido la primera en seguir este enfoque.

*Environmental Assessment (Scotland) Act 2005* o la *Nature Conservation (Scotland) Act 2004*. Pero también se han dictado normas relativas a aspectos más concretos, así, en materia de pesca destacan la *Sea Fisheries (Shellfish) Amendment (Scotland) Act 2000*, *Salmon and Freshwater Fisheries (Consolidation) (Scotland) Act 2003*, *Robin Rigg Offshore Wind Farm (Navigation and Fishing) (Scotland) Act*. En materia de parques nacionales subrayamos la *National Parks (Scotland) Act 2000*. En el ámbito de la agricultura y desde un punto de vista económico se incluye la *Agricultural Holdings (Scotland) Act 2003*. En este apartado también cabe destacar el gran número de normas dirigidas a la protección y conservación de especies animales y vegetales como son la *Salmon Conservation (Scotland) Act 2001*, la *Protection of Wild Mammals (Scotland) Act 2002*<sup>1343</sup> o la *Dog Fouling (Scotland) Act 2003* que llevan incluso a establecer una regulación sobre la salud y el bienestar de los animales en la *Animal Health and Welfare (Scotland) Act 2006* o que prohíben el comercio de determinadas actividades como la granjas de pieles, *Fur Farming (Prohibition) (Scotland) Act 2002*.

viii) *Las leyes dictadas en materia de transporte y comunicaciones*, en este ámbito destacamos las normas referidas a transportes en general como son la *Transport (Scotland) Act 2001* o la *Transport (Scotland) Act 2005*; las normas relativas al ferrocarril como es la *Stirling-Alloa-Kinross Railway and Linked Improvements Act 2004* o la *Waverley Railway (Scotland) Act 2006*; las referidas al tranvía como son la *Edinburgh Tram (Line One) Act 2006*, *Edinburgh Tram (Line Two) Act 2006*;

ix) *En materia de investigación*, destacamos el establecimiento de una norma general que regula los poderes de investigación —la *Regulation of Investigatory Powers (Scotland) Act 2000*— y otra referida a la colisión entre los derechos fundamentales y la investigación —la ya señalada, *Human Tissue (Scotland) Act 2006*—.

x) *En materia de derecho civil* nos encontramos con un gran número de normas que desarrollan aspectos más concretos del mismo. En este ámbito nos encontramos con una variedad legislativa relativa a los derechos hipotecarios, a los acuerdos de deudas, o los arrendamientos que se conectaría con el ámbito de los derechos. Así, incluiríamos la

---

<sup>1343</sup> La importancia de la *The Protection of Wild Mammals (Scotland) Act 2002*, radica en que supuso la abolición de la caza en la que se utilizan perros para perseguir, atacar y matar mamíferos salvajes, de las carreras de galgos y el uso de terriers para atacar a mamíferos subterráneos. Esta ley establecía una polémica prohibición la de la caza del zorro a caballo o con lebreles, práctica que levantaba pasiones en el Reino Unido y que planteó la posibilidad de ser recurrida ante los tribunales ya que presenta vacíos legales que debería ser concretados, como la posible caza del zorro con lebreles dotados de bozal. Al año siguiente el parlamento británico prohíbe de un modo total la caza de zorro por lo que la polémica quedó zanjada de este modo

---

*Mortgage Rights (Scotland) Act 2001*, la *Leasehold Casualties (Scotland) Act 2001*, la *Marriage (Scotland) Act 2002*<sup>1344</sup> o la *Debt Arrangement and Attachment (Scotland) Act 2002*.

xi) *En materia de industria* se han promulgado algunas normas como la *Water Industry (Scotland) Act 2002* relativa a la industria del agua. La importancia de este sector ha hecho que se dicte una regulación normativa concreta sobre su relación con la preservación del medio ambiente como es la *Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003*.

xii) *En el campo de las obras públicas y urbanismo*, simplemente, nos encontramos a la *Building (Scotland) Act 2003*.

xiii) *En materia de bibliotecas, museos y galerías de arte* podemos incluir la *National Galleries of Scotland Act 2003*.

d) Normas dictadas por la región en el marco concreto de de su competencia aboliendo, derogando o suprimiendo previas regulaciones incluso de tradición histórica. En este tipo de normas incluiremos la *Abolition of Feudal Tenure etc. (Scotland) Act 2000*, la *Abolition of Poindings and Warrant Sales Act 2001*, la *Land Reform (Scotland) Act 2003*<sup>1345</sup>, o la *The Protection of Wild Mammals (Scotland) Act 2002* —que prohíbe la caza del zorro con perros—, la *National Health Service Reform (Scotland) Act 2004* —que introduce una reforma general del servicio de salud escocés—, la *Criminal Procedure (Amendment) (Scotland) Act* del 2002 o del 2004, la *School Education (Amendment) (Scotland) Act 2002*, etc.

A partir de esta sucinta clasificación podemos señalar que:

—Existen un gran número de normas escocesas generales que se refieren a ámbitos competenciales exclusivos de los que Galicia carece de este tipo competencias . Así, citamos como ejemplos las normas relativas galerías de arte, transporte y comunicaciones incluidas líneas de ferrocarril y tranvía, las universidades, el amplio desarrollo que se hacen de las políticas sociales protectoras de las clases más débiles,

---

<sup>1344</sup> Esta ley que permite que las bodas civiles se oficialicen en lugares distintos de las oficinas de registro civil.

<sup>1345</sup> *The Land Reform (Scotland) Act 2003*, una ley con la que se ha creado el derecho a un acceso responsable a las tierras, además de permitir a las comunidades rurales comprar tierra cuando se pone en venta y permitir a los arrendatarios comprar en cualquier momento las tierras arrendadas.

censos electorales, gobierno local, la capacidad fiscalizadora escocesa, la amplia regulación en derechos fundamentales y su protección incluso frente los avances técnicos; normas relativas a los tribunales su régimen interno, el derecho penal y privado escocés; las normas referidas a la relación entre el sistema institucional escocés con otros órganos e instituciones no británicas; los códigos éticos de la vida pública

—Nos encontramos con otro grupo de normas que regulan aspectos materiales concretos de los que la comunidad gallega carece de competencia o que no regula de un modo específico. Éste es el caso de las normas escocesas de derecho civil que desarrollan aspectos más concretos del mismo. Así, nos hallamos una variedad legislativa relativa a los derechos hipotecarios, acuerdos de deudas, arrendamientos, etc que se conectaría con el ámbito de los derechos, —los matrimonios, la prohibición de fumar en espacios públicos; las normas relativa a los cuerpos y fuerzas de seguridad, emergencias e incendios, etc—.

—Además, podemos destacar el establecimiento de normas escocesas que regulan con una mayor profundidad algunos ámbitos competenciales que también corresponden a la Comunidad gallega como es el caso de la educación, la pesca de determinadas especies, la relación medioambiente producción económica, la protección específica relativa a la salud mental, la investigación y su relación con el tejido humano, etc.

—Finalmente, podemos subrayar que a pesar de la amplia producción normativa del parlamento escocés nos encontramos con la carencia de normas específicas en materias que sí son reguladas por normas gallegas. Es el caso del turismo —que es un sector económico de importancia económica en Galicia— o del juego —importante por las cantidades monetarias que mueve<sup>1346</sup>—. Tampoco hay normas escocesas específicas que aborde la cuestión de los símbolos. Además, la política lingüística escocesa sólo se circunscribe al gaélico escocés pero ésta es la lengua minoritaria en dicho territorio.

Vemos que lo largo de estos años han sido numerosas las disposiciones normativas escocesas que han ido desarrollando la delimitación competencial fijada en *Scotland Act* concretando las materias traspasadas lo que permite ir enumerando los

---

<sup>1346</sup> Recordemos que, a tenor del Anexo 5 de la *Scotland Act*, el juego de envite y azar, loterías y quinielas son competencia exclusiva estatal.

parámetros competenciales escoceses<sup>1347</sup>. Atendiendo al desarrollo normativo escocés podemos entender que las competencias escocesas han sido mayores que las gallegas al abarcar un mayor número de aspectos y de una mayor entidad como puede ser el derecho penal o el procedimiento judicial escocés.

Las normas escocesas han sido objeto de reforma y modificación lo que nos indica que se va produciendo un desarrollo competencial acorde con la evolución del proceso de *Devolution* y comunitario con el que se interrelaciona al ser Escocia responsable de la implementación del mismo. Corresponde ahora analizar otros elementos de alteración competencial que nos den argumentos prácticos del desarrollo competencial escocés.

#### 2.2.2.a) Cuestiones de alteración de la delimitación competencial. *La Order in Council*

El modelo asimétrico de autogobierno regional británico constituye una auténtica revolución constitucional que no ha estado exenta de críticas. Así algunos han tachado a esta reforma de haber sido demasiado pragmática y de haberse llevado a cabo sin una visión global coherente<sup>1348</sup>. Es verdad que ha sido una reforma asimétrica y que cada una de las tres Asambleas gozan de competencias diferentes y que solamente Escocia dispone de poderes legislativos.

Esta diferencia de trato se puede explicar por las circunstancias diferentes de cada nación. De este modo, la idea de autonomía ha estado tradicionalmente más presente en Escocia que en País de Gales o en Irlanda del Norte. De hecho, en País de Gales el referéndum en favor de la creación de una Asamblea propia resultó favorable en un porcentaje muy escaso, por lo que se puede contestar a esta crítica diciendo que esas

---

<sup>1347</sup> Para un estudio más profundo de las normas y políticas escocesas puede consultarse el trabajo de HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 23 y ss en el que de un modo pormenorizado se aborda el desarrollo del autogobierno escocés desde este punto de vista en el primer año de puesta en funcionamiento de la *Devolution*.

<sup>1348</sup> *Cfr.*, entre otros, GAMBLE, Andrew “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 20 y ss; JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº 1, Oxford University Press, 2006, pp.9 y ss.; CURTICE John, “A stronger or weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp.109 y ss; CURTICE John, “The People’s Verdict. Public Attitudes to Devolution and the Union” HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 235 y ss.

diferencias entre los poderes de las diferentes Asambleas reflejan la diferencia en el sentir popular en favor de la autonomía<sup>1349</sup>.

Hasta ahora hemos subrayado como elementos particulares de la delimitación competencial anglosajona que genera una serie de problemas desde el punto de vista de la alteración del reparto de las competencias<sup>1350</sup> —principalmente, destacábamos en este punto el de la posible revocabilidad unilateral de las competencias delegadas al otorgarse unilateralmente por una simple ley ordinaria británica una serie de competencias a cada uno de los territorios—. Esto crea unas especiales peculiaridades en el reparto competencial según el territorio regional del que tratemos lo que exige que el estudio sea *ad casum*. Dentro del nuevo sistema de organización territorial del Reino Unido, Escocia ocupa un lugar privilegiado al ser la región a la que se confieren potestades legislativas, ejecutivas e impositivas en ámbitos materiales ajenos a otros entes territoriales.

Desde el punto de vista del Estado, la alteración competencial puede realizarse sin más por una simple *act* del parlamento británico o por una *order in council* del gobierno central. La capacidad de la alteración competencial escocesa se ve fuertemente limitada. El anexo 4 de la *Scotland Act* prohíbe que el parlamento escocés modifique la *Scotland Act* o las leyes modificadas por esta sobre las que se sustenta el sistema de distribución competencial establecido. De esta manera, vemos que el Estado juega un papel privilegiado en la alteración competencial, no sólo el parlamento sino también el gobierno central serán protagonistas en la modificación del esquema de competencias establecido.

---

<sup>1349</sup> Sobre estas asimetrías históricas, su contexto institucional y su dimensión europea debemos consultar BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.86 y ss; GAMBLE, Andrew “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 20 y ss; JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.4 y ss.

<sup>1350</sup> Por este motivo, los instrumentos normativos de las leyes de bases, de transferencia y delegación, la cláusula de supletoridad y prevalencia, etc. que fueron abordadas en el apartado 1.2.2.a) como cuestiones de alteración de la delimitación competencial gallega no serán abordados aquí. Las competencias escocesas son en su totalidad delegadas por lo que el problema de la delegación es la esencia misma del reparto competencial y no sólo de su posible alteración. La cláusula de supletoridad no tiene el mismo tratamiento en Escocia, en principio, las competencias no reservadas al Westminster son competencias escocesas pero cabe su revocación, lo que conduce el problema hacia el de la revocabilidad. Y la prevalencia del Derecho estatal no es cuestionable bajo el principio de supremacía parlamentaria. Por todo ello, en este apartado nuestro estudio se aleja un poco del esquema diseñado en el análisis competencial gallego para atender a las particularidades jurídicas del modelo anglosajón.

La *Order in Council*, es el mecanismo previsto, específicamente, para la alteración competencial. El gobierno central es el encargado de dictarlas atendiendo a criterios de necesidad y oportunidad. Sólo a través de la iniciativa estatal se prevé la alteración de la distribución de competencias establecido frente al supuesto español que veíamos la existencia de mecanismos a disposición de las comunidades autónomas. El Gobierno central mediante la *Order in Council* puede el mismo, *per se* aprobando una ley, modificar las listas de competencias o definir las funciones ejercitables o no por Escocia; o bien puede hacerlo por legislación delegada, tras una propuesta<sup>1351</sup>.

Las *Orders in Council* requieren el consentimiento de los parlamentos británico y escocés y permitirán la alteración de la distribución competencial bien a través de la modificación de la listas de competencias fijadas, la definición de las competencias ejercitables por Escocia o bien modificando cualquier norma, precepto o documento más allá de la *Scotland Act*.

Es decir, en la *Devolution*, la alteración de la distribución de las competencias se contempla desde una perspectiva estatal. El Estado británico se configura como el único legitimado en la revisión de la distribución de las competencias, incrementando las materias reservadas o traspasando más ámbitos materiales a Escocia. Además, el poder central es el único puede ampliar o limitar las competencias escocesas mediante nuevas normas ordinarias u *Orders in Council*.

En la práctica, el modelo de distribución de competencias evoluciona, sufre alteraciones, ya que existen diferentes recursos previstos relacionados con esta cuestión. La falta de una garantía constitucional del principio de solidaridad interregional, a diferencia del modelo español, deriva en el previsible mantenimiento de un modelo asimétrico. El modelo de distribución competencial configurado en la *Scotland Act* es flexible. En la *act* se establecen unos mecanismos de adaptación y reajuste. Corresponde a continuación analizar, siguiendo nuestro objeto de estudio, los principales elementos que influyen en la alteración competencial escocesa.

---

<sup>1351</sup> A estas funciones de las *Orders in Council* cabe añadir su empleo como medio de convalidación de las normas escocesas que invadan materias reservadas. La *Order in Council* en este caso conferiría a la competencia reservada el carácter de competencia delegada. (Cfr. MACCORMICK, Neil, "Sovereignty or subsidiarity? Some comments on Scottish Devolution", en AA.VV. TOMKIND, A., coord. *Devolution and the British Constitution*, Key Haven Publications, London, 1998, p.15)

2.2.2 b) Referencia al supuesto escocés

Al estudiar la delimitación competencial gallega dedicábamos un apartado específico a mecanismo normativos previstos en la propia Constitución empleados como vías para la alteración de la delimitación competencial. Dado el carácter asimétrico de la *Devolution*, a la hora de referirnos a la posible alteración competencial regional sólo atenderemos al supuesto escocés al que se le ha conferido un mayor grado de autogobierno. Nos corresponde, ahora, siguiendo el esquema diseñado para nuestro estudio destacar cuáles son los instrumentos de modificación de las competencias contemplados en la *Scotland devolution Act 1998*.

En esta *act* nos vamos a encontrar, por un lado, con el establecimiento de una serie de medidas que impiden o controlan la alteración de las competencias, y por otro lado, con el establecimiento de una serie de instrumentos que permiten ampliar las competencias estatales lo que genera el problema de la alteración competencial escocesa. Dentro del primer grupo de elementos referidos a la no alteración competencial se encontrarían los límites a la competencia legislativa del parlamento escocés y los principios interpretativos de la delimitación competencial. Dentro del segundo grupo de elementos que generan problemas de alteración de las competencias nos encontramos con la revocación parlamentaria de las competencias delegadas y con la *Sewel Convention*.

De esta manera, a efectos de sistematización podemos distinguir, como hacíamos en el caso gallego pero con un carácter diferente<sup>1352</sup>, elementos escoceses de alteración competencial, en sentido de acortamiento de competencias, cuyo empleo ha podido realizarse en un doble sentido:

—Positivo, ya que éstos mecanismos normativos establecidos permitirían incrementar el grado de gobierno estatal centralizando las competencias por una acción del mismo. En este ámbito nos encontramos con los supuestos de revocación unilateral

---

<sup>1352</sup> Recordemos que en el caso de Galicia distinguíamos entre los elementos que se emplea con un carácter: positivo, ya que esos mecanismos normativos establecidos habían permitido incrementar el grado de descentralización competencial, los supuestos de delegación y transferencias de competencias contemplados en los artículos 150.1 y 150.2 de la Constitución; y. negativo, pues habían permitido la centralización de las competencias en la medida en que determinados aspectos de la regulación de una materia se le encomienda al Estado o se le encomiendan supletoriamente a él, eran los supuestos de las leyes de armonización, la cláusula residual y de supletoriedad previstos en los artículos 150.3 y 149.3.

de las transferencias de competencias y la *Sewel Convention* que exigen una acción del Estado contraria a las competencias transferidas a Escocia.

—Negativo, pues han permitido delimitar los ámbitos competenciales escoceses estableciendo los parámetros del mismo. En este caso nos referimos a los límites de la potestad legislativa del parlamento escocés, previstos en el artículo 29 de la *Scotland Act* que exigen una abstención en la regulación de determinadas materias por entenderse reservadas al Westminster.

Frente el caso gallego, los mecanismos previstos en la *act* británica constriñen y limitan el ámbito competencial escocés, sea de un modo positivo, incrementando las competencias británicas o bien de un modo negativo, limitando en marco competencial de Escocia. El que las previsiones legales de la alteración de competencias se contemple sólo a favor del Estado<sup>1353</sup> ha de ser un elemento considerado a efectos de valoración del autogobierno escocés en la medida en que las ingerencias estatales sobre sus competencias constituyen una revocación de las mismas<sup>1354</sup> carentes de protección jurídica<sup>1355</sup>.

Pero un estudio más pormenorizado de esos instrumentos nos refleja la existencia de mecanismo, previstos en la *Scotland act*, que amplían el marco competencial escocés aunque no en el grado que permiten los medios ya indicados. En este caso nos referiremos a algunas reglas interpretativas de la delimitación competencial o algunas excepciones configuradas dentro de las listas de distribución competencial que permiten la afectación de materias reservadas por normas escocesas o incluso a la *Sewel Convention*.

---

<sup>1353</sup> Fuera de la *Scottish Act* se establece un elemento potencialmente beneficios para el autogobierno escocés que ahora es cuestionado y se halla en aras de corregirse al reducir el número de parlamentarios escoceses, el de la sobre representación escocesa en el parlamento británico, *west lothian question*. Pero la mayor presencia de ministros escoceses en la adopción de normas británicas sólo podría influir de un modo limitado en la distribución de las competencias en la medida en que no constituyen un peso político suficiente para bloquear una norma británica que afecte competencias escocesas.

<sup>1354</sup> A pesar de que autores como HOPKINS, destacan que la revocación del autogobierno escocés sea una cuestión inaceptable desde un punto de vista político, sí se admite la posibilidad de una abrogación implícita de las *Devolution Acts* por la dependencia financiera institucional y la acción legislativa del Westminster sustentada en el principio de unidad (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 331 y ss).

<sup>1355</sup> Entra en juego aquí, a diferencia del supuesto gallego, una eficaz protección política a través de los cauces previstos para la negociación y acuerdo en los ámbitos de competencias que afecten una ley. Más adelante nos referiremos a ellos al analizar los mecanismos jurisdiccionales.

Lejos de hacer un análisis pormenorizado de estas técnicas de redistribución competencial, siguiendo el esquema de estudio fijado en el análisis del supuesto gallego en las próximas líneas nos referiremos simplemente a los principales elementos destacados y a su operatividad dentro de la alteración competencial escocesa.

1. Los límites a la competencia legislativa del parlamento de Escocia. A pesar de que la *Scotland Devolution Act de 1998* confiere un sistema de autogobierno escocés. La propia norma establece límites a las potestades atribuidas<sup>1356</sup>. Además, de una delimitación competencial material, atribuyendo residualmente un gran número de materias a Escocia, el artículo 29 fija unos límites a la potestad legislativa del parlamento escocés. De manera que, se determina que la ley del parlamento escocés no será válida si la norma escocesa forma parte de la ley de otro territorio fuera de Escocia o sustrajese funciones no ejercitables en el territorio escocés; incurre en alguna de las prohibiciones del anexo 4 de la *Scotland Act*; sea incompatible con la Convención Europea de los Derechos humanos o el derecho de la Unión Europea; se refiera a materias reservadas; o destituya al *Lord Advocate* como máxima autoridad del sistema de acusación penal e investigación de muertes en Escocia.

La enumeración de límites concretos a la potestad legislativa indicados en este artículo plantea varios interrogantes: por un lado, el referido a la nulidad parcial de la norma si sólo en parte adolece de un vicio de competencia<sup>1357</sup> y, por otro lado, el de la no inclusión dentro de esos límites el de la incompatibilidad de la norma escocesa con el derecho británico<sup>1358</sup> y el de la sujeción de los límites a la potestad ejecutiva escocesa a los límites de la potestad legislativa<sup>1359</sup>.

---

<sup>1356</sup> Por este motivo, recordemos que autores como BOGDANOR cuestionaban su carácter de ley, en sentido de las acts del Westminster, (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution in the UK*, Edimburgo, 2000, pp. 64 y ss).

<sup>1357</sup> En esta cuestión la doctrina mayoritariamente estima, basándose en una interpretación sistemática de los apartados primero y segundo del artículo 29, que sería posible la declaración de la nulidad parcial. (Cfr. JAMESON, I., "Challenging the validity of an Act of the Scottish Parliament", en *Scots Law Times*, num. 9, March, 2002, p.73; BLAIR, S., "Judicial Remedies and Unlawful Acts of the Scottish Parliament, en *Scottish Parliament Law Review*, num. 10-11, December, 2000, p.3; cit. por ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, p. 168, nota al pie 357). Quizás no hubiera estado de más que la *Scotland Act* hiciese una mención expresa al supuesto de la nulidad parcial si sólo una parte de la ley incurriese en esas limitaciones.

<sup>1358</sup> Si bien podemos el artículo 29.2c) de la *Scotland Act* prohíbe la modificación por el Parlamento de Escocia de determinadas leyes estatales enumeradas en el anexo 4 de la misma aunque de un modo específico se refiera a las materias reservadas. Por este motivo, abordaremos esta cuestión dentro del estudio del límite de las materias reservadas simplemente. Huelga decir ahora que sí existen normas estatales inmodificables por el parlamento escocés, dado el carácter supremo del parlamento británico y los mecanismos de defensa jurisdiccional ante la extralimitación de las competencias escocesas se manifiesta

Dada la importancia de estas limitaciones a la hora de determinar los parámetros de una posible alteración competencial escocesa vía potestad legislativa, cabe realizar una breve referencia a cada uno de esos límites:

i) El límite territorial de las competencias. En el caso escocés hemos visto que el principio de la territorialidad no juega un papel decisivo a la hora de configurar las competencias del territorio aunque éste sea reconocido como uno de los límites a la potestad legislativa del parlamento escocés<sup>1360</sup>. Recordemos que en la delimitación competencial operada en la sección 29 de la *Devolution Act* se prevé una reserva competencial a favor del Estado y sólo hay una competencia, pesca, en la que expresamente el territorio sirva como criterio delimitador del ámbito competencial regional. En este caso, lo único que se establece es la competencia exclusiva del Reino Unido en la pesca fuera de las aguas escocesas. Pero como veremos en la práctica su proyección será mayor al permitirse la representación escocesa directa y representando a todo el Estado ante el Consejo de Ministros europeo cuando se negocien cuestiones referentes a la materia.

El principio de territorialidad no opera por igual a la hora de delimitar las competencias escocesas y británicas. El Estado que goza de supremacía legislativa puede dictar normas con efecto extraterritorial dentro del Reino Unido, revocando competencias regionales. Además, el parlamento británico mediante *Orders in Council* podría modificar los límites territoriales escoceses, construyendo sus competencias y alterando la distribución competencial<sup>1361</sup>.

ii) La no concurrencia de la norma escocesa en las prohibiciones del anexo 4 de la *Scotland Act*. El parlamento escocés puede modificar las leyes británicas referidas a las

---

muy difícil que una norma escocesa contraria a la normativa británica no pueda verse limitada si fuese oportuno o necesario.

<sup>1359</sup> Aunque la *Scotland Act* no establece expresos límites a la potestad ejecutiva escocesa, no parece arriesgado añadir que, dado el sistema de atribución competencial diseñado en la *act*, los límites jurídicos a la potestad ejecutiva estarían intrínsecamente relacionados a los límites a la potestad legislativa.

<sup>1360</sup> El artículo 29.2a) en relación con los artículos 126.1 y 126.2 de la *Scotland Act* señala que una disposición del parlamento escocés será nula cuando extraiga o confiera funciones no ejercitables en el Escocia, entendida por tal, el territorio, las aguas interiores y el mar territorial adyacente. De esta manera se impide que Escocia infiera en competencias inglesas, galesas o norirlandesas.

<sup>1361</sup> Aunque por el peso de la tradición y el precedente en la cultura jurídica anglosajona parece más que improbable que esto sucediese. Dada la configuración actual del mapa de las autonomías esta posibilidad en España se presenta como remota.

materias traspasadas pero el artículo 29.2.c) conectado con el anexo 4 fija unos límites a esa potestad. De esta manera se prevé que determinadas normas estatales no puedan ser modificadas por ninguna norma escocesa, entre esas normas enumeradas en la primera parte del anexo 4, debemos destacar que se encuentra la *Scotland Act*<sup>1362</sup> o las leyes modificadas por la misma salvo en aspectos de escasa entidad. Sin embargo en este precepto se fijan algunas excepciones que permiten al parlamento escocés realizar ciertas modificaciones a las leyes señaladas en la primera parte del mismo bien poniendo en vigor de nuevo leyes estatales o derogando partes de las mismas que perdiesen virtualidad práctica.

*iii)* La incompatibilidad de la norma escocesa con la Convención Europea de los Derechos humanos o el derecho de la Unión Europea. El artículo 29.2.d) se refiere la nulidad de la norma escocesa que contradiga a la *Human Rights Act 1998* —que incorpora al ordenamiento jurídico británico la Convención Europea de los Derechos humanos— y el anexo 4 incluye esta norma entre aquellas protegidas de toda modificación.

El artículo 29.2.d) en relación con el anexo 5 en su apartado 7.2 también se subraya la nulidad de la *act* escocesa contraria al derecho comunitario y establece la obligación del parlamento escocés de implementar la legislación comunitaria en el ámbito de sus competencias y atender a las normas británicas dictadas atendiendo al cumplimiento del derecho de la Unión Europea.

*iv)* La no circunscripción de la norma escocesa en su ámbito material de competencias. Esta limitación se refiere a la no ingerencia de materias reservadas al parlamento británico para que la norma escocesa resulte válida. Se trata de una prohibición obvia dado el esquema de distribución competencial trasferido para Escocia y la supremacía del parlamento británico. Las materias reservadas al parlamento británico aparecen enumeradas en el anexo 5 a las que se añaden diversas excepciones y se confirma en el anexo 4 al incluirse determinadas normas británicas inmodificables por disposiciones escocesas entre las que se destacan las leyes sobre materias reservadas.

---

<sup>1362</sup> Cabe destacar aquí, que frente el Estatuto de autonomía gallego, la norma institucional básica de Escocia sólo puede ser modificada por otra *act* del parlamento británico o por una *order in council* del gobierno central. Lo que desde un punto de vista jurídico constituye una importante limitación al efectivo autogobierno escocés.

Sin embargo, excepcionalmente, la propia *Scotland act* prevé que se dicten normas escocesas válidas sobre materias reservadas, de manera que ésta prohibición de la potestad legislativa escocesa no es total. Cabría, a tenor del apartado 3 del anexo 4, que se dicte una ley escocesa sobre una competencia traspasada y que ésta, circunstancialmente o como consecuencia necesaria, modifique una norma británica sobre materias reservadas. En cualquier caso, la modificación introducida por la norma escocesa se limita a la necesidad para cumplir su finalidad. La previsión del apartado 3 del anexo 4 constituye una excepción general a la prohibición de legislar sobre materias reservadas al parlamento británico.

Mas el anexo 4 en su apartado segundo, concretamente en su párrafo tercero, establece otra excepción parcial que permitiría el ejercicio de la potestad legislativa sobre materias reservadas para modificar las reglas generales del derecho privado y penal escocés<sup>1363</sup>. Así, se garantiza que el parlamento escocés legisle sobre las reglas generales de su derecho privado y civil, evitando su fragmentación, aunque para ello invada el ámbito competencial británico. El límite a esta excepción se halla en que la norma escocesa se refiera reglas generales del derecho privado o penal escocés y no a reglas especiales, a los intereses y sumas debidas por impuestos, las obligaciones nacidas de los planes de pensiones y ciertas obligaciones matrimoniales<sup>1364</sup>. El problema que se encontrarán aquí los tribunales será el de distinguir lo que se incluye como principios generales de derecho civil o penal para determinar si la norma escocesa que afecte materias reservadas fuese válida.

v) La no destitución del *Lord Advocate* como máxima autoridad del sistema de acusación penal e investigación de muertes en Escocia. El artículo 29. 2.e) establece una limitación muy específica y se refiere a una determinada figura del Ejecutivo escocés. Este precepto tendente a garantizar la independencia del *Lord Advocate* fija una protección objetiva del cargo sustrayendo la posibilidad de removerlo frente a la Fiscalía general de Esococia de las competencias del parlamento escocés.

---

<sup>1363</sup> Los artículos 126.4 y 124.5 definen lo que ha de entenderse por derecho privado y penal escocés que incluiría la revisión judicial de los actos administrativos mientras en Galés e Inglaterra no se entiende dentro del derecho privado.

<sup>1364</sup> *Cfr.* Anexo 4 apartado 2.3 de la *Scotland Act 1998*.

Como vemos, los límites que establece la *Scotland Act* se refieren única y exclusivamente a la potestad legislativa sin que se fije límites expresos a la potestad de ejecución. Lo cierto es que, limitada la potestad legislativa

2. Los principios interpretativos delimitadores de las competencias. Como avanzábamos al estudiar el sistema de reparto competencial establecido en la *Scotland Act* la propia norma contiene una serie de normas interpretativas dirigidas a los tribunales de justicia con el fin de perfilar los límites entre las competencias reservadas y las delegadas. Estos principios permitirán ampliar las competencias transferidas mediante su inclusión incidental en normas escocesas. Lo que se establece en la *act* es que los tribunales determinen como válidas las normas escocesas que atiendan a estos principios, lo que supone una pequeña alteración de la distribución competencial incrementando indirectamente las competencias de Escocia.

El artículo 29.3 establece la interpretación finalista de la norma escocesa para averiguar si esta se mantiene dentro de sus ámbitos competenciales. Así, si la finalidad de la ley escocesa corresponde a una materia transferida a Escocia aunque la norma infiera sobre algunos aspectos de materias reservadas, la norma escocesa sería válida. Por lo tanto, atendiendo a este criterio, cabría una alteración parcial de la delimitación competencial a favor de Escocia si la norma dictada atiende a una finalidad identificada dentro de sus competencias aun incidiendo sobre competencias británicas. Lo importante, en este caso será determinar que el fin de la norma se halle en el ámbito competencial escocés y que la afectación a las materias reservadas sea incidental.

El artículo 29.4 de la *Scotland Act* establece la validez de las normas escocesas que modifiquen el Derecho civil y penal escocés aunque invadan competencias reservadas. Este precepto se refiere a las *acts* del parlamento escocés que codifiquen el derecho civil o penal escocés pero no introduzcan modificaciones de contenido. Este principio interpretativo debe relacionarse con la excepción específica contenida en el anexo 4.2 párrafo tercero, referido en líneas anteriores. Así, el parlamento escocés podrá convertir en materias íntegramente traspasadas las materias reservadas referidas a la modificación de las reglas generales del Derecho privado y penal escocés.

El artículo 101 de la *Scotland Act* establece la obligación de los tribunales a interpretar las leyes escocesas de un modo restrictivo. Con el fin de salvar la eficacia de las mismas por no ingerir en materias reservadas debe interpretarse que la norma escocesa se ciñe a su ámbito competencial. Frente a las anteriores normas interpretativas que incrementas las competencias escocesas, este criterio limita al ámbito competencial escocés anteponiendo la eficacia de la norma. El fin pretendido es de nuevo el de preservar la validez de la norma, pero la perspectiva es distinta, limitadora de las competencias al marco legal establecido.

Vemos así, que, aunque Escocia carezca de un instrumento protección jurisprudencial ante las ingerencias del Estado en sus competencias, sí dispone de algún instrumento de interpretación jurídica a favor del incrementos competencial escocés pero la eficacia de la mismas puede significar al mismo tiempo la limitación de las competencias escocesas.

3. La Revocación unilateral del Westminster y la *subordinate legislation*. El Parlamento Británico también puede hacer leyes que rijan para Escocia con respecto a cualquier asunto aunque no suele legislar sobre asuntos transferidos sin el consentimiento del Parlamento Escocés. La norma británica sobre una competencia escocesa transferida supone una revocación de la competencia delgada. La primacía del Westminster en el sistema constitucional británico y la posición jurídica de la *Scotland act*, una mera *act* del parlamento británico, dejan las puertas abiertas a una potencial revocación de las competencias escocesas y de su autogobierno. Se plantea de nuevo un problema de alteración de la alteración competencial a favor del Estado.

La supremacía del Westminster plantea la duda sobre la verdadera posición jurídica de las *acts* del parlamento escocés<sup>1365</sup> y el carácter del autogobierno escocés que puede ser revocado unilateralmente. Las leyes escocesas forman parte de la llamada *subordinate legislation* que integra a las normas con rango de ley dictadas fuera del parlamento pero éstas requieren una autorización contenida en una ley lo que plantea el

---

<sup>1365</sup> Recordemos que BOGDANOR señala como principales diferencias entre las *acts* del Westminster y las *acts* escocesas las siguientes: 1. Los poderes legislativos del Parlamento escocés son concedidos por el Parlamento británico. 2. Las leyes del Parlamento escocés, son susceptibles de recurso y de anulación ante los tribunales. 3. Si una ley del Parlamento británico es contraria a la Ley de Derechos Humanos de 1998 un tribunal puede declarar aquélla incompatible con ésta, pero ello no afectará para nada a la validez de la ley y ni siquiera se puede imponer al Parlamento británico la obligación de cambiar el texto. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution in the UK*, Edimburgo, 2000, pp. 64 y ss).

problema de la verdadera naturaleza jurídica de las *acts* escocesas ya que la *subordinate legislation* suelen ser normas dictadas por los ministros. Se trata de una importante polémica doctrinal que plantea la primacía de las *acts* británicas en la medida en que las normas parlamentarias escocesas se dictan en su ámbito competencial como normas de plena eficacia jurídica diferenciada de la *subordinate legislation* del ejecutivo escocés. Lo cierto en cualquier caso es que las normas dictadas por el parlamento escocés pueden ser revocadas por el parlamento británico, deben ajustarse a su ámbito competencial y cabe su control jurisdiccional en los términos descritos; pero su función en Escocia es semejante a la de las *acts* británicas a nivel estatal.

Además, debemos añadir, que la primacía de las *acts* del parlamento británico en el sistema de fuentes del derecho supone un fuerte condicionamiento a las *acts* aprobadas por el parlamento escocés. Esta primacía se recoge expresamente en el artículo 28.7 de la *Scotland Act* y deja abierta la puerta a futuras regulaciones homogéneas y globales del parlamento británico en determinadas materias, por este motivo se ha establecido la *Sewel Convention*, como veremos a continuación.

4. La *Sewel Convention*. Dada la potencial alteración competencial del parlamento británico sobre las competencias escocesas, fue necesario el establecimiento de un mecanismo que permitiese la participación escocesa en la posible alteración de sus competencias. La *Sewel Convention: Westminster legislation in Devolved Areas*<sup>1366</sup> establece las reglas que deben seguir los miembros del ejecutivo escocés para obtener el consentimiento del parlamento escocés ante alteraciones competenciales del parlamento británico tendentes a la homogeneización de competencias.

La *Sewel Convention* constituye una convención, como su nombre indica, que opera del siguiente modo, el gobierno central presenta ante el parlamento británico un proyecto de ley que afecta a las competencias, por este motivo se plantea la necesidad de que consienta la cámara escocesa. El gobierno central notifica su propuesta legislativa al ejecutivo escocés que, como representante mandatario del gobierno central, ha de buscar el consentimiento del parlamento escocés.

---

<sup>1366</sup> Se trata de un documento publicado por el Gobierno central en febrero del 2001, que sigue las directrices fijadas por otros de septiembre de 1999 agrupados bajo la denominación de *Devolution Guidance Notes*, en los que se establece el procedimiento de la *Sewel Convention*.

Este mecanismo procede independientemente del criterio del Gobierno central basta con que el ejecutivo escocés entienda que invade competencias traspasadas, para que surja la necesidad de un consentimiento del parlamento escocés. El problema fundamental<sup>1367</sup> que plantea es el que dicho consentimiento se recaba en las fases iniciales de la tramitación parlamentaria en Westminster por lo que puede haber ulteriores modificaciones de la norma que constituyan invasiones a las competencias escocesas sin las que se pronuncie el parlamento escocés.

A pesar de ello, no podemos cuestionar la importancia de este instrumento a la hora de permitir la participación escocesa en la alteración de sus competencias y la peculiaridad que presenta esta convención constitucional frente a los mecanismos de alteración competencial que permiten una participación gallega ya analizados<sup>1368</sup>.

A pesar del reparto de competencias entre el Estado británico y Escocia y la alteración competencial constitucional derivada, el gobierno central retiene la responsabilidad sobre Escocia en numerosos sectores. Entre ellos, podemos citar los elementos constitucionales e institucionales básicos del sistema británicos —incluidos en estos ámbitos la Constitución, la Corona, la sucesión de la corona, el parlamento del Reino Unido y la Unión de Escocia e Inglaterra—; las relaciones exteriores —incluidas las relaciones con la Unión Europea—; la Administración pública; la defensa y la seguridad nacional; la política fiscal, económica y financiera; los mercados y servicios financieros; las divisas; las cuestiones de inmigración y nacionalidad; la extradición; las telecomunicaciones y el correo; la competitividad y los controles de importación y exportación; la mayor parte de la política energética; ciertos aspectos fundamentales de la política del transporte; los mercados comunes de productos y servicios británicos; el derecho laboral y la seguridad social; las cuestiones relativas al aborto; y, la radio y televisión. Estas cuestiones no han sido delegadas a Escocia si no que fueron reservadas por lo que en ellas no se ha producido una alteración derivada de la *Devolution*.

---

<sup>1367</sup> Aunque pueden señalarse otros problemas adicionales como el de la ulterior revocación del consentimiento parlamentario escocés, la persistencia del consentimiento si hubiese una disolución del parlamento escocés, etc. para un estudio pormenorizado de las mismas debe consultarse ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 199 y ss.

<sup>1368</sup> Su eficacia práctica puede ser analizada en RUSSELL Meg, HAZELL, Robert, “Devolution and Westminster. Tentative Steps towards a more Federal Parliament”, HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 189 y ss en el que se expone un cuadro de las leyes presentadas bajo la sesión *Sevel Convention 1999/2000* sobre los asuntos “delegados a Escocia” una práctica que se establece entonces y se mantiene a pesar de que el Parlamento escocés tiene su propia capacidad legislativa.

Lo que determina que la alteración competencial e institucional de la Constitución británica ha sido parcial<sup>1369</sup>.

### 2.3. Funcionamiento práctico

#### 2.3.1 La interpretación jurisprudencial. *El control de constitucionalidad de la legislación escocesa*

En la primera parte de este capítulo habíamos visto cómo la delimitación competencial establecida en la CE y los Estatutos podría verse alterada por la actividad legislativa y ejecutiva de las comunidades autónomas o del poder central. Esto planteaba la necesidad de establecer mecanismos de control que garantizaran el cumplimiento de la delimitación competencial existente.

En el caso español habíamos subrayado la importante labor llevada a cabo en este ámbito, de un modo concentrado, por el Tribunal Constitucional, no sólo como guardián de la Constitución, en concreto de la delimitación de competencias constitucional, sino en la interpretación de los diferentes ámbitos materiales sobre los que recaen las facultades autonómicas y estatales. Así, concluíamos que el máximo intérprete constitucional se erigía como una pieza de suma importancia a la hora de configurar el desarrollo práctico del Estado de las autonomías.

En este apartado nos corresponde estudiar cómo se garantiza la delimitación competencial establecida desde el punto de vista de la *Devolution*. Como sabemos, el sistema jurídico anglosajón difiere considerablemente, en sus presupuestos y concepción del Derecho, del ordenamiento jurídico legalista europeo continental. Por este motivo,

---

<sup>1369</sup> En el contexto de la *Devolution*, hemos de considerar una multiplicidad de documentos, tanto políticos como jurídicos, para poder hablar de una reforma constitucional británica. A efectos de un estudio sistemático de los mismos, ha de consultarse la enumeración realizada por HAZELL. En ella se incluyen los documentos referidos al programa laborista de reforma constitucional; la implantación del Gobierno del programa de reforma constitucional; las normas relativas a la *Devolution* —que, en el caso de Escocia serían, además de la *Devolution Scotland Act 1998*, la *Scottish Constitutional Convention* en la *Scotland's Parliament, Scotland's Right 1995* y la *Scottish Office en la Scotland's Parliament 1997*—; las normas y documentos relativos al gobierno regional en Inglaterra y a Londres; los referidos a la incorporación a la Convención Europea de Derechos Humanos; los documentos relativos a la reforma del parlamento británico y a la cámara de los lores; los correspondientes al referéndum en el sistema de voto o a la libertad de información, etc. (Cfr., HAZELL, Robert, "Reforming the Constitution", *Political Quarterly*, vol. 72 n°1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 39-49)

hemos de partir de una serie de premisas en la exposición de este apartado de nuestro trabajo.

Los presupuestos fundamentales serán: la carencia de un órgano jurisdiccional específico encargado del control de la delimitación competencial; el control se realiza sólo sobre las normas escocesas que alteren la distribución de competencias; la carencia de un control constitucional ya que la delimitación sólo atenderá a la *Scotland Act*; y, finalmente, los mecanismos previstos para el control de la constitucionalidad de las leyes no son únicamente jurídicos sino que se prevén otros de tipo político.

Desde el punto de vista del control jurídico de la constitucionalidad de la delimitación competencial, nos vamos a encontrar con la inexistencia de un órgano específico encargado específicamente del control de la constitucionalidad de las leyes o de la delimitación competencial<sup>1370</sup> dada la peculiar labor del *Privy Council*. No existe un Tribunal Constitucional u otro órgano con funciones semejantes al español<sup>1371</sup>. Por este motivo, el esquema de estudio de nuestro trabajo en este apartado ha de adaptarse a las peculiaridades anglosajonas.

La característica principal del modelo británico en este ámbito es que el control de la delimitación competencial o de la constitucionalidad de las normas es difuso. Si bien por parte del Gobierno de Blair se presentaba la previsible creación de un Tribunal Supremo a finales del año 2006<sup>1372</sup>.

---

<sup>1370</sup> HOPKINS subraya que el papel del Comité judicial será el de un tribunal constitucional, pero veremos que esta identificación no es plena. A lo largo de la historia, esta institución ya ha ido resolviendo disputas de la *Devolution* lo que le confiere cierta experiencia en el tema, pero su principal característica es que las acciones que se interponen ante el provienen del Estado en defensa de su autogobierno y no de las regiones. (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 177)

<sup>1371</sup> Esto condicionará nuestro estudio. No podremos revisar la evolución de la jurisprudencia sobre las competencias dictadas por un órgano con potestad de legislación positiva que aúne la doctrina si no que requeriría un análisis pormenorizado de las sentencias en materia de las competencias. Dados los mecanismos de control previstos por la *Scotland Act* en materia de delimitación competencial nuestra revisión jurisprudencial sobre la constitucionalidad de las normas escocesas se centrará en el *Privy Council*.

<sup>1372</sup> El Reino Unido carece de un sistema judicial unificado. Mientras que Inglaterra y Gales tienen el mismo, Escocia e Irlanda del Norte tienen cada uno el suyo propio. Aunque existen excepciones a esta regla ya que en materia de inmigración o asilo la jurisdicción es para todo el territorio, o en el ámbito del empleo la jurisdicción de los tribunales es común en Escocia, Gales e Inglaterra pero no en Irlanda del Norte. El *Her Majesty High Court of Justice* junto con la *Crown Court* y la *Court of Appeal* forman parte de la *Supreme Court of Judicature* para Inglaterra y Gales desde 1971. La *Constitutional Reform Bill 2004* preveía la creación de un Tribunal supremo que se encargaría del control de la constitucionalidad que actualmente el comité judicial del *Privy Council*. Esta corte sustituiría el Comité judicial de la cámara de los lores, última instancia ordinaria de apelación en el Reino Unido, y asumiría las actuales funciones del Comité judicial del *Privy Council* en el ámbito específico de las cuestiones de transferencia de poderes. A fecha de 1 de

De esta manera, cabe señalar que es posible la alteración de la distribución competencial fijada en la *Scotland Act 1998* no sólo desde el punto de vista del Reino Unido ya que el parlamento británico puede revocar la transferencia de competencias, sino también desde Escocia, legislando sobre ámbitos competenciales reservados al Reino Unido. Pero el control de la alteración competencial de las normas sólo procederá si la actuación que extralimite las competencias transferidas procede de Escocia y en relación con los dispuesto en la *Scotland Act 1998*.

Además de la inexistencia de un órgano específico encargado del control de la constitucionalidad, la delimitación competencial no se considera un elemento constitucional *per se* al ser la *Scotland Act* una ley ordinaria<sup>1373</sup> si no que ha de valorarse en conjunto con el resto del ordenamiento constitucional británico. Esto va a tener como principal consecuencia que las garantías previstas para la no alteración de la delimitación competencial establecida serán distintas si la ingerencia competencial se produce por parte del Reino Unido o si lo realiza Escocia sobre competencias exclusivas británicas.

Desde el punto de vista de la ingerencia del parlamento británico, el presupuesto del que debemos partir distinto que España. Teóricamente no hay garantías para evitar la alteración competencial ulterior la posición de la legislación del parlamento británico que prima sobre la *subordinate legislation* escocesa. En cualquier momento, una norma británica puede ser dictada incluso sobre ámbitos competenciales exclusivos escoceses y ésta legislación prima sobre la del Parlamento escocés. Las competencias escocesas son trasferidas por una norma ordinaria del Westminster lo que no impide su ulterior revocación, sin más por otra ley parlamentaria posterior, si bien existe un condicionante moral el referéndum escocés que la ratifica y que exigiría que el pueblo escocés se pronunciase sobre la derogación de la ley<sup>1374</sup>.

---

noviembre del 2006 no tenemos datos que confirmen la creación y puesta en funcionamiento de dicho Tribunal Supremo en el caso de conflictos competenciales entre Escocia y el Reino Unido.

<sup>1373</sup> Referencia de ESTEBAN CAMPOS a la peculiar naturaleza jurídica de la *Scotland Act*, que no constituye la Constitución de Escocia ya que le faltan elementos constitucionales como la propia existencia de un Estado o una posición de primacía en el ordenamiento jurídico británico, es una ley ordinaria y su contenido no es constitucional. Por otro lado, presenta elementos de tipo constitucional que le confieren un especial estatus jurídico como norma organizadora del actual sistema de autogobierno establecido en Escocia. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp.57 y ss). Por esta razón puede entenderse que no establezcan mecanismos concentrados que frenen la ingerencia por parte del poder estatal.

<sup>1374</sup> Recordemos que la *Order in Council* puede emplearse como un instrumento jurídico del Gobierno central modificar las listas de competencias o definir las funciones ejercitables o no por Escocia; o bien puede hacerlo

Por otro lado, el ordenamiento jurídico anglosajón se caracteriza por la importancia jurídica otorgada desde un punto de vista de las fuentes del derecho a los usos y convenciones lo que refuerza la idea de: aunque materialmente sea posible la pérdida del autogobierno escocés por una simple ley ordinaria es muy difícil que se produzca.

Sin embargo, desde el punto de vista de la ingerencia escocesa sobre competencias inglesas, el presupuesto del que partiremos difiere. Temerosos de que Escocia se extralimitase en sus competencias, la *Devolution Act 1998* ha establecido mecanismos políticos y jurídicos de control *a priori* y *posteriori* de una ley para evitar que se extiendan las competencias escocesas fuera de su ámbito y éstos han sido desarrollados por el reglamento de la cámara legislativa.

Además, estos instrumentos de control político y jurídico han sido completados por el *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements 1999*, que fija instrumentos de cooperación y colaboración práctica. En el tercer apartado de esta parte del trabajo<sup>1375</sup> A dichos instrumentos nos referiremos al configurarse como un elemento práctico del sistema de delimitación de competencias.

### 2.3.1.a) Controles jurídicos y políticos *a priori*

Dentro de esos mecanismos jurídicos y políticos de control fijados en la *Scotland Act 1998* podemos destacar que, al no existir una cámara alta que localice y enmiende los defectos competenciales de los proyectos de ley, se deben establecer instrumentos preventivos que limiten los posibles vicios de competencia. De este modo, se han fijado una serie de controles legales *a priori*.

Dentro de esos controles competenciales *a priori* podemos incluir tanto controles jurídicos como políticos, entre ellos citaremos:

---

por legislación delegada, tras una propuesta. De esta manera, incluso se admitiría una alteración de la delimitación competencial favorable a Escocia como señalaba MACCORMICK. En este caso, la *Order in Council* conferiría a la competencia reservada el carácter de competencia delegada (Cfr. MACCORMICK, Neil, "Sovereignty or subsidiarity? Some comments on Scottish Devolution", en Adam TOMKINS, (coord.). *Devolution and the British Constitution*, Key Haven Publications, London, 1998, p.15)

<sup>1375</sup> *Vid.* el apartado 2.2.3, concretamente en el subapartado b) de este capítulo III.

i) Por un lado, la declaración sobre la conformidad del proyecto de ley con la competencia del parlamento escocés, que a su juicio deben emitir, en el momento de la iniciativa legislativa, el presidente del parlamento, o el ministro del ejecutivo —si parte la iniciativa del proyecto del ejecutivo—.

ii) Por otro lado, una vez aprobado el proyecto de ley por el Parlamento escocés se prevé la facultad de impugnación de los *Law Officers*<sup>1376</sup> ante el Comité judicial del *Privy Council* si se observase algún defecto de competencia antes de su sometimiento a la sanción real. En este caso, si el fallo del *Privy Council* estima que existe dicha vulneración competencial se le obligaría al Parlamento escocés a reconsiderar el proyecto de ley<sup>1377</sup>.

iii) Un tercer mecanismo de control, este ya a de carácter político e independiente de la resolución del *Privy Council*, es la orden prohibitiva de cualquier miembro del gobierno central que vedaría al Presidente del Parlamento la sumisión del proyecto a sanción real si el mismo contuviese un vicio de competencia<sup>1378</sup>. También en este caso el parlamento escocés ha de reconsiderar su propuesta. Así, se prevé que el Gobierno central esté habilitado para paralizar la legislación escocesa que entienda que vulnera su competencia más allá de los límites competenciales definidos en la *Devolution Act 1998*.

### 2.3.1.b) Controles jurídicos y políticos a posteriori

---

<sup>1376</sup> La *Devolution Act 1998* en su artículo 33 establece que tras cuatro semanas de la probación de la ley escocesa, ésta debe presentarse a sanción real. En este periodo el *Lord Advocate* que representa al ejecutivo escocés o el *Attorney General* y el *Advocate General*, que representan al Gobierno británico podrá impugnar todo o parte del proyecto ley ante el Comité judicial del *Privy Council*. (Cfr. ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp.219 y ss).

<sup>1377</sup> Aunque el artículo 36.4 en sus apartados a) y b) unido al art. 34 de la *Devolution Act 1998* parecen establecer la posibilidad de que voluntariamente el Parlamento escocés puede reconsiderar el proyecto antes de que se pronuncie Comité judicial del *Privy Council*. En tal caso lo oportuno sería que el *Law Officer* retirase su impugnación.

<sup>1378</sup> En este sentido, resulta oportuno destacar que el propio Secretario de Estado para Escocia estaría habilitado para solicitar la orden prohibitiva frente el Presidente del Parlamento escocés conforme el art. 35 de la *Devolution Act 1998* en el caso de que el proyecto contenga a su juicio disposiciones incompatibles con cualquier obligación internacional, atente contra los intereses de defensa o de la seguridad nacional, o si tiene motivos suficientes para creer que su aplicación tendrá efectos negativos en materias reservadas al Reino Unido. Este polémico artículo somete la legislación escocesa no sólo al Secretario de Estado para Escocia sino al gobierno central al posible bloqueo legislativo. Habrá que ver cuál será la materialización práctica del mismo para que no se produzca un constreñimiento competencial.

Como hemos indicado, junto a estos controles jurisdiccionales y políticos *a priori* se establecen otros controles competenciales podemos destacar *a posteriori* que entran en funcionamiento tras aprobarse por sanción real la norma escocesa. Dentro de este grupo podremos incluir a:

i) El control jurisdiccional ordinario. El control de la constitucionalidad de las norma escocesa pueden efectuarse de una forma difusa por todos los órganos y tribunales, a los que les corresponde el control de constitucionalidad de las leyes y el procedimiento del llamado *devolution issues*<sup>1379</sup>. En este apartado debemos precisar que, a nuestro juicio, la revisión de la extralimitación competencial de una norma escocesa no puede considerarse como un revisión constitucional si se atiende al reparto de competencias establecido en la *Devolution Act 1998*, ya que esta no es una Constitución aunque presente rasgos consticionales. Si no que la revisión de la constitucionalidad atenderá a la Constitución británica a la conformidad de la misma con la supremacía parlamentaria británica, en este sentido, al vulnerarse este principio porque la norma escocesa invade una competencia que el propio Westminster se ha reservado para sí, puede observarse el elemento de control de constitucionalidad.

ii) El control jurisdiccional específico del *Privy Council*. Estos mecanismos de control de constitucionalidad *a posteriori* se concretaría por el planteamiento de llamado *devolution issues*—conflictos de competencias— ante el *Privy Council*, que sólo pueden presentarse<sup>1380</sup> en relación a leyes del parlamento escocés y no frente a las leyes del Westminster dada la supremacía de mismo y de sus leyes. Este mecanismo que nos puede

---

<sup>1379</sup> Este procedimiento se presentaría ante cualquier tribunal independientemente de su competencia formal, material o territorial, bien sean procesos civiles, penales, etc pero la *Devolution Act* de 1998 tiende a unificar la doctrina: bien en los tribunales superiores o en el Comité judicial del *Privy Council*. Así se intenta favorecer que por apelación, finalmente, los resuelva los órganos superiores de Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte o Escocia al ser remitidos los asuntos por tribunales inferiores, o directamente el tribunal superior decline su competencia, si el conflicto no fue remitido por un tribunal inferior y resuelva el Comité judicial del *Privy Council*.

<sup>1380</sup> Si bien la *Scotland Act* no establece previamente las partes legitimadas activamente en el proceso. De esta manera pueden ser parte activa del mismo el Gobierno central, el escocés o cualquier ciudadano. Así, respecto a ello podemos añadir que puesto que no se han presentado demandas por vicio de competencias entre el Gobierno central, podríamos enumerar las presentadas por los ciudadanos. El anexo 6, en concreto su apartado 1d), de la *Scotland Act 1998* permite a los particulares la interposición de este recurso, *devolution issues*, ante el Comité Judicial del *Privy Council* si consideran una posible incompatibilidad de preceptos escoceses con la Convención Europea de los Derechos humanos. Así los casos que se planteron amparándose en este supuesto son los casos en el año 2000 *H M Advocate v. McInstosh, Gary Follen v. H M Advocate, Norman McLean and Peter McLean v. Procurator Fiscal, Fort William and H M Advocate General, Procurator and Linlithgow v. John Watson and Paul Barrows*; en el año 2001, *H M Advocate v. JK, Kenneth Anthony Paton Mills v H M Advocate and The Advocate General for Scotland*, Los datos de estas sentencias pueden consultarse en <http://www.privycouncil.org.uk/>

recordar un poco al control de competencia de las leyes que efectúa el Tribunal constitucional, sin embargo difiere en el caso español porque los recursos pueden interponerse entre el Estado y una Comunidad autónoma, una Comunidad autónoma frente al Estado o las comunidades autónomas entre sí. Lo que supone una limitación clara del control de constitucionalidad de las normas en el proceso de *Devolution* ya que sólo beneficia a la preservación de competencias de una sola de las partes.

Así, el Anexo 6 en su apartado primero de la *Devolution Act* de 1998 establece de un modo taxativo las causas que pueden motivar una *devolution issues*. Estas cuestiones pueden referirse tanto a la actividad del parlamento escocés que dicte normas de las que se cuestiona su competencia legislativa, bien porque se trate de una competencia transferida al parlamento, a primer ministro, a los ministros o al *Lord Advocate*; bien porque se trate del ejercicio de una competencia por parte del ejecutivo escocés sobre la que se duda que ese ejercicio se halle dentro de su parámetro competencial; bien porque se dude de la compatibilidad del ejercicio de una competencia por un miembro del Ejecutivo escocés con la Convención de los Derechos humanos o el Derecho de la Unión Europea<sup>1381</sup>, y cualquier duda sobre el ejercicio de una función en el ámbito competencial escocés. Pero también se refieren a la omisión, frente al supuesto de Galicia al que ya nos hemos referido, pero en el caso de Escocia sólo se refiere a la incompatibilidad de la no realización de un acto por el Ejecutivo escocés con la Convención Europea de los Derechos humanos o el Derecho de la Unión Europea

iii) El control político *a posteriori*. Finalmente a estos mecanismos de control de constitucionalidad *a posteriori* debemos añadir una cláusula abierta de cierre, el artículo 107<sup>1382</sup> de la *Scotland Act 1998*. En él se prevé la posibilidad de que el Gobierno central modifique cualquier ley del parlamento escocés o parte de la misma que no esté dentro de su competencia legislativa. Para ello, el Poder central podrá aprobar *subordinate legislation* incluso con carácter retroactivo cualquier norma que vacíe de contenido, total o parcial, la norma escocesa. Este artículo es un reflejo del principio de primacía parlamentaria en el

---

<sup>1381</sup> Así, anexo 6, en concreto su apartado 1a) en relación con el art. 29.2d), de la *Scotland Act 1998* permite la interposición de este recurso, *devolution issues*, ante el Comité Judicial del *Privy Council* si consideran una posible incompatibilidad de una Ley escocesa aun dentro de sus competencias si es incompatible con la Convención Europea de los Derechos humanos. Así se impugnaron algunas leyes escocesas por dicha incompatibilidad como fueron la *Mental Health Act 1999*, *Covention Rights Act 2001*, *Sexual Offences Act 2002*, *Protection of Wild Mammals Act 2002*, etc.

<sup>1382</sup> Recordemos que este artículo 107 sigue la misma línea del art. 35 de la *Scotland Act* que refuerza el poder del Westminster.

Reino Unido, y del carácter de mera transferencia de las competencias escocesas que pueden ser modificadas por una ley del Westminster.

En conclusión, observamos que el control de constitucionalidad anglosajón es abstracto, por lo que no existe un órgano específico encargado de velar por la distribución competencial si ésta se considerase materia constitucional. Por otro lado, las garantías jurídicas que ofrece la no alteración competencial varían dependiendo de quién sea el que se extralimite en el ejercicio de sus competencias. En este sentido, partiendo de la primacía del parlamento británico y de que la limitación competencial se incluya en una de sus leyes ordinarias, la *Scotland Act 1998*, la posición jurídico competencial del Reino Unido se ve no sólo protegida frente la extralimitación legislativa del parlamento escocés sino también reforzada para asumir competencias escocesas sin mayor obstáculo jurídico que la aprobación de una nueva ley ordinaria.

Desde el punto de vista de la delimitación competencial teórica, cabe destacar que dadas las características peculiares que presenta el control de competencia —al partir sólo de que éstas se regulan en la *Scotland Act 1998* y respecto a Escocia— los mecanismos jurídicos y políticos sólo refuerzan el presupuesto de partida: la atribución competencial escocesa es sólo de transferencia y no establece un reconocimiento de una titularidad competencial derivada de una autonomía. El sistema de autogobierno escocés, frente el gallego, parte del establecimiento de unos órganos de autogobierno y de una lista de competencias transferidas garantizadas por la voluntad no ingerente del parlamento británico pero no por un recurso de competencia que preserve el ámbito competencial escocés<sup>1383</sup>. Nos corresponderá ahora analizar la iteración de este sistema de delimitación competencial escocés con la integración europea para configurar los parámetros del autogobierno de Escocia alcanzados bajo un sistema de listas abiertas.

### 2.3.2. La Unión Europea

---

<sup>1383</sup> Sin embargo autores como CURTICE destacan, tras un análisis de la opinión pública, que la *Devolution* parece que fuertemente ha permitido aislar a la Unión de las demandas de independencia en Escocia y Gales y cuyas instituciones no han sido duramente criticadas. (Cfr., CURTICE John, “The People’s Verdict. Public Attitudes to Devolution and the Union” HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 235).

Como veíamos en relación con Galicia el autogobierno regional alcanzado no puede valorarse simplemente a partir del reparto competencial interno. El desarrollo efectivo de las competencias escocesas va a ser el que nos indique si se ha conseguido configurar o no unos parámetros de propio gobierno escocés. La Unión Europea jugará un papel relevante a efectos de asunción de competencias y delimitación competencial por esta razón debe estudiarse a efectos de la alteración competencial escocesa<sup>1384</sup>. Resulta sorprendente que estudios realizados sobre la reforma constitucional británica experimentada en los últimos años omitan una mención a la dimensión europea<sup>1385</sup>.

Lejos de esa postura, entendemos que integración en la Unión Europa es un elemento más a considerar a la hora de establecer los elementos que configuran el autogobierno escocés al ingerir sobre su delimitación competencial. La Unión Europea aportará un marco política y jurídica en la *Devolution escocesa*. Escocia forma parte de las denominadas *constitutional regions*<sup>1386</sup>. Se trata de un grupo de regiones europeas que poseen unas sólidas bases institucionales —sus propias asambleas legislativas, poderes que van más allá de los puramente administrativos, un cierto grado de autonomía financiera, etc— y cuya autoridad para fijar normas sólo puede ser modificado mediante medios legales<sup>1387</sup>. Dadas esas bases jurídico políticas que presenta Escocia, ha de analizarse cuál ha sido su papel en el proceso europeo y las principales interacciones experimentadas por los procesos de devolution e integración comunitaria por los que atraviesa. Las siguientes

---

<sup>1384</sup> El propio ejecutivo escocés reconoce que aproximadamente el ochenta por ciento de las competencias escocesas son influidas por la Unión Europea, *cfr.* <http://www.scottishexecutive.gov.uk/News/News-Extras/79>

<sup>1385</sup> Recordemos que el Derecho británico en los últimos años ha experimentado una mayor codificación por la ingerencia de la normativa comunitaria en ámbitos de su competencia, que la atención a la Convención Europea de los Derechos Humanos constituye un parámetro de validez jurídica de las normas escocesas, y la participación en la política comunitaria abarca un protagonismo en las demandas regionales. Sin embargo autores, como HAZELL omiten la integración europea como elemento reformador de la Constitución británica. (*Cfr.*, HAZELL, Robert, “Reforming the Constitution”, *Political Quarterly*, vol. 72 n°1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 39-49). Frente a esta postura, JEFFERY, BULMER, BURCH, HOGWOOD, Y SCOTT, entre otros, reconocen que el proyecto *post-devolution* emerge como un recalibrador de los acuerdos preexistentes para hacer política europea en el Reino Unido lo que supone obtener legitimidad electoral y poderes legislativos lo que aproxima al modelo de devolution al del regionalismo cooperativo. (*Cfr.*, JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.9 y ss; BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.75-93).

<sup>1386</sup> Este concepto comienza a desarrollarse en la década de los noventa para referirse a los *länder* alemanes y austriacos, las comunidades y regiones belgas, las comunidades autónomas españolas y Gales y Escocia.

<sup>1387</sup> Definición aportada por SCOTT. (*Cfr.* SCOTT, Andrew, “Constitutional Regions in the European Union”, School of law, University of Edinburg, October, 2002, <http://les1.man.ac.uk/devolution/doc/Aberystwyth.pdf>)

líneas pretender aportar una serie de ideas entorno a cómo puede ser enfocada la cuestión de la alteración competencial dada la injerencia del ordenamiento jurídico comunitario.

### 2.3.2.a) Interacción del proceso comunitario y el proceso Devolution

La integración del Reino Unido en la Unión Europea se produce en la década de los setenta. Respecto al Estado autonómico habíamos indicado que la evolución del mismo estaría en gran medida relacionada con la integración comunitaria ya que el Estado autonómico va estableciendo sus perfiles a la vez que los define la nueva comunidad política comunitaria. Este hecho produjo cambios generales en el ámbito que nos corresponde, el de las comunidades autónomas y sus competencias. De manera que, la incidencia comunitaria en el sistema de reparto competencial requería un estudio específico de la Unión Europea como factor relevante en la configuración competencial gallega<sup>1388</sup>.

Desde el punto de vista de la delimitación competencial escocesa, el factor de alteración competencial comunitario se plantea como previo a la propia distribución de competencias<sup>1389</sup> establecida en la *Scotland Devolution Act*. El libro blanco para Escocia de 1997 o la *Constitution Unit* ya destacaban la importancia de la Unión Europea en el desarrollo de políticas británicas y escocesas. Antes de la propia *Scotland Act* se presenta el tema de las relaciones con la Unión Europea como una cuestión de importancia competencial y participativa para Escocia, lo que verá su reflejo en las medidas adoptadas para la configuración del autogobierno escocés.

---

<sup>1388</sup> Destaquemos de nuevo que la Unión Europea supuso, desde el punto de vista de la delimitación competencial autonómica: la pérdida de competencias autonómicas al ser asumidas por la Unión Europea o por el Estado como responsable de la ejecución de las políticas comunitarias adoptadas; la falta de una verdadera y efectiva representación regional; el posterior incremento de la participación autonómica por canales institucionales comunitarios o por mecanismos internos como la CARCE, las oficinas de representación permanente, etc. Es decir, el esquema de competencias diseñado en la Constitución y los estatutos, y, posteriormente, desarrollado normativamente, experimentaba por la acción de la Unión Europea una alteración ante la que debían plantearse mecanismos políticos y jurídicos que canalizasen dichas transformaciones competenciales.

<sup>1389</sup> En el caso de España la posibilidad de integración comunitaria se deja abierta a partir de la redacción del artículo 93 de la CE, pero entonces no se elaboran trabajos o informes públicos relevantes a la hora de fijar la delimitación competencial autonómica.

Así, en la relación entre proceso europeo y el proceso de *Devolution*, podemos subrayar que se han producido una serie de fenómenos<sup>1390</sup>. En el caso de la Unión, lo cierto la dimensión regional es cada vez mayor<sup>1391</sup>. Este proceso de integración, como destacábamos en su momento, exigirá una redefinición de las regiones dentro de los estados y en relación con la Unión Europea. Escocia está inmersa en ese proyecto europeo y el modelo de *Devolution*. Las competencias, sufren cambios importantes tras la integración, mas esos cambios no significan que se sustituya el modelo actual, ni que resulte inalterado, sino que este evoluciona. La propia validez del modelo de autogobierno escocés se hace patente a la hora de adoptar los cambios competenciales introducidos por la Unión Europea sin que ello suponga una quiebra del autogobierno.

Pero, al igual que subrayábamos al referirnos al proceso autonómico, la integración europea modifica un modelo de Estado que se caracteriza por su indefinición, a pesar de las previsiones realizadas en el caso escocés. Por este motivo, es necesario incluir una breve referencia a la influencia del mismo a la hora de estudiar el autogobierno escocés

### 2.3.2.b) La configuración de la *Devolution* y la Unión Europea

La configuración de la Unión Europea como un ente político dotado de competencias propias supone que los actos jurídicos que dicte esta estructura jurídico-política tendrán eficacia independientemente de la competencia británica o escocesa sobre una materia

---

<sup>1390</sup> Sobre las relaciones entre el Estado Británico y la Unión Europea en materia de fondos europeos debemos remitirnos al estudio realizado por BACHE, Ian, BRISTOW, Gillian, "Devolution and gatekeeping role of the core executive: the struggle for European funds", *The British Journal of Politics & International Relations*, Political Studies Assotiation, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 405-427. En él se expone el papel jugado por el Estado que evoluciona. Así, en un principio se establece como un mero guardián (*gatekeeper*) que controla en impacto financiero de los fondos en el gasto público interno que explicaría el tipo de estructuras de gobierno descentralizado que permite un control autónomo sobre los recursos financieros. Posteriormente, el papel del *gatekeeper* se transforma en el de un *core executive*, al incrementarse las tensiones dentro del gobierno central y dentro de las políticas internas, de manera que, el papel del gobierno central deberá verse como una red de instituciones y líneas de trabajo y no sólo como una mera institución. Esta imagen nos servirá a la hora de analizar el papel de Escocia en la Unión Europa ya que hemos de estudiarlas como un conjunto de actuaciones llevadas a cabo por varios actores políticos, económicos, sociales.

<sup>1391</sup> La regionalización de la Unión Europea no un fenómeno referido única o exclusivamente a los tradicionales estados compuestos sino que incluso se extiende por los nuevos miembros adheridos como Polonia o Hungría. Sobre este tema es interesante la consulta de HUGHES, James, SASE, Gwendolyn, GORDON, Claire, *Europeization and Regionalization in the EU's Enlargement to central and Easter Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, London, 2004 en el que se realiza un estudio comparativo de ambos estados que parte de un origen distinto la regionalización administrativa húngara y la regionalización democrática polaca.

concreta. De esta manera, desde que el Reino Unido ingresa en las Comunidades Europeas sus competencias se verán limitadas por las competencias comunitarias<sup>1392</sup>. La configuración del autogobierno escocés a través de la *Devolution Act 1998* parte de una delimitación competencial que ya estaba afectada por las ingerencias comunitarias en algunos de sus ámbitos.

En el apartado 1.3.2 de este capítulo en relación al estudio que hemos hecho sobre la dimensión comunitaria y la delimitación competencial al estudiar el caso del Estado autonómico hemos destacado ya las deficiencias que presenta la Unión Europea y aquellas superadas por el nuevo proyecto de tratado constitucional así como las consecuencias de la integración comunitaria desde el punto de vista regional. Ahora, simplemente, reflejaremos cuál ha sido la influencia del proceso comunitario en el diseño del autogobierno escocés.

Aunque el proceso de europeización genera los mismos problemas para Escocia y para Galicia —la pérdida de competencia y la configuración de mecanismos de participación regional—<sup>1393</sup>, los mecanismos para hacer frente a los mismos presentan diferencias. No debemos olvidar que la interacción entre el proceso de estado de las autonomías—europeización y europeización—*devolution* parten de una diferente perspectiva.

El Reino Unido decide poner en marcha un proceso de regionalización y transferencias de competencias a las regiones que lo forman a los veinte años de formar parte de otro proceso de integración supranacional. Por este motivo, parece conveniente que nuestro estudio en este momento se centre en la configuración de la *Devolution* y la integración europea, en concreto, en la *devolution* escocesa.

---

<sup>1392</sup> Así se produce una influencia comunitaria en materias británicas tales como el comercio exterior, la política pesquera, la política agraria, la industria, etc si bien en algunos ámbitos materiales la menor incidencia comunitaria es menor dada la postura británica contraria a la transferencia de competencias a la Unión como es el caso de la política social o monetaria.

<sup>1393</sup> Estos problemas pueden ser incluidos bajo el término “la lógica de la condicionabilidad y la europeización” que subraya la importancia de las relaciones causales entre la macronivel de la democratización y del mercado en las políticas e instituciones europeas. (Cfr. HUGHES, James, SASE, Gwendolyn, GORDON, Claire, *Europeization and Regionalization in the EU's Enlargement to central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, London, 2004, pp. 10 y ss). Aunque los autores aplican este concepto a los nuevos miembros europeos, podemos trasladar su importancia al ámbito de las regiones ya que estos principios condicionarán su participación en las instituciones europeas y la alteración de sus competencias bajo un protagonismo político estatal.

En el caso del Estado de las autonomías el diseño competencial parte del esquema de competencias estatales y autonómicas, posteriormente, este diseño se altera con la integración en la Unión Europea. Por este motivo, se subrayaba desde la óptica de Galicia, una pérdida de competencias atribuidas a la comunidad autónoma al ser éstas asumidas por la Unión Europea o por el Estado sin que, en un principio fuesen previstos medios de participación autonómica.

En el caso del Reino Unido, las competencias estatales ya se habían visto disminuidas por la integración en las Comunidades Europeas antes de que se procediese a transferir parte de las competencias que aún correspondían al Estado. Por esta razón, antes de establecer el instrumento que facilitaría la transferencia del autogobierno escocés se plantea la necesidad de fijar los parámetros competenciales escoceses y su participación en el proceso comunitario. Quizás la previsión de la dimensión europea de las competencias y el autogobierno escocés determinase el eficaz funcionamiento de los mecanismos previstos y su cuestionamiento en el caso del modelo autonómico español. En este último, indicábamos que los mecanismos de participación autonómica parecen activarse en los últimos años cuando se cumplen veinte años de integración comunitaria, que es el tiempo que llevaba formando parte como miembro de la Unión el Reino Unido cuando inicia la *Devolution*.

Dado el desarrollo europeizador previo al establecimiento del autogobierno escocés, para analizar cuál es la verdadera dimensión de la de las relaciones entre el proceso de *Devolution* y la Unión Europea, hemos de fijar su posición jurídica-política antes y tras la *Devolution*.

*i) Antes de iniciarse el proceso de la Devolution 1998.* La adaptación del gobierno británico a la integración europea ha sido un largo proceso que se iniciaría en 1961 con la presentación de una solicitud de participación y que se concreta con el acceso británico a la condición de miembro de las Comunidades Europeas en 1973. Posteriormente, se produce el fracaso de establecimiento de la *devolution* escocesa en 1978, por lo que el desarrollo del proceso de integración europea en Escocia hasta 1998 vendrá protagonizado por la actividad comunitaria del Reino Unido. El proceso de europeización va a exigir una adaptación a Europa que se orienta durante el mandato de

Blair<sup>1394</sup>, Para BULMER y BURCH, el desarrollo de estas medidas de reforma regional británica tienen su punto de partida en la propia europeización<sup>1395</sup> y que se repercute en los propios estados a un modo de adaptación a las estructuras europeas mediante adopción de elementos europeizadores en las estructuras de gobierno interno<sup>1396</sup>. Produciéndose en estos estados un fenómeno de *multilevel governance*, ya descrito, y que desde el punto de vista del Reino Unido exige la adaptación de su organización política y jurídica.

Tras veinte años como miembro de la Unión Europea, el desarrollo de la dimensión regional comunitaria tendrá su reflejo en el propio sistema territorial de distribución de poderes británicos<sup>1397</sup>. De esta manera el impacto de la Unión Europea en el Reino Unido se caracteriza por ser de arriba-abajo a la vez que exige la interacción entre el Estado miembro y la Unión.

Ese impacto comunitario se produce desde el momento de la integración, al ir infringiendo la Unión en ámbitos competenciales británicos y al participar el Reino Unido

---

<sup>1394</sup> El programa político del primer ministro en este ámbito se contiene ya en un manifiesto de 1997 en el que se establece un compromiso de conducir una política constructiva dentro de la Unión Europea; reformar las instituciones del Westminister y Whitehall sobre los que recaerán la aplicación interna del desarrollo político europeo y, en último término, su programa de transferencia de poderes a las autoridades escocesas, galesas, norirlandesas y londinenses representadas por una nueva orientación de las responsabilidades diplomáticas y administrativas del Reino Unido como miembro de la Unión Europea. Para BULMER y BURCH este manifiesto será el reconocimiento del fenómeno de europeización que en su dimensión regional se extiende al Reino Unido. El desarrollo del actual proceso de devolution está íntimamente relacionado con la europeización y extensión del *multilevel governance*. (Cfr. BULMER, Simon, BURCH, Martin, *British Devolution and European policy-making: a step-change towards multilevel governance?*, Manchester Papers in Politics: EPRU, University of Manchester, Series 2/2002, pp.2 y ss.).

<sup>1395</sup> Es la llamada cuestión del “misfit” europeo desarrollada a partir de 1999 por un gran sector doctrinal, es el caso de BÖRZEL, CAPORASSO, RISSE, O COWLES.

<sup>1396</sup> Sobre esta idea, en concreto, en relación con el Parlamento británico y la supremacía constitucional de esta institución, también se pronuncia BOGDANOR. El autor señala que fue el parlamento del Westminister el que adaptó por sí mismo al miembro británico de la Comunidad en lo que denomina una “evolutionary fashion”, de manera que, el cambio de su procedimiento fue el menor posible. La cuestión europea era vista como un área política discreta y separada que podría ser añadida los tradicionales asuntos del Westminister como una especie de extra opcional. Es decir, los temas derivados de la adhesión europea no se abordaban como cuestiones de una entidad específica sino que se integraban en sistema ya establecido de asuntos parlamentarios. Para BOGDANOR esto sería reflejo del principio de soberanía parlamentaria, pero la realidad de la Comunidad Europea establece que el poder puede ser dividido y repartido tanto, como entidades políticas creadas puedan llevar acabo políticas comunes manteniéndose dentro de los compromisos de identidad que las unidades que la componen. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, “Britain”, en MORGAN, Roger and TAME Clare, *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, Mac Millán Press, LTD, London, 2002, pp.232-233)

<sup>1397</sup> Algunos autores señalan que las autoridades subnacionales tienen que adaptarse por sí solas a los cambios de la configuración de la Unión Europea. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, p.76). Cabe añadir que será el *multilevel constitutionalism* el que perfile el modo de integración en la Unión Europea el establecimiento de verdaderas políticas comunitarias.

en la adopción de las políticas comunitarias<sup>1398</sup>. Si bien el desarrollo de un proceso de integración en la Unión Europea supone dotar a esta de facultades propias por lo que se limitan los ámbitos competenciales estatales. En estos momentos, el protagonismo estatal a la hora de negociar estos acuerdos europeos, como hemos visto, determina la existencia de una interacción entre el Reino Unido-Unión Europea que no existiría en el caso de Escocia.

Hasta que se inicia el proceso de *Devolution*, el sistema europeo de desarrollo gubernamental supuso una presión hacia la adaptación de la estructuras de gobierno interno que generaría un ajuste institucional a partir e la mediación de factores a nivel de gobierno interno como fueron: las estructuras de oportunidad institucional, dar respuestas a los actores políticos, la organización política de los nuevos actores políticos e instituciones, etc.

Entre 1980-1990 surgen nuevos actores políticos en la esfera europea. Las regiones comienzan a tener un protagonismo mayor en el proceso de integración comunitaria, el Reino Unido no es ajeno a esa nueva dimensión europea. Los procesos de autogobierno regional británico habían fracasado en 1978 pero comenzaba a recobrar protagonismo. La Europeización se extendía y con ella el fenómeno regional<sup>1399</sup>.

La adaptación de las estructuras institucionales británicas al proceso de europeización se ha realizado desde la práctica política<sup>1400</sup> y ha supuesto una oportunidad

---

<sup>1398</sup> Sobre los cambios y reforma que experimenta el Estado británico y la interacción con la integración británica debe consultarse BRADBURY, Jonathan, "Introduction" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 21 y ss en el que se destacan la prioridad de los asuntos económicos cara el control de la inflación; la reducción del papel directo del Estado en materia el empleo, producción o servicios; reducir los controles estatales sobre el sector privado; la privatización de funciones del Estado de bienestar; y, finalmente, fue reitera los poderes del las tradicionales instituciones del Estado unitario.

<sup>1399</sup> En el caso de Escocia la europeización de su autonomía se produce desde una nivel europeo y desde un nivel interno. Desde el nivel europeo, la europeización se observa en las políticas regionales, los fondos estructurales y la creación del Comité de las regiones. Desde el nivel, interno surgen demandas regionales sobre el establecimiento de canales de información de políticas europeas de importancia escocesa y de representación en la toma decisiones. (Cfr. CABROL, Karine, "The European Challenge of Devolution in Scotland", documento presentado en la Conferencia sobre *The UK and the European Union*, Universidad d'Orléans, Orléans, France, 24-25, Noviembre, 2000, pp. 3 y ss). Será en la década de los noventa cuando se percibe la íntima conexión entre la autonomía escocesa y la integración europea. Por este motivo, se plantea la necesidad de dar respuestas a las cuestiones de participación y de la alteración competencial.

<sup>1400</sup> La experiencia británica a lo largo de los años se ha caracterizado por ser una evolución orgánica en el ámbito de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, por este motivo el comportamiento constitucional de adaptación de las instituciones existentes se realiza más desde un punto de vista práctico que desde documentos formales. La *devolution* ha introducido cambios fundamentales en los poderes

para el cambio que se materializa para BULMER y BURCH en los cambios producidos en: los nuevos factores de sujeción, como es la legislación transferida a Escocia; en el establecimiento de nuevas estructuras trabajo, de toma de decisiones o de intercambio de informaciones; en las nuevas culturas políticas y de organización del poder que pretenden ser coherentes con la Unión Europea; y, en el establecimiento de nuevos actores políticos que responden a la existencia de un nuevo ambiente institucional<sup>1401</sup>.

Durante los años 1973-1998, la política en materia comunitaria era desarrollada por el gobierno estatal principalmente a través de:

—la coordinación política de la *European Secretariat* una pequeña secretaría central integrada en el *Cabinet Office*.

—la acción concreta de la UKRep, la representación permanente del Reino Unido en Bruselas.

—la acción general *Commonwealth Office*, en la medida en que es la encargada de los asuntos exteriores.

—la actividad del *Prime Minister's Office*, dada su función de asesoría legal del primer ministro también jugará un papel importante en la actividad comunitaria europea a intervenir en la definición de las líneas política del primer ministro en su actividad en materia comunitaria.

Desde el punto de vista regional, en esta etapa el sistema de ministros y *officials* — las *Welsh Office*, *Northern Ireland* y *Scottish Office*— servían como canales de información de las acciones y políticas Reino Unido-Unión Europea, pero carecían de un protagonismo en la actividad europea británica<sup>1402</sup>. Al carecer estos representantes regionales de autoridad de dirección política, fue inusual que los Ministros de una de estas *offices*

---

otorgados en los distintos poderes de gobierno y en materia de responsabilidades políticas por incumplimiento. (Cfr. WALLACE, Helen, “Possible Futures for European Union: A British Reaction”, *Jean Monnet Working papers*, no. 7/00, Harvard Law School, Cambridge, 2000, pp.3y ss)

<sup>1401</sup> Si bien para BOGDANOR, existe una disfunción entre la posición constitucional de las instituciones transferidas y sus actuales poderes, que podría causar desilusión en Escocia. (Cfr. BOGDANOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999, p. 279). Esa disfunción se observa desde el punto de vista de la participación de los ministros escoceses en las negociaciones europeas ya que si bien son responsables políticos ante el parlamento escocés, carecen de un derecho estatutario de participar en las negociaciones europeas; frente los ministros británicos que son responsables de esas negociaciones pero no responden ante el parlamento escocés.

<sup>1402</sup> Sobre el papel desarrollado por la *Scottish office* y la necesidad de adoptar otros modelos de participación regional comunitaria —en concreto, la alemana, austriaca y española— a la hora de configurar una verdadera participación escocesa tras la devolution cabe consultar MCLEOD, Aileen J., “Regional participation in EU Affairs: Lessons for Scotland from Austria, Germany & Spain”, in *Scotland Europa papers*, paper 23, July, 2002, <http://www.scotlandeuropa.com>.

acudiese a algunas de las reuniones de Consejo Europeo. La responsabilidad sobre los asuntos europeos recaía sobre el Estado aunque éstas regiones podrían intervenir en la toma de decisiones, en el Reino Unido, a través de los canales ordinarios como son la participación de sus representantes en el Westminster; o, desde el punto de vista comunitario, mediante su presencia en el Comité de las Regiones. Pero éstos canales de participación directa se hallaban limitados por la naturaleza jurídica consultiva del Comité de las Regiones y por la entidad que tuviese la representación escocesa en la hora de adoptar una legislación por el parlamento británico.

De manera que, antes del desarrollo del proceso de *Devolution* podemos destacar algunas características<sup>1403</sup> de la participación del Reino Unido y Escocia en la Unión Europea:

—la centralización de la toma de decisiones en el Whitehall y en Londres.

—La amplia centralización del sistema que se enfoca desde el gobierno central y que atiende a los intereses estatales.

—La limitación del número de participantes a la hora de diseñar las políticas europeas del Reino Unido en el no se consideraban las políticas regionales.

—Comienza el desarrollo del proceso de influencia de arriba-abajo y de abajo-arriba que requiere el establecimiento de elementos de coordinación política competencial y participativa.

El establecimiento y desarrollo de la *Devolution* a fines de los años noventa presentó la necesidad de atender a una serie de nuevos elementos a la hora de configurar

---

<sup>1403</sup> Con carácter general, BULMER, BURCH, HOGWOOD, y SCOTT destacan que el desarrollo de las Entidades subnacionales británicas al hacer política europea muestra de un modo claro cómo se va asentando el proceso de *Devolution*; el desarrollo de la *Devolution* debe comprenderse en un contexto comparativo y común a toda Europa, el del multinivel; y los cambios en la participación de los entes subestatales británicos no es único en la UE si no que parte de una peculiar práctica constitucional territorial. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK *Devolution* and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.77 y ss.)

la dimensión europea del Reino Unido<sup>1404</sup>. Entre las cuestiones que suscitó la *Devolution* en este ámbito podemos indicar las siguientes<sup>1405</sup>:

—Extender las divergencias políticas generadas por las discusiones políticas entre los ejecutivos central-regionales.

—Extender la naturaleza asimétrica de la *Devolution* a los procedimientos de toma de definición de las políticas comunitarias.

—Determinar qué elementos de la *Devolution* influirán en la acción europea del Reino Unido.

—Fijar canales de información eficaces para atender a los intereses del Estado y de las regiones.

—Establecer elementos de cohesión entre las líneas de trabajo<sup>1406</sup>.

—Potenciar los instrumentos de adopción de posiciones comunes del Estado-regiones que serán presentadas a la Unión Europea y que atiendan del mejor modo a todos los intereses.

La atención a estas cuestiones implicaría así mismo un nuevo paso hacia el desarrollo del autogobierno regional en el Reino Unido. Se comienzan a desarrollar las líneas que configurarían una nueva dimensión del autogobierno escocés, la dimensión comunitaria. Sobre ella centraremos nuestro estudio a continuación.

---

<sup>1404</sup> En este contexto se plantea la necesidad de encauzar las líneas de trabajo hacia un marco de gobierno multinivel que incorporará muchas negociaciones de intercambio con un gobierno peculiar a nivel subnacional. Esto exige un cambio en las formas de establecerse las formas de gobierno y en las propias instituciones. (Cfr., WILSON, David, “Unravelling control freakery: redefining central-local government relations”, *The British Journal of Politics & International Relations*, Political Studies Association, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 318y ss).

<sup>1405</sup> Sobre esta cuestión también se pronuncian BULMER, BURCH, SCOTT, y otros quienes destacan que el desarrollo de las administraciones transferidas en proceso político comunitario lo que ha exigido un incremento de cambios significativos, tales como: la coordinación de informaciones entre los diferentes departamentos que sirve a los distintos niveles de gobierno; fomentar el intercambio de información entre los diferentes parlamentos y asambleas; acordar estructuras interadministrativas de coordinación y cooperación política; poner en marcha la maquinaria y prácticas políticas que reflejen el consenso interadministrativo alcanzado; permitir que el parlamento escocés examine la legislación comunitaria que sea relevante; resolver todas las discusiones entre las administraciones regionales y el gobierno británico a la hora de fijar la posición del Reino Unido respecto a una política europea. (Cfr. BULMER, Simon, BURCH, Martin, *et alii*, “*Devolution and European Policy-making in Britain*”, dentro del programa Devolution and Institutional Change programme, Economic and Social Research Council, p.1).

<sup>1406</sup> La *Devolution* ha supuesto una complicación desde el punto de vista de las líneas de trabajo de los diferentes *officials*, a modo de funcionarios o burócratas, en la Unión Europea e incrementan los acuerdos informales por este motivo se plantea la necesidad de cohesionar las estrategias para planear asuntos sobre la Unión Europea a la hora de defender intereses comunes del Reino Unido.

ii) *Al iniciarse el proceso de la Devolution 1998*. La descentralización escocesa no significó la independencia de Escocia, por lo tanto la relación Escocia-Unión Europea se enmarca dentro de las relaciones Reino Unido-Unión Europea. Pero la *devolution* sí supone la concesión de una esfera de autogobierno propia a Escocia y para que ésta sea real ha de tener una dimensión propia en el proceso de europeización. Así, en la década de los noventa nos encontramos documentos que reflejan esa intención ya desde los primeros momentos de inicio del actual proceso de devolution.

La *Constitution Unit*<sup>1407</sup> subrayaba la importancia de la dimensión europea a la hora de configurar las competencias del parlamento escocés en la medida en que muchos ámbitos de las políticas económicas o industriales se encontraban perfiladas desde el punto de vista comunitario. A partir de ahí, el Reino Unido habría de encargarse de la definición y promoción del marco general de la política económica y de las inversiones para todo el país. En la medida en que la Unión Europea juega un papel protagonista en la definición de la política macroeconómica y la promoción de las inversiones en el Reino Unido y, particularmente, en Escocia, surge la necesidad de establecer unas pautas mínimas de tolerancia y adaptación de estructuras.

Desde el punto de vista económico, ámbito en el que más se había conseguido avanzar en el proceso comunitario, la adaptación del ordenamiento jurídico británico al de la Unión Europea suponía una remodelación o incluso la supresión de las ayudas y subvenciones que recibía Escocia en virtud del régimen británico de cooperación regional. Pues estas concurrirían en incompatibilidad con el principio de competencia comunitario que prohíbe la intervención estatal en las empresas.

Desde el punto de vista de las demás competencias, se reconoce la superposición de las competencias entre la Unión y el parlamento escocés lo que exigiría su participación en la formulación de la legislación europea llevada a cabo en Bruselas y en Londres. Por

---

<sup>1407</sup> Recordemos que la *Constitution Unit* es un organismo independiente constituido por la sociedad civil adscrito a la *School of Public Policy del University College London*, que presentó un estudio sobre las propuestas ya formuladas por los programas de los partidos políticos e indicaciones sobre la forma de llevar a cabo las propuestas de reforma. Su trabajo se desarrolla a lo largo de dos años, con un carácter eminentemente práctico frente a los equipos de investigación de las *Royal Commissions* y es dirigido por HAZELL. Los informes de la *Constitution Unit* se pronuncian sobre temas de interés para nuestro estudio como son la articulación de las instituciones para el autogobierno escocés en “Scotland’s Parliament. Fundamentals for a New Scotland Act” dentro de las que se establecen, entre otras, cuál ha de ser el papel de Escocia en relación con la Unión Europea. Es ahí en dónde situamos las propuestas señaladas por la *Constitution Unit* en este tema.

este motivo la *Constitution Unit* planteaba la necesidad de una participación escocesa directa en el Parlamento europeo y en el Comité de las Regiones y el establecimiento de una representación del gobierno escocés en Bruselas. Además, la *Constitution Unit* señalaba que debería establecerse una negociación de un acuerdo intergubernamental con el Reino Unido que garantizase: la previa consulta de las instancias escocesas en los supuestos de propuestas legislativas; la designación de los representantes en todas las instituciones de la Unión y en la representación del Reino Unido en Bruselas; así como la asistencia a todas las reuniones del Consejo de ministros europeos, en las conferencias intergubernamentales para la revisión de los Tratados comunitarios, y, en los diversos grupos de trabajo que tratasen temas que afectasen a Escocia.

Posteriormente, tras las propuestas presentadas por la *Constitution Unit*, en julio de 1997 el gobierno publicó el llamado Libro Blanco, *White paper: Scotland's Parliament*, que establecía las bases para la celebración del referéndum que se proponía efectuar. En este libro blanco se establecen una serie de premisas relativas a las relaciones internacionales y a la posición de Escocia en la Unión Europea. En este sentido, se establece que será el Reino Unido el que se obligue internacionalmente con una sola voz tanto en las materias reservadas como en las materias transferidas. Además, se fija que el Reino Unido retendrá las facultades para exigir a las instituciones escocesas que se responsabilicen y comprometan a cumplir las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales concluidos.

Desde el punto de vista de las instituciones escocesas, el libro blanco preveía en este ámbito que: participasen directamente en las negociaciones internacionales cuya responsabilidad corresponde al Reino Unido. Dicha participación escocesa se realizaría a través de representantes escoceses en las delegaciones británicas cuando fuese necesario, sino hubiera necesidad se acudiría a la consulta y al establecimiento de relaciones entre los políticos y altos funcionarios escoceses y británicos en la fase de la preparación de las propuestas.

Estas previsiones serán aplicables a las relaciones con la Unión Europea por el impacto directo en el proceso de *Devolution*, sobre todo en el ámbito competencial, que

tienen las disposiciones y políticas europeas<sup>1408</sup>. Para asegurar el cumplimiento escocés de la normativa europea, el libro blanco establece una serie de medidas que pretenden impulsar el proceso de *Devolution* y la no fragmentación de la posición del Reino Unido en la Unión Europea. Entre esas medidas concretas podemos señalar<sup>1409</sup>:

1. La intervención de miembros del ejecutivo escocés y de altos funcionarios escoceses en las reuniones de la Comisión y de los Consejos de ministros que puedan afectar de forma más directa e inmediata a las instituciones e intereses europeos y el establecimiento de oficinas representativas de Escocia que se integraría en la UKRep, Representación del Reino Unido en la Comunidad.

2. La sujeción del proyecto de legislación europea al Parlamento escocés para que presente enmiendas y formule las objeciones que estime convenientes, sobre todo aquellos proyectos relativos a sus competencias.

3. La intervención de representantes del ejecutivo escocés y altos funcionarios en las conversaciones informales que preceden las negociaciones entre los Estados miembros en materia de definir políticas europeas.

4. El establecimiento de la responsabilidad directa de la aplicación de las norma comunitarias a las instituciones escocesas en la materias de su competencia; la atribución de un derecho a los ciudadanos para exigir ante los tribunales el cumplimiento de la normas europeas por las instituciones escocesas; y la articulación de los mecanismos necesarios que permitan al Reino Unido exigir responsabilidades a las instituciones escocesas por el incumplimiento de una normativa comunitaria se le es imputable a las mismas y tras la condena del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

---

<sup>1408</sup> Sobre el impacto de la Unión Europea en el gobierno local británico antes de la Devolution ha de consultarse GOLDSMITH, Michael, "British Local Government in the European Union" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 215-234. El él que se desataca la dimensión regional que alcanzaría Europa y la necesidad de su traslado al ámbito británico, la importancia de la información en el ámbito comunitario y las líneas de trabajo, el deseo de establecer oficinas en Bruselas para un mejor entendimiento de la actividad Europea, y la dificultades de entendimiento entre el gobierno central y local en materia comunitaria.

<sup>1409</sup> *Cfr.* Al respecto el estudio que realiza CUCHILLO FOIX sobre las relaciones internacionales y la posición de Escocia en la Unión Europea realizado en CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp 58 y ss.

El éxito de estas medidas está condicionado por un necesario respeto mutuo, la confidencialidad sobre las propuestas a presentar y la adhesión escocesa a la línea política definida como postura por el Reino Unido. De la colaboración entre el Reino Unido y Escocia para mantener una postura única en la Unión Europea y el máximo respeto de los ámbitos e intereses competenciales se perfila el desarrollo del proceso de *Devolution* y la integración europea<sup>1410</sup>.

A partir de las premisas establecidas en el libro blanco se configuran el modelo de autogobierno previsto para Escocia lo que desde el punto de vista del derecho comunitario ha de traducirse en las posibilidades de participación escocesa en las políticas comunitarias y el problema de la alteración competencial escocesa ante la carencia de una delimitación competencial clara de las competencias de la Unión. A continuación nos referiremos a esas cuestiones desde el enfoque que ha aportado la *Scotland Act 1998* y el *Memorandum of Understanding* entre el Reino Unido y el Ejecutivo escocés.

2.3.2.c) *Cuestiones europeas de repercusión en la devolution escocesa: la falta de una delimitación competencial europea, las pérdidas competenciales y la participación en la política comunitaria*

El desarrollo del proceso de europeización ha tenido como consecuencia inmediata una alteración del sistema de reparto de poder en el Reino Unido<sup>1411</sup>. El establecimiento de la *Devolution* escocesa ha supuesto una modificación desde el punto de vista del establecimiento de la postura política y responsabilidad del Reino Unido ante la adopción de políticas comunitarias<sup>1412</sup>. La *Scottish office* emerge como responsable de la

---

<sup>1410</sup> Sobre el proceso de *Devolution* en la Unión Europea, BULMER, BURCH, HOGWOOD y SCOTT subrayan una serie de características que los particularizan, entre ellas podemos citar, la carencia de un status constitucional codificado; el estatuto jurídico de los entes subestatales es asimétrico y depende de la decisión del parlamento; cabe una mejor recalibración de los acuerdos que sostienen la *Devolution* sobre todo desde el punto de vista de Inglaterra. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.78 y ss.)

<sup>1411</sup> Para un estudio más exhaustivo de esta cuestión, sobretodo de la dimensión europea en la política británica y su impacto post-Maastricht puede consultarse NUGENT, Neill, “The European Dimension”, *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.60 y ss.

<sup>1412</sup> Así, WILSON destaca la necesidad de que se produzca una flexibilización en el papel del gatekeeper que permita participar a los actores subnacionales. (Cfr., WILSON, David, “Unravelling control freakery: redefining central-local government relations”, *The British Journal of Politics & International Relations*, Political

implementación de las normas europeas sobre materias de su competencia en el territorio escocés.

Los canales de información y consulta entre los *officials*, funcionarios, británicos y escoceses se han fortalecido lo que asegura una mejor atención a los intereses regionales y estatales a la hora de adoptar las políticas comunitarias. Se han establecido un Grupo de coordinación europeo y una Secretaría ejecutiva, semejante la *Cabinet Office*, que coordinan las acciones y dirigen los esfuerzos escoceses en la Unión Europea. El secretario de estado para Escocia se mantiene como miembro del gobierno británico con un puesto en el *Cabinet Office* que asegura una representación escocesa en la coordinación de las políticas generales. Se ha desarrollado una nueva cultura británica en materia europea que pretende atender a los intereses regionales como parte del interés del Reino Unido<sup>1413</sup>. En este sentido, resulta necesario la clarificación y articulación de los intereses escoceses para una mejor atención de los mismos por parte de las normas europeas.

Pero la alteración producida en Escocia producida por la acción del proceso comunitario no se limita a la articulación de un nuevo sistema del reparto del poder que confiere un mayor protagonismo escocés<sup>1414</sup>. El desarrollo del proceso comunitario va a suponer también una alteración de sus competencias y la necesidad de articular un sistema de participación comunitaria. Estas dos cuestiones van a incidir de un modo especial en el desarrollo del autogobierno escocés.

Como indicábamos en relación con la comunidad autónoma gallega, la adhesión a los Tratados constitutivos supone una alteración de las que podría haber sido las competencias de escocesas. Especialmente, ha afectado al ámbito de las competencias transferidas. Así, se ha producido por la vía de los tratados comunitarios no sólo una

---

Studies Association, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 320y ss). Este concepto lo tomaría de BACHE, al que ya nos hemos referido.

<sup>1413</sup> Sobre la repercusión política y jurídica europea en el modelo anglosajón debemos consultar GIDDINGS, Philip, & DREWRY, Gavin, (eds.), *The Westminster and Europe. The impact of the European Union on Westminster Parliament*, Palgrave Publishers Ltd., New York, 1996; y GIDDINGS, Philip, & DREWRY, Gavin, (eds.), *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*, New York: Palgrave, 2004.

<sup>1414</sup> En este sentido, MITCHELL había fijado en cuatro las prioridades de Escocia en las actividades europeas que tendrían que atender la agencia de desenvolvimiento escocés previa a la oficina escocesa en Bruselas. Esas cuatro prioridades eran: conseguir información, facilitar el acceso a los fondos estructurales, desarrollar la cooperación con otras oficinas regionales, e influir en el desarrollo político de la Unión Europea. MITCHELL, James, "Scotland the Union State and the International Environment", en LOUGHLIN, John, KEATING, Michel, *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, London, 1997, pp. 416-418.

alteración del reparto competencial Estado-Escocia, al asumir competencias delegadas y reservadas, sino también la pérdida efectiva de competencias<sup>1415</sup>. De manera que, el reparto competencial establecido en virtud de la *Scotland Act* ha de considerarse en relación con los Tratados Comunitarios y el Derecho comunitario en general, ya que estos contemplan un determinado reparto competencial y este puede ser alterado con objeto de la normativa establecida por las instituciones comunitarias.

Por lo tanto, para comprender cuáles son las competencias escocesas y su autogobierno en la actualidad hemos de analizar el cómo puede comprenderse el reparto competencial de *Scotland Act 1998* con la integración Europea. Deberemos, de nuevo indicar que al asumir competencias la Unión el Estado y Escocia verán afectados sus ámbitos competenciales. La distribución competencial efectuada en la *Devolution Act 1998* ya partía de una reliada competencial limitada por la acción de la integración comunitaria, lo que genera dos cuestiones importantes a solucionar desde el punto de vista del autogobierno escocés: el de las pérdidas competenciales por la asunción comunitaria de parte de sus competencias y el de la participación en la negociación de las políticas comunitarias o estatales relativas a esa pérdida competencial y a la defensa de los intereses escoceses en Europa.

Durante las fases previas a la adopción de la *Scotland Act* estos problemas se habían planteado y a ellos se había aportado posibles soluciones analizadas en el anterior apartado. Nos corresponder ahora indicar cómo se ha enfocado desde el punto de vista del sistema actual de autogobierno escocés los problemas de la pérdida de competencias y de la participación comunitaria.

En el caso de Escocia debemos partir de lo establecido en la *Scotland Devolution Act 1998* y del *Memorandum of Understanding and Supplemmetary Agreements 2001*<sup>1416</sup>. La

---

<sup>1415</sup> Son áreas en las que influye especialmente la Unión Europea en Escocia de un modo decisivo, como ocurre con Galicia: los fondos estructurales basados en programas que han sido fuente de muchas prácticas innovadoras para el desarrollo económico regional y la política pesquera común que introduce reformas de cara a un desarrollo sostenible. Pero existen otras cuestiones de interés europeo para Escocia que comparte con demás regiones europeas como son: el reconocimiento de protagonismo político a los entes sub-estatales, la ampliación del principio de subsidiaridad, la legitimación directa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la representación regional de en el Consejo de Ministros europeos. Sobre la postura escocesa en la UE debe consultarse respecto al proyecto de constitución europea <http://www.scottishexecutive.gov.uk/News/News-Extras/79>.

<sup>1416</sup> El *Memorandum of Understanding and Supplemmetary Agreements 2001* acordado entre el Gobierno y el Ejecutivo escocés transferido establece un concordato en el tema de la coordinación de los derechos políticos de la Unión Europea en la parte II, apartado B1 del mismo. De este modo, se convierte en el

*Scotland Act* establece el reparto competencial fijado unilateralmente por el ente estatal que configura el autogobierno escocés desde el enfoque Estado-Escocia lo que permite que las relaciones exteriores incluidos los asuntos relativos a las políticas europeas permanezcan como competencia exclusiva estatal. Es decir, el punto de partida del problema de la alteración competencial y escasa participación europea de las regiones es el mismo que España, la reserva estatal de la competencia sobre los asuntos internacionales.

Ahora bien, a partir de esa reserva competencial se han articulado mecanismos de participación regional que han demostrado su eficacia a la hora de representar los intereses escoceses en la Unión Europea. El *Memorandum of Understanding and Supplemmetary Agreements 2001*<sup>1417</sup> determina la participación escocesa en la Unión Europea. El punto de partida de esa participación regional es la del acuerdo político. El *Memorandum of Understanding 2001*, siguiendo la línea indicada de las negociaciones políticas como mecanismo principal de solución de los problemas competenciales, establece una previsión sobre la representación de los intereses escoceses en la Unión Europea. A partir, de ahí podemos destacar como instrumentos escoceses de participación en la Unión europea los siguientes:

1. A través de la *Scottish Executive European Union* se asegura una cierta participación europea bien complementando el trabajo realizado por la Representación de Reino Unido en Europa, bien como grupo de presión, bien manteniendo contactos informales sobre cuestiones legislativas de interés escocés.

---

principal instrumento para la coordinación de la política entre las administraciones territoriales en las áreas en las que es necesario el establecimiento de acuerdos uniformes entre el gobierno británico y las regiones. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, "UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?" en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.80y ss.)

<sup>1417</sup> Hasta el establecimiento de ese memorando las modificaciones *post devolution* en materia de participación escocesa apenas se había dejado sentir. El estatus constitucional de Escocia respecto a la Unión Europea parecía no haberse modificado ya que los verdaderos canales de participación eran indirectos, su posición respecto a la adopción de las políticas comunitarias era débil y se requería de un mínimo de colaboración para que los mecanismos establecidos operasen. Por este motivo, algunos autores se cuestionaban la verdadera dimensión de los cambios producidos si continuaba la centralización de la dimensión europea en el Estado, de ahí que se hablase de una continuidad y cambio en el ámbito europeo de la *Devolution*. (Cfr. CABROL, Karine, "The European Challenge of Devolution in Scotland", documento presentado en la Conferencia sobre *The UK and the European Union*, Universidad d'Orléans, Orléans, France, 24-25, Noviembre, 2000, pp. 14 y 15)

Así, el memorando fija la *Scottish Executive European Union*, SEEUO, la oficina de representación escocesa que debería asistir a las relaciones directas con los gobiernos regionales y las instituciones en Bruselas su función complementaría el trabajo realizado por la Representación del Reino Unido, la UKRep que representa con una sola voz a todo el Reino Unido<sup>1418</sup> en la Unión Europea. Aunque la oficina de la administración escocesa en Bruselas defiende sus propios intereses regionales en la Unión Europea pero completa el papel desempeñado por la UKRep.

El papel de la *Scottish Executive European Union* se encuentra limitado por lo dispuesto en el concordato del memorando pero esto no impide que sea asistida por la *Foreign and Commonwealth Office* para favorecer sus contactos como grupo de presión, *lobbying*. A diferencia de lo indicado con la oficina gallega de representación en Bruselas, cuyo nacimiento fue por un acto unilateral de la comunidad autónoma cuestionado desde un punto de vista constitucional, la oficina escocesa nace a partir de un acuerdo político entre Estado y región. El origen concordado de la oficina escocesa supone a efectos prácticos la disposición de otros órganos de británicos con experiencia en materia de relaciones exteriores lo que favorece a una mejor consecución de sus intereses políticos.

Mediante la *Scottish Executive European Union*, el ejecutivo escocés se asegura una cierta participación europea ya que puede establecer contactos informales con los funcionarios europeos y desarrollar discusiones en materia de propuestas legislativas comunitarias de interés particular para Escocia<sup>1419</sup>. La SEEUO, al igual que la fundación Galicia-Europa, han tenido acceso directo a la información que circula entre los estados miembros interesándose por la que afectaría a sus competencias de manera que pueden funcionar como un sistema de alarma temprana y alertar a los funcionarios europeos sobre sus

---

<sup>1418</sup>MACLENNAN destaca, sobre la integración de la oficina escocesa en las directrices británicas que “la SEEUO es, de hecho, parte de una gran ‘familia’ bajo la dirección del la UKRep, que es capaz de hablar con un sola voz en los cuerpos y organismos de la Unión Europea”. Demostrando así la operatividad del modelo británico en la defensa de los intereses regionales armonizados con el interés estatal. (Cfr. MACLENNAN, Robert, “Europe of Regions: Work in Progress”, in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 232).

<sup>1419</sup> Para la doctrina esto supondrá la recuperación de cierta iniciativa regional en el establecimiento y desarrollo de algunos de sus ámbitos competenciales. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, p.79)

intereses en una fase inicial de la tramitación normativa<sup>1420</sup>. La UKRep ante ello ha reaccionado ampliando las bases que soportan sus posiciones, considerando los intereses escoceses y armonizándolos con el resto de los intereses regionales y británicos, una tarea compleja pero que puede aportar muchos más beneficios desde el punto de vista del mantenimiento del proceso de *Devolution*.

2. Por otro lado la participación escocesa en el proceso comunitario se consigue a través de la incorporación de funcionarios del Ejecutivo escocés en la UKRep y en otras instituciones de la Unión Europea. Esto permitiría que el modelo de representación regional británico asegurase un buen flujo de información entre el Estado y las regiones en materia de asuntos europeos.

3. La participación escocesa también puede realizarse desde un punto de vista interno a través líneas de trabajo o de contactos informales entre funcionarios, *offices*, de los diferentes niveles de gobierno que aseguran que se tomarán en consideración los intereses escoceses en la coordinación de la política europea del Reino Unido<sup>1421</sup>. El parlamento de Escocia los inviste con el poder de examinar la legislación comunitaria. Los funcionarios escoceses se encuentran vinculados por un deber de confidencialidad a tenor del *Memorandum of Understanding* que les afecta incluso a la hora de transmitir las informaciones que poseen al parlamento escocés con el fin de que el proceso de negociación llegue a buen término. El *Memorandum of Understanding* en este ámbito y respecto al gobierno británico sólo señala que ha de valorar los intereses de todas las partes a la hora de formar la posición británica de la negociación.

4. Otra vía de participación escocesa en Europa, a la que se refiere el memorando, es la que podríamos denominar la de los canales formales ordinarios, comunes a todos los estados miembros. En este apartado simplemente indicaremos los aspectos concretos de la articulación de la participación escocesa en esos órganos o instituciones europeas<sup>1422</sup>.

---

<sup>1420</sup> Cfr. MACLENNAN, Robert, "Europe of Regions: Work in Progress", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 232

<sup>1421</sup> Sobre la necesidad de reforzar esta vía puede consultarse (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, "UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?" en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp.81 y ss.)

<sup>1422</sup> Para completar el estudio de las actuaciones escocesas Unión Europea conviene consultar, cfr. SCOTT, Drew. "10 years of networking Scotland in Europe", Europa Institute, School of Law, University of Edinburgh, paper 23, Scotland Europe papers, Bruselas, 2002.

Dentro de este grupo nos referiremos a la participación en el Comité de las Regiones, en la Comisión Europea, en el Parlamento europeo y en el Consejo de la Unión Europea.

La participación escocesa en el Comité de las Regiones viene configurada por la participación de delegados escoceses en la misma. La elección de esos delegados la efectúa la *Foreign and Commonwealth Office* sin que hasta el momento se planteasen fricciones en el procedimiento de elección y el reconocimiento de esos delegados. El problema de la verdadera representación de los intereses escoceses en la Unión por esta vía se sitúan en el escasa función del comité de las regiones a la hora de fijar las normas comunitarias, cuestión a la que ya nos hemos referido<sup>1423</sup>.

Escocia participa también en la Comisión Europea y el en Consejo de ministros europeos. La Unión Europea no garantiza desde un punto de vista normativo la participación regional, son los Estados miembros los que establecen cauces para esta participación. En el caso del Reino Unido, no existe ninguna obligación establecida expresamente de incluir representantes escoceses en las reuniones del Consejo. Su presencia es dirigida por el Ministro británico y es determinada caso a caso. Bajo la dirección ministerial británica se les otorga voz para hablar en nombre del Reino Unido en el Consejo a los ministros de Escocia, Gales o del norte de Irlanda. En este ámbito el sistema diseñado en el Reino Unido garantiza una mayor participación escocesa en el Consejo que gallega<sup>1424</sup> a tenor del sistema establecido en la representación española.

Los modos de participar Escocia en las reuniones del Consejo europeo son dos normalmente, por un lado, tomando la dirección de la representación y interviniendo en representación del Reino Unido como un todo, o por otro lado, interviniendo el representante escocés pero la dirección de la representación del Reino Unido permanece bajo la dirección británica. De esta manera, se asegura una mayor atención a los intereses escoceses en las negociaciones llevadas a cabo en el Consejo.

---

<sup>1423</sup> Sobre la problemática posición jurídico política del Comité de las Regiones nos hemos referido en apartado 1.3.2 de este capítulo tercero a la hora de abordar la alteración competencial gallega desde la óptica europea.

<sup>1424</sup> Recordemos que esto no ocurre en el caso de Galicia. Los recientes acuerdos políticos alcanzados en materia de participación autonómica sólo fijan una rotación en la delegación española de los representantes autonómicos que asisten a la representación de España sin que estos tengan voz propia.

Además, frente al modelo español, la representación británica, UKRep, suele invitar al Ejecutivo escocés para que éste envíe sus representantes. Por lo tanto, la presencia escocesa en éstas instituciones así como los contactos con otros órganos comunitarios se establece en virtud de acuerdos bilaterales entre el ente regional y el Reino Unido.

Los representantes escoceses pueden ser requeridos o se le puede delegar *Scottish Executive European Union* la participación en grupos de trabajo de la Comisión o del Consejo si afecta a cuestiones de interés para Escocia. Incluso los ministros escoceses pueden visitar a los comisarios europeos y a sus gabinetes para exponer cuestiones que afectan a Escocia y no al Reino Unido como un todo.

La acción de Escocia en estos órganos puede ser también a través de canales informales, el personal al servicio de Escocia coordinado por el *Scottish Executive European Union* puede mantener contactos con los homólogos de las instituciones europeas lo que puede ser un anticipo a la atención de los intereses escoceses en los acuerdos formales. Es un modo de participación escocesa indirecta en la Unión Europea.

En resumen, la nota común que podemos destacar de la participación regional gallega y escocesa en la Unión Europea es que ésta se localiza en una mayor medida en la fases previas de inicio de una propuesta legislativa, los cauces europeos que atenderían a la defensa de las competencias regionales son limitados, es necesario un compromiso estatal-regional que regularice un sistema de participación regional en defensa de sus intereses o que los integra a la hora de defender la posición del Estado.

El memorando británico ha permitido establecer un sistema que atiende de un modo concordado los intereses británicos y escoceses lo que demuestra la efectividad de los instrumentos políticos de negociación como mecanismo de solución a las controversias suscitadas en el ámbito de las competencias regionales. En el concordato se ha manifestado como un instrumento eficaz en el que el gobierno británico expresa su deseo de implicar a las administraciones escocesa, norirlandesa y galesa de un modo directo y tanto como sea posible en los asuntos europeos, a la vez que reafirma que sólo el es el responsable sobre las cuestiones europeas. Lo que garantiza la atención, dentro de las negociaciones, a los intereses escoceses si éstos no entran en conflicto con los intereses británicos, galeses o norirlandeses.

Para conseguir esa atención a sus intereses, la representación escocesa facilita la mayor información posible al UKRep en las primeras fases de elaboración de las normativas. Y en la formación de la posición que tendrá el Reino Unido en las propuestas legislativas europeas se considerará la posición manifestada por el parlamento británico sobre la misma.

El modelo español en la actualidad enfoca la cuestión de la alteración competencial autonómica por la acción del proceso europeo en el impulso de canales políticos de colaboración. Lo importante es la existencia de un verdadero compromiso y acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas para que estos instrumentos funcionen, el modelo anglosajón es un ejemplo práctico claro ya que en menos de cinco años desde el establecimiento de la *Devolution* se han atendido a tales demandas.

#### 2.3.2.d) *La participación escocesa y la participación gallega*

Una vez analizados los instrumentos que facilitan la participación escocesa en el ámbito comunitario, nos corresponde indicar cuáles son las características que el modelo británico establece que lo diferencian del modelo autonómico español. Así, el sistema escocés de participación europeo presenta una serie de ventajas a la hora de configurar los parámetros de autogobierno frente la alteración competencial comunitaria.

Por un lado, la *Scottish Executive European Union*, semejante a la fundación Galicia-Europa, sirve de canal permanente de información de las iniciativas comunitarias y los intereses escoceses. Pero a diferencia de la oficina de representación autonómica, su labor es también importante como un grupo de presión que cuenta con el respaldo de los burócratas escoceses en la Unión Europea y de la representación británica, UKRep.

Por otro lado, se observa la participación escocesa en las negociaciones del Consejo cuando afecten a sus intereses se manifiesta en la integración de la delegación británica sino incluso en la intervención con voz e incluso dirigiendo dicha delegación. En el caso de Galicia, la presencia en la delegación española, es rotativa, sin voz, y, dirigida por el ministro competente.

El sistema de participación escocesa parte de un concordato, de un acuerdo político que fijará las bases *ad casum* de su participación en las negociaciones de Consejo. En el modelo español se establece la participación regional mediante disposiciones legales que fijan la creación de órganos como la CARCE, CARPEUE, etc. con un régimen general aplicable a todas las comunidades autónomas<sup>1425</sup>.

El sistema escocés establece importantes canales de información entre la burocracia escocesa en la Unión Europea y la delegación británica para que atienda a sus intereses condicionados por un principio de confidencialidad. Las informaciones escocesas entorno a disposiciones comunitarias de intereses para la región son comunicadas lo antes a la delegación británica para que atienda a los mismos.

La propia delegación británica invita a representantes de las regiones para que conformen la posición del Reino Unido en el Consejo por lo que se observa una predisposición del Estado a la participación regional en defensa de los intereses competenciales que configuran su autogobierno<sup>1426</sup>.

El *Memorandum of Understanding 2001*, ha supuesto el establecimiento de un sistema eficiente de participación regional basado en el acuerdo del Estado, Escocia, Gales y el norte de Irlanda. La coordinación de todas las relaciones se efectúa a través de un órgano el *Joint Ministerial Committee Europe*<sup>1427</sup> que actúa como un órgano central de coordinación

---

<sup>1425</sup> Recordemos que los concretos mecanismos gallegos de participación en la Unión Europea son, entre otros: Los canales institucionales empleados para el desarrollo de esta acción exterior comunitaria son: dentro de la propia estructura interna de la Xunta la *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior*; Galicia también participa en los mecanismos autonómicos para la coordinación y el seguimiento de los Asuntos comunitarios en sede nacional, es decir, CARCE y el Acuerdo de participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales; también participa activamente en las organizaciones que articulan el movimiento regional europeo, como la Asamblea de Regiones, asociación de regiones con competencias legislativas, etc; ha participado en distintos órganos comunitarios formando parte de la delegación española pero no la dirige o representa en comités de la Comisión Europea; Galicia forma parte del Comité de las Regiones; ha participado de un modo rotatorio formando parte de la delegación española en el Consejo Europeo tras el acuerdo suscrito en diciembre del año 2004; está presente en Bruselas con la Fundación Galicia Europa para conocer de manera puntual e inmediata temas y actividades comunitaria que le afectan; etc. Estos mecanismos no han conseguido atender las demandas de participación gallega de ahí que en los últimos años se hallan reformulado algunos o se busquen otros.

<sup>1426</sup> Aunque la total defensa de los intereses regionales permanece como una cuestión abierta de la *Devolution*. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº 1, Oxford University Press, 2006, pp.9 y ss).

<sup>1427</sup> Este órgano está integrado por ministros de los gobiernos británico, escocés, galés y norirlandés. De manera que, refleja de nuevo la necesidad de que en todo el sistema de participación europea se atienda a

que arbitra en el caso de que hubiese una discusión sobre las posiciones regionales o británicas a la hora de formar la posición que defenderá en Reino Unido ante la Unión Europea. El modelo español carece de un órgano semejante, el peso de las regiones a la hora de formar la posición de España ante la Unión Europea no se llega a garantizar hasta tal punto de que las comunidades autónomas arbitren las posibles discusiones.

El sistema de participación británica en la Unión Europea, presenta por lo tanto una serie de frenos y contrapesos de los que carece el modelo español. Los instrumentos de participación escocesa permiten una mayor defensa de los intereses de Escocia, y de sus competencias, de una forma más directa y completa que la analizada en relación con el modelo español. El concordato asegura una colaboración entre las partes interesadas, Estado-regiones, a la hora de mantener ese sistema y sujeta la acción de estas al mantenimiento de la unidad.

En la práctica, los canales que han resultado más efectivos han sido los informales, dada la complejidad de los derechos, las agendas y el poco tiempo que tienen los Estados miembros para formular sus posiciones<sup>1428</sup>. Por ello resulta de gran importancia que esos mecanismos informales de participación regional funcionen. La política anglosajona en la que los grupos de presión funcionan como un cuarto poder ha aportado una gran experiencia al modelo diseñado por el Reino Unido, esto se refleja en la eficacia que están demostrando los canales informales de participación de los oficiales escoceses. España carece de esta tradición política por lo que se plantea la necesidad de desarrollar estos mecanismos tanto a nivel estatal como a nivel regional si pretendemos atender los intereses gallegos en la Unión.

En definitiva, desde el punto de vista de la Unión Europea, en la corta experiencia de participación Escocesa tras la *Devolution* los mecanismos previstos en el *Memorandum of Understanding 2001* han demostrado una eficacia a la hora de atender a las demandas escocesas<sup>1429</sup>. El punto de partida de acuerdo Estado-región a la hora de participar en la

---

las demandas e intereses regionales hasta el punto de que si se discute sobre la posición del Reino Unido en Europa quien resuelve es un órgano integrado por representantes regionales.

<sup>1428</sup> Cfr. MACLENNAN, Robert, "Europe of Regions: Work in Progress", in FREDTKE, Jörg et alii, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, p. 248

<sup>1429</sup> Aunque esa eficacia se limitaría a las regiones que se ve inmersas en el proceso de Devolution quedando pendientes de una solución las regiones inglesas a las que no se ha dado traslado del proceso de transferencia. Sobre esta materia nos referiremos al final de este apartado. Para profundizar en el tema

Unión Europea parece la piedra angular sobre la que se soportaría la eficiencia de un sistema de participación escocesa o gallega.

En este sentido, aunque ningún modelo es perfecto algunos de los Estados Europeos han avanzado más que otros. Las últimas reformas españolas en este ámbito y señaladas en el apartado 1.3.2 y 1.3.3 de este capítulo de nuestro trabajo parecen avanzar en este sentido pero aún quedan pasos por dar. Como destacábamos en los apartados señalados, la participación gallega en Europa ha sido reformulada en los últimos años. Se han establecido recientemente nuevos canales participativos, como ha sido la ya analizada Conferencia Permanente de Presidentes Autonómicos que surge como un foro multilateral de cooperación política entre las CC.AA-Estado, o la participación rotatoria en la delegación española ante el Consejo Europeo.

Pero esa participación regional puede incrementarse para lograr una mayor eficiencia a través del establecimiento de otros instrumentos como serían un órgano de carácter deliberante que resolvería por unanimidad sobre los proyectos normativos de la UE, o bien reformulando otros, como la designación de representantes autonómicos permanentes en comisiones interadministrativas para asuntos económicos comunitarios y las actuaciones de defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Los elementos anglosajones indicados pueden ser una orientación. En este sentido, los mecanismos de colaboración política pueden ser un buen instrumento en la adopción de políticas comunes en materia competencial por ello hemos de proceder ahora a su estudio.

### *2.3.3. Mecanismos de colaboración y participación. Su efectividad*

#### *2.3.3. a) El protagonismo estatal europeo y la descentralización política*

En la Unión Europea, la libertad de acción estatal y la descentralización política llevada a cabo en los Estados miembros ha tenido como resultado una heterogeneidad regional.

---

puede consultarse el documento de GÓMEZ, Ricard y BURCH, Martin, “The English Regions and European Initiatives”, dentro del proyecto ESCR *Devolution and European Policy Making Project*, Department of Government, University of Manchester, 2004.

Así, en el proceso de integración comunitario, los Estados han articulado de un modo distinto la realidad regional y la descentralización política existente.

Los ordenamientos jurídicos de los miembros comunitarios deben, cuando regulan su organización territorial, dar respuesta a dos cuestiones: la primera de ellas, es determinar si su sistema de organización del poder será centralizado política o administrativamente —y, en caso de descentralización, si ésta será para todo o parte del territorio— y la segunda cuestión es establecer un sistema uniforme para todos los entes descentralizados.

Por lo tanto que, vemos, el fenómeno regional es fácilmente perceptible. Aunque la realidad regional es heterogénea y se encuentra inacabada. En este contexto la Unión Europea ha buscado fórmulas para llevar a cabo su “política regional” tales como: los fondos y las ayudas FEDER<sup>1430</sup>, la coordinación de las distintas políticas regionales de los Estados miembros, introduciendo el aspecto regional en el resto de las políticas comunitarias, a través de las acciones llevadas a cabo por el Parlamento y la Comisión<sup>1431</sup>, permitiendo la presencia y participación activa de las autoridades regionales —que va cobrando una mayor importancia desde 1985, a través de la creación de la “Conferencia permanente de los poderes locales y regionales”, del establecimiento “Comité consultivo de las instituciones locales y regionales”, de la Asamblea de las Regiones, del Comité de las Regiones—, etc.

La aparición de este regionalismo en Europa puede verse desde diferentes ángulos<sup>1432</sup>. Por un lado, podría entenderse que el regionalismo surge como una de las necesidades técnicas de los Estados modernos, en los que la región se entiende como una entidad física, social y económica situada en un nivel infraestatal. Por otro lado, pueden

---

<sup>1430</sup> Sobre su aplicación concreta en el Reino Unido debe consultarse BACHE, Ian, BRISTOW, Gillian, “Devolution and gatekeeping role of the core executive: the struggle for European funds”, *The British Journal of Politics & International Relations*, Political Studies Association, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 405-427.

<sup>1431</sup> Ejemplo de ello son las oficinas, fundaciones, asociaciones, etc., abiertas en Bruselas por las distintas entidades regionales a partir del establecimiento de la Oficina del Gobierno vasco en esa ciudad. En el caso de España este tema trajo un gran debate sobre el art. 149.1.3 de la CE en torno a la interpretación de “relaciones exteriores” como competencia exclusiva del Estado, la solución al problema llegaría con la STC 165/1994, de 26 de mayo, en el caso de Euskadi, que permitirá actividad de delegación. En la actualidad todas las comunidades autónomas, salvo Ceuta y Melilla, cuenta con una delegación en Bruselas. En el supuesto de Escocia hemos destacado que se ha podido aunar la competencia estatal en materia de asuntos exteriores con la existencia de mecanismos eficaces de participación escocesa incluso representativa del Reino Unido como un todo a la hora de adoptar políticas comunitarias. El *Memorandum of Understanding 2001* es la piedra angular del acuerdo conseguido en este ámbito.

<sup>1432</sup> *Vid.* ASTOLA MADARIAGA, Jacone, *Poder regional de la Unión Europea*, IVAP, colección tesis doctorales, Bilbao, 1994, p. 133.

verse que el regionalismo nace del incremento las demandas culturales y económicas de las regiones aunque en el fondo pueden subsistir, también, razones de tipo económico. En cualquier caso, sea cual sea su razón de ser, lo cierto es que el resultado producido son las demandas de las regiones, cuyos intereses son complejos y variados.

Pero fuere cuál fuere la causa principal de la aparición del regionalismo europeo, lo cierto es que, este ha seguido diferentes caminos en los dentro de los Estados del viejo continente. La libertad de acción de los gobiernos nacionales, ya mencionada, —es decir, el que la Unión Europea decidiese no intervenir en la organización territorial de los Estados miembros<sup>1433</sup>, como señala el art. 1-5 de la Constitución europea al regular el tema de las relaciones de la Unión Europea con los Estados miembros— y el respeto a la integridad territorial son los pilares sobre los que se sustenta esta variedad regional europea, como hemos indicado. Estos presupuestos han permitido que en estos últimos, los estados sean quiénes determinen no sólo las competencias de las regiones, sino también el grado de participación regional en la esfera comunitaria, el que sea posible o no delegar sus competencias a las autoridades infraestatales y el que se reduzcan las competencias regionales por la asunción estatal de competencias del tercer nivel ante el vacío competencial experimentado por el Estado miembro ante la Unión Europea

Mas la libertad de acción estatal en materia regional ha de comprenderse dentro de unos nuevos parámetros dentro del desarrollo de la Comunidad Europea. Estos parámetros son, por un lado, el del auge que las regiones han experimentado tras la segunda Guerra Mundial y, por otro, —y como consecuencia del primero—el nacimiento de elementos, ya enumerados, que configuran una verdadera política regional europea. El resultado de todo esto es la configuración de la Unión Europea como un ente político con carácter federal, a pesar de que autores destacan otros elementos como su carácter

---

<sup>1433</sup> Al respecto, Peter VAN HAM señala “[...] *European governments are no longer ‘governing’, but try to shape their societies by managing mutual dependencies among state agencies, the private sector, non-governmental organizations, the media and international institutions and bodies that are continuously interacting as relative equals. Governance therefore implies that nation-states has lost much of its traditional power resources and even much of its legitimacy to exert direct control [...]*”. De esta manera, los Estados miembros retienen su capacidad para influir en los resultados políticos y optimizar la solución de los problemas que surgen. Además, añade el autor que, las redes de trabajo de la Unión Europea pretenden un gobierno flexible y efectivo que sirva como una canal de información y del conocimiento dirigidos a atender los intereses y objetivos de los actores nacionales, regionales, locales y transversales, y también tiene como objetivo el limitar las tendencias centrífugas inherentes en el desarrollo político de un ambiente multicultural (*Vid. HAM, Peter. van, European Integration and the Postmodern Condition. Governance, democracy identity*, Routledge Advantaces in European Politics, London, 2001, pp. 126-127).

social<sup>1434</sup> —al entender que la Unión Europea es organización sobre todo de ciudadanos— o de un ‘armónico y flexible sistema polifónico’<sup>1435</sup>. A pesar de ello, la Constitución europea lejos de dar una definición clara sobre el asunto, en su art. I-1 referido a la creación de la Unión, parecería superar el carácter federal de la Unión y avanzar hacia la comunitarización. Este ejemplo no es más que un reflejo de que la naturaleza federal del proceso de integración ha sido ampliamente discutida.

Así, en el sur de la Unión distinguimos claramente dos enfoques, el federalista y el no-federalista, que mantienen o contradicen su postura. La postura federalista, evoca la acepción que el vocablo tuvo en la etapa americana del *foedus* o pacto constitucional. Su tesis principal es la de lograr “una unión federal” en la que hubiese una mayor participación popular. De manera que habría que superar el déficit democrático que plantea la Unión Europea por lo que surge la necesidad de formular y articular los poderes locales, regionales, estatales y europeos en clave democrática, así como establecer estrategias políticas de multinivel que permitan la incorporación de la ciudadanía y las actuales instituciones de la construcción europea. Frente a ella, la postura no-federalista no pretende esa unión federal fuerte y se resiste a la pérdida de soberanía que están experimentando los estados.

A pesar de los dos enfoques, lo que no es objeto de una posición encontrada es el hecho de que este proceso de integración fue promovido por los Estados miembros, únicos sujetos con personalidad jurídica internacional reconocida hasta ahora<sup>1436</sup>. Es decir, como hemos visto hasta aquí, los Estados son parte en el proceso de descentralización política que se produce no sólo en el ámbito comunitario sino también en el nivel regional. Por ello, se hace imprescindible, dentro del multiconstitucionalismo europeo, el estudio de las regiones. Pues estas son actores del proceso de integración comunitaria tanto desde el punto de vista de su relación con los Estados miembros,

---

<sup>1434</sup> Vid. PERNICE, Ingolf, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, vol. 27 n° 5, October, Sweet & Maxwell and Contributors, London, 2002, p. 511.

<sup>1435</sup> “The crucial challenge for Europe is to ensure that this polyphony of voices within the EU and beyond can find a common harmony through a flexible system of governance” (Vid. HAM, Peter. van, *European Integration and the Postmodern Condition. Governance, democracy identity*, Routledge Advances in European Politics, London, 2001, p.127).

<sup>1436</sup> Cfr. art. I-6 de la Constitución europea, en el se reconoce por primera vez la personalidad jurídica de la UE. Es decir, la Unión es un sujeto de pleno derecho en el ámbito internacional y en las relaciones exteriores, como los estados. Frente lo que ocurre con las regiones lo cual tendrá importantes repercusiones desde el punto de vista de la participación en la esfera comunitaria y desde el punto de vista de la configuración de los parámetros que diseñan su “mapa competencial”, lo que tiene una mayor importancia en relación con el objeto de nuestro trabajo.

como desde el punto de vista de su relación con la Unión Europea. De este presupuesto parte nuestro estudio.

Así, desde el punto de vista de los Estados, no debemos olvidar su protagonismo en este proceso de descentralización externo. Al respecto, debemos destacar que su importancia como actores se halla ligada al hecho de que exista una libertad de actuación determinada por la normativa europea. Una libertad amparada, desde el punto de vista competencial, en el art. 308 del TCE y en el art. I-5 de la Constitución europea —en el que se establece el respeto a la identidad nacional y a la autonomía local y regional—.

Esto implica que, la posición que las regiones mantienen en sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea viene mediatizada por el papel asumido por los Estados miembros y por la decisión que hayan tomado en conferir mayor o menor capacidad regional propia para intervenir en el proceso comunitario. Así mismo, ya que, como hemos indicado, según la estructura del Estado —unitario, compleja, federal, etc.— el protagonismo y *rol* jugado por las regiones en la adopción de decisiones internas o comunitarias será distinto. Finalmente, en su relación con la Unión Europea, destacamos que muchas de las competencias que conformaban la soberanía estatal son ahora de titularidad comunitaria. Así, vemos que, la descentralización política también se produce desde arriba —Unión Europea— hacia abajo —el Estado—.

A pesar del protagonismo estatal comunitario, desde el punto de vista de las regiones, debemos recordar que éstas han jugado un papel más o menos dinámico pero en los procesos de descentralización política interna, descentralización política desde abajo —región— hacia arriba —estado—. Así, las competencias que venían ejerciendo los Estados ahora son ejercidas por las regiones. Esto será de vital importancia en el proceso comunitario cuando el único responsable del incumplimiento del Derecho comunitario será el Estado, como resultado del ejercicio de sus competencias o de las de la región en relación con lo establecido por la Unión Europea. Sin perjuicio de que, vía ordenamiento jurídico interno, el Estado exija posteriores responsabilidades a las regiones. Cabe, por lo tanto, y en relación con todo lo expuesto hasta aquí, el analizar de proceso de regionalización en la Unión Europea, en concreto, en ver en qué consiste desde el punto de vista escocés una vez analizado realizado el estudio desde la perspectiva autonómica gallega. Partiendo del protagonismo estatal británico en las

relaciones con la Unión Europea se establecen y determinan los mecanismos de participación escoceses y la eficacia de los mismos en el ámbito comunitario a los que ya nos hemos referido.

### 2.3.3. b) Los instrumentos de cooperación en el Reino Unido

Partiendo del protagonismo estatal británico en las relaciones con la Unión Europea, analizados los mecanismos de participación europea escoceses y destacado el nuevo sistema establecido con la *Devolution* relativo a los dos niveles de gobierno, debemos hacer una reflexión sobre los mecanismos fijados a la hora de definir y concretar los perfiles competenciales regionales.

La *Scotland Act 1998* establecía unos mecanismos políticos y judiciales para evitar la extralimitación competencial escocesa en las leyes dictadas por su Parlamento. Unos mecanismos que hemos destacado en páginas anteriores por ser unilaterales, ya que sólo se dirigen frente normas escocesas, y fortalecedores de la posición de primacía del Parlamento inglés.

Sin embargo, debemos añadir a este análisis que la puesta en práctica de los mismos tiene un carácter muy excepcional. En el desarrollo del proceso de la *Devolution* se le ha dado una preferencia a la solución negociada de los conflictos de competencia de manera que se pretende lograr una no injerencia en los asuntos propios<sup>1437</sup>. Fruto de esta política negociadora para solucionar conflictos ha sido que, mientras que el caso español la conflictividad competencial en el Estado de las autonomías es muy alta, en el Reino Unido los conflictos entre el Estado y Escocia brillan por su ausencia.

Es decir, el mecanismo de solución de controversias competenciales más empleado en la *Devolution* ha sido el de la negociación, el de las conversaciones y de los contactos bilaterales informales. Mientras que en el caso español, habíamos destacado que el principal protagonista a la hora de solucionar las posibles divergencias competenciales ha sido el Tribunal constitucional hasta tal punto que el desarrollo de los

---

<sup>1437</sup> Sobre este tema resulta brillantemente expositivo el apartado “Balance del funcionamiento del sistema: prevalencia de los instrumentos de consulta y negociación como mecanismos de solución de conflictos de competencias” inserto en ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios político Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 237 y ss.

mecanismos de cooperación y colaboración hasta hace poco estaban situados en un segundo plano a la hora de dirimir o acercar las diferencias Estado-comunidades autónomas.

De esta manera, en el caso anglosajón se otorga preferencia al diálogo entre las partes y no al control unilateral del Gobierno del Reino Unido. Para ello se va a partir de una serie de presupuestos que faciliten la pronta detención de posibles controversias de competencias<sup>1438</sup>, así: Escocia, junto a Gales e Irlanda del Norte, se compromete a notificar al Ministerio del Reino Unido que se a competente y a los *Law officers* del Gobierno central las propuestas legislativas que se presenten; por otro lado, se le concede a Escocia y los otros dos territorios el derecho de ser oídos o a adoptar las medidas oportunas que eviten que el Gobierno del Reino Unido acuda a los tribunales o los mecanismos unilaterales para resolver la controversias.

A partir de esos presupuestos se establecen una serie de elementos que van a favorecer el establecimiento de un nuevo esquema de relaciones bilaterales entre los territorios y el Gobierno del Reino Unido<sup>1439</sup>. Dichos instrumentos aparecen fijados en el propio memorándum. Entre esos mecanismos podemos destacar por su importancia los fijados en el *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*<sup>1440</sup>, como son: los contactos bilaterales informales entre altos funcionarios o ministerios, los contactos bilaterales informales en los que intermedia el Secretario de Estado para Escocia, la participación del *Joint Ministerial Committee* y los *convenios de colaboración*. Por la importancia práctica que han tenido estos últimos instrumentos nos referiremos de un modo más específicos a ellos.

---

<sup>1438</sup> Cfr. el apartado 27 del memorándum.

<sup>1439</sup> Estos instrumentos han permitido el desarrollo de una política de coordinación sistemática entre los gobiernos del Reino Unido y Escocia en asuntos que conciernen a la UE. En la práctica su labor ha sido muy importante en áreas de del desarrollo económico regional, medioambiente, agricultura, asuntos rurales, pesca, justicia y política interior. El éxito de estos instrumentos se observa en el hecho de que no existan un conflictos intergubernamentales de relevancia pública. Como destacan JEFFERY y WINCOTT esto se refleja en tres circunstancias: el partido laborista es el principal partido de gobierno en el Estado y Escocia y Gales tras la Devolution; el *"home" civil service* es una simple organización al servicio del gobierno a nivel del Reino Unido y en Escocia y Gales; y el gasto público ha incrementado en el Reino Unido y las regiones desde que sus instituciones se establecen en 1999. (Cfr., JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel en "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.8 y ss).

<sup>1440</sup> El *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements* fue firmado el 10 de octubre de 1999 por el Ejecutivo del Reino Unido y los ejecutivos escocés, galés y norirlandés, posteriormente, en el año 2001 fue revisado. Se trata de una mera declaración de intenciones políticas carente de toda vinculación jurídica aunque sí en honor en él se si.

i) *Joint Ministerial Committee*. El *Joint Ministerial Committee* es un órgano de cooperación que crea el *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements* que ha de promover las buenas relaciones entre el Gobierno central y los ejecutivos autonómicos<sup>1441</sup>. A este órganos se le remite formalmente la resolución de controversias que no han sido resueltas en las consultas y diálogos informales de los Ministros territoriales y los Ministros del Gobierno central.

El funcionamiento del *Joint Ministerial Committee* puede ser en pleno o como conferencia sectorial multilaterales o bilaterales:

Así, el *Joint Ministerial Committee* se reúne en pleno una vez al año y en él participan el Primer Ministro británico, los Jefes de los Ejecutivos de Escocia, Galés e Irlanda del Norte— y los ministros del Reino Unido y de los tres territorios. Este modelo de funcionamiento semeja al de la Conferencia de presidentes<sup>1442</sup>.

Pero el *Joint Ministerial Committee* también se reúne de forma multilateral agrupando a los ministros de los tres territorios y el Reino Unido para coordinar específicamente políticas en materia de sanidad, pobreza, economía y Unión Europea. En este caso el modelo de funcionamiento semeja al de las Conferencias sectoriales multilaterales.

Finalmente el *Joint Ministerial Committee* también se reúne de forma bilateral, mediante la reunión de una Comisión bilateral de cooperación en la que se integran sólo los miembros de los ejecutivos de un territorio y del Reino Unido. En este caso el modelo de funcionamiento semeja al de las Conferencias sectoriales bilaterales.

La resolución de controversias competenciales, principal función encomendada al *Joint Ministerial Committee* se encomienda a este órgano tanto cuando funciona en pleno como cuando funciona como conferencia sectorial según sean las partes que intervenga en la controversia.

ii) *Convenios de cooperación y colaboración bilateral en áreas de interrelación competencial*. El *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements* también establece que cabe la celebración de convenios de colaboración bilaterales, *concordats*, en los ámbitos materiales

---

<sup>1441</sup> Subrayan que el JMC es empleado ahora como un foro en el que se comparte información general con las autoridades de Escocia y Gales. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.83 y ss).

<sup>1442</sup> Sobre las reuniones de JMC en el primer año de funcionamiento puede consultarse HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 160 y ss.

en los que se produzca una concurrencia de competencias que se interrelacionan o si existiese un interés común<sup>1443</sup>. Dentro de estos convenios se fija no sólo el ámbito de actuación de cada una de las actuaciones de las Administraciones si no que también se establecen disposiciones que desarrollan el mecanismo de resolución de conflictos previsto y se atribuye la resolución de los mismos a la Comisión bilateral competente. En el caso de Escocia se han establecido aproximadamente una quincena de diferentes convenios de colaboración en ámbitos materiales diversos como son la sanidad o la seguridad social, la cultura o la educación, el medioambiente, el empleo, etc.

En definitiva, y como resultado de lo analizado en este punto, podemos destacar que lo sorprendente del funcionamiento de estos mecanismos de colaboración y consulta<sup>1444</sup> es el hecho de que el documento que los recoge se configura como una mera declaración de intenciones políticas carente de toda vinculación jurídica aunque sí en honor<sup>1445</sup>. En este documento político se fijan las bases sobre las que deberán establecerse las relaciones entre el Reino Unido y los territorios señalados. Dentro de ellas, el principio del que se parte es el de la prioridad que adquieren los mecanismos de solución extrajudicial de controversias competenciales frente los previstos política y judicialmente en las normas de *Devolution*.

Es decir, el documento político, *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, fija de forma no vinculante jurídicamente pero si por honor que en la solución de conflictos entre Escocia y el Reino Unido tendrá preferencia los mecanismos colaboración y cooperación que fija este documento y frente los mecanismos políticos y jurídicos del *Scotland Act 1998*.

---

<sup>1443</sup> Sobre la importancia de los *concordats* dentro del sistema de relaciones intergubernamentales cabe destacar 2.3.4. JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp. 8 y ss. Para los autores, éstos acuerdos se muestran como las reglas del juego diario para la coordinación y el *Joint Ministerial Committee* para el desarrollo de iniciativas políticas coordinadas y la resolución de desacuerdos. En concreto, JEFFERY y WINCOTT destacan que la colaboración entre las regiones y el Estado se mantiene como un elemento de equilibrio del proceso de la *Devolution*.

<sup>1444</sup> El éxito de este mecanismo se observa en el dato siguiente: al año de la puesta en marcha de este sistema ya se habían suscrito por el Ejecutivo escocés 18 concordatos en ámbito diversos y de importancia competencial como la pesca, educación, empleo, agricultura, oficinas de registros generales, etc. Sobre los mismos puede consultarse HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 160 y ss.

<sup>1445</sup> *Cfr.* el apartado segundo del *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*.

Vemos así, dos elementos que llaman nuestra atención: por un lado, que en la práctica un documento político no vinculante jurídicamente se impone sobre lo dispuesto en una norma ordinaria, y por otro lado, como consecuencia de ello, la aparente unilateralidad que presentaba el control competencial por la vía de los hechos acaba conformando un control bilateral de acuerdos y consensos entre el Estado y la región.

Pero lo dispuesto en el Memorándum no supone la derogación de los mecanismos de control político y jurídico sino que simplemente especifica cuál será el momento de acudir a ellos. El apartado 26 del Memorándum prevé que el empleo de los mecanismos de control político y jurídico por el Reino Unido, por su Gobierno, será si fuese necesario, e incluso, en el supuesto del Comité Judicial del *Privy Council*, en último caso.

Finalmente, concluiremos que la carencia de una conflictividad competencial real entre el Estado y Escocia pone de manifiesto el verdadero funcionamiento de los mecanismos de coordinación y cooperación<sup>1446</sup> como medios de acercamiento y de delimitación competencial<sup>1447</sup>. Estos elementos suponen una diferencia clara al sistema de solución de controversias competenciales del ordenamiento jurídico español en el que prima de un modo claro el papel desempeñado por el Tribunal Constitucional y en el que se ha hecho necesaria una reforma del papel de los mecanismos de cooperación y colaboración que habían sido cuestionados por su ineficacia.

Recientemente, mientras en el Reino Unido se resuelve la creación de un Tribunal Supremo que cumpla las funciones, en última instancia, del Comité Judicial del *Privy Council* en la resolución de conflictos de competencias, lo que supone un incremento del protagonismo judicial al impulsar esta vía en la solución de controversias competenciales. En España, destacábamos que el protagonismo lo están adquiriendo nuevos instrumentos de cooperación y colaboración como la Conferencia de presidentes o la

---

<sup>1446</sup> A este dato debemos añadir que tanto en Escocia como en el Reino Unido gobierna el partido laborista lo que propiciará a un mayor entendimiento, al coincidir la línea política de ambas administraciones, a la hora de fijar resultados en dichos instrumentos de cooperación.

<sup>1447</sup> Esto supondrá una serie de características políticas y jurídicas peculiares cuyo mayor exponente puede apreciarse en el modo de hacer política europea. Así, observamos la existencia de una variedad de acuerdos, la emergencia de un nuevo marco formal de trabajo en un ámbito multinivel, la diversificación de las líneas de trabajo empleadas para hacer política europea y la dependencia de la actividad regional en este ámbito de la postura del poder central.

actividad más eficiente de otros ya existente como la CARCE, esperemos que el caso español se alcancen al menos una parte de los logros que estos mecanismos han demostrado en el Reino Unido.

Simplemente a modo de conclusión del apartado referido a los instrumentos de cooperación consideramos oportuno incluir un epígrafe específico dedicado a reflejar con datos reales la idea sostenida hasta aquí: el efectivo funcionamiento de los mecanismos de colaboración y cooperación en la resolución de los conflictos competenciales escoceses.

Comenzaremos este estudio indicando que, desde el punto de vista de la interposición de *devolution issues* ante el Comité Judicial del *Privy Council* cabe resaltar que de las diez presentadas en relación con Escocia, ninguna de ellas parte del conflicto competencial entre Escocia-Reino Unido. Todas ellas han sido promovidas por particulares, en las que impugnan actos adoptados por el Ejecutivo escocés ya que consideran que eran incompatibles con sus derechos subjetivos conforme el artículo 6 de la Convención Europea de los Derechos humanos<sup>1448</sup>, o en las que solicitan que se declare inconstitucional una ley del Parlamento escocés<sup>1449</sup>.

La interposición de estos recursos por los particulares lejos de denunciar una extralimitación del autogobierno escocés se han dirigido a cuestionar las medidas que había sido adoptadas por la legislación escocesa —al comprender que se vulneran los derechos de la Convención— o por el *Lord Advocate* —por entender que sus decisiones como Fiscal General para Escocia había lesionado los derechos a juicio justo, ser juzgado en un plazo de tiempo razonable etc fijados en el artículo 6 de la Convención Europea—.

---

<sup>1448</sup> Recordemos que el anexo 6, en concreto su apartado 1d), de la *Scotland Act 1998* permite a los particulares la interposición de este recurso, *devolution issues*, ante el Comité Judicial del *Privy Council* si consideran una posible incompatibilidad de preceptos escoceses con la Convención Europea de los Derechos humanos. Así, de nuevo destacaremos que, los casos que se plantearon amparándose en este supuesto son los casos en el año 2000 *H M Advocate v. McInstosh, Gary Follen v. H M Advocate, Norman McLean and Peter McLean v. Procurator Fiscal, Fort William and H M Advocate General, Procurator and Linlithgow v. John Watson and Paul Barrons*; en el año 2001, *H M Advocate v. JK, Kenneth Anthony Paton Mills v H M Advocate and The Advocate General for Scotland*, Los datos de estas sentencias pueden consultarse en <http://www.privacy-council.org.uk/>

<sup>1449</sup> Recordemos que el anexo 6, en concreto su apartado 1a) en relación con el art. 29.2d), de la *Scotland Act 1998* permite la interposición de este recurso, *devolution issues*, ante el Comité Judicial del *Privy Council* si consideran una posible incompatibilidad de una Ley escocesa aun dentro de sus competencias si es incompatible con la Convención Europea de los Derechos humanos. Así se impugnaron algunas leyes escocesas por dicha incompatibilidad como fueron la *Mental Health Act 1999*, *Covention Rights Act 2001*, *Sexual Offences Act 2002*, *Protection of Wild Mammals Act 2002*, etc.

De manera que no ha entrado en funcionamiento el mecanismo jurisdiccional previsto por la extralimitación competencial escocesa. Frente a ello los mecanismos de cooperación y colaboración se han convertido en el instrumento usual de la práctica política junto a los mecanismos de control político previo, en los términos que indicamos en la anterior pregunta.

En consecuencia, como ya hemos puesto de relieve, la efectividad práctica de los mecanismos de colaboración es máxima hasta el punto de configurarse como el verdadero instrumento de resolución de conflictos de competencias. Esto supondrá el avance de la autonomía escocesa que relegada a un aspecto pasivo en la configuración de su ámbito competencial a través de los mecanismos de control, político y jurídico, del Reino Unido; se configura con los instrumentos de colaboración en un sujeto activo en la delimitación competencial escocesa-británica. Cabe incluso el llegar a imaginar que dicha participación escocesa activa sirve como vía de control en la extralimitación competencial británica ya que la negociación servirá como instrumento delimitador tanto para Escocia como para el Reino Unido.

#### *2.3.4. El 'protagonismo' británico exterior y europeo de Escocia*

El reparto de competencias en materia de poder exterior, es decir, la política exterior y celebración de tratados internacionales y otros acuerdos con sujetos externos, es cuestión clásica en el campo de estudio de los Estados federales y regionales. La historia de los Estados federales parece indicar que los entes autónomos infraestatales carecen de una verdadera y propia subjetividad internacional, sólo en determinados supuestos y bajo unas formas limitadas podrán desempeñar una activada exterior que constituye la excepción a una regla general de sentido opuesto. En los casos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, la regulación constitucional en este ámbito es prácticamente inexistente y esto puede considerarse una diferencia respecto a las experiencias federales, en las que los poderes de los estados miembros en la materia de la que nos estamos ocupando gozan de garantía constitucional, aun cuando sea con las fuertes limitaciones como las indicadas en el caso español.

En el ámbito del Derecho español habíamos visto cuál había sido la evolución de la doctrina y jurisprudencia entorno a la interpretación del artículo 149.1.3 de la

Constitución española<sup>1450</sup> y de la previsión estatutaria del art. 7<sup>1451</sup> podemos realizar ahora un estudio de la actividad exterior realizada por Galicia, en concreto, respecto a la Unión Europea o bien más allá del ámbito comunitario sobre los que se erige la actividad exterior de la comunidad autónoma gallega.

La *devolution* no significa la independencia de Escocia. Existen una serie de materias que permanecen en las manos del gobierno del Reino Unido como son los asuntos exteriores y la defensa entre otras que tienen un impacto directo sobre Escocia. Bajo estos parámetros competenciales, que suponen el control británico de la política exterior, incluyendo los asuntos europeos, se establece un proceso de consulta sobre las cuestiones que afecten a las regiones descentralizadas.

El Reino Unido posee una única política exterior que implicará que sus delegaciones en el extranjero hablarán con una voz única y común para el Reino Unido. A la hora de formar esa posición común cabe la consulta y el fomento de la participación regional.

De esta manera, y a diferencia de Galicia, Escocia carece de canales institucionales empleados para el desarrollo de esta acción exterior comunitaria en el seno de su organigrama institucional semejante al de una *consellería* gallega en materia de asuntos exteriores, o en ámbitos de proyección externa, por carecer de una importancia histórica como es la inmigración. Desde el punto de vista institucional interno, al ser una facultad estatal, la acción exterior del Reino Unido es una actividad que corresponde al *Foreign and Commonwealth Office*, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth.

Señaladas estas premisas que enfocan nuestro estudio sobre la limitada acción exterior escocesa, brevemente explicaremos cuáles son los principales instrumentos de los que se vale Escocia para desarrollar una competencia exterior restringida actividad

---

<sup>1450</sup> Recordemos la evolución que se produce en la doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC137/1989, en la que se le niega a la comunidad autónoma cualquier tipo de actividad de proyección exterior, hasta la sentencia 165/1994 en la que se admite el establecimiento de oficinas autonómicas de representación permanente en Bruselas.

<sup>1451</sup> Este artículo faculta a la Comunidad autónoma la solicitud al Estado de la celebración de acuerdos internacionales con Estados receptores de emigrantes en los que se asienten comunidades gallegas, que posteriormente se desarrolla por la Ley 4/183 de reconocimiento de la galleguidad y los decretos gallegos 3/1987, 4/1987,195/91,etc que concretan el alcance y contenido de la galleguidad desde el punto de vista social y cultural.

política externa. Así, siguiendo en esquema diseñado respecto a la comunidad gallega, comenzaremos indicando que:

1. Por un lado, podemos analizar la posición de la Escocia relativa a la Unión Europea. Así, el protagonismo que esta región tiene en el ámbito comunitario, al ser una relación bilateral, en la que en la mayoría de las veces a parece el estado británico como protagonista interviniente, puede ser analizada desde varios puntos de vista en función del que tenga el mayor protagonismo.

a) Desde el punto de vista de la relación Escocia y Estado. En la que resulta necesario el análisis de la participación escocesa en los instrumentos colaboración del Estado. Recordamos que éstos se articulan en el *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements 1999*, que fija instrumentos de cooperación y colaboración práctica y el *Memorandum of Understanding and Supplemmetary Agreements 2001* acordado entre el Gobierno y el Ejecutivo escocés transferido que establece un concordato en el tema de la coordinación de los derechos políticos de la Unión Europea.

b) Desde el punto de vista de la región respecto a la Unión Europea. En la que debe colocarse la cuestión de la participación regional autonómica en tres frentes

i) Como la comunidad gallega, participa activamente en las organizaciones que articulan el movimiento regional europeo, como la Asamblea de Regiones<sup>1452</sup>, asociación de regiones con competencias legislativas, de la Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones Europeas (CALRE)<sup>1453</sup> es también miembro de la NORPEC<sup>1454</sup> y participa en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM)<sup>1455</sup>.

---

<sup>1452</sup> La ARE, creada en 1984, es la asamblea político-representativa que agrupa a todas las regiones de Europa. Las asociaciones fundadoras de la Asamblea fueron: Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas, Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Occidentales, Asociación de las Regiones de los Alpes Centrales, Asociación de las Regiones de los Alpes Orientales, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Comunidad de Trabajo de Jura, Comunidad de Trabajo de las Regiones Europeas de Tradición Industrial y Asociación de las Regiones de Capitales Nacionales. Pertenecen a ella como miembros 294 regiones de toda Europa y 6 más en calidad de observadoras. Esta gran Asamblea surgió como consecuencia de la asunción por parte de las autoridades regionales del protagonismo que les corresponde en la construcción europea.

<sup>1453</sup> Forman parte de la CARLE los parlamentos de las comunidades autónomas del Estado español, regiones y comunidades belgas, länder alemanes, länder austriacos, regiones italianas, Escocia, Gales e Irlanda del Norte por parte del Reino Unido, el parlamento autónomo de las Islas Aland ubicadas en Finlandia, y las asambleas regionales de las portuguesas Islas Azores y Madeira.

<sup>1454</sup> La *Network of Regional Parliamentary European Comités*, Red de Comisiones Parlamentarias Regionales de Asuntos Europeos, es una organización que está formando una red entre parlamentos subestatales con

ii) Además, Escocia forma parte del Intergrupo del parlamento Europeo: naciones sin Estado<sup>1456</sup> y destaca su participación en materia de cooperación transfronteriza comunitaria<sup>1457</sup>. Escocia forma parte del Interreg IIB de cooperación transnacional de la Unión Europea en el programa de la PERIFERIA SEPTENTRIONAL junto con: Finlandia, Suecia, Noruega, Islas Feroe, Grecia y, en este ámbito, participa en la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)<sup>1458</sup>.

iii) A nivel externo, también, destacan las actuaciones llevadas a cabo en el seno del Comité de las Regiones como organismo de representación local y regional en la Unión Europea. Aunque ya hemos destacado que su labor se ve limitada por la naturaleza meramente consultiva del mismo.

iv) Ha participado en los órganos de la Unión Europea formando parte de la UKRep, representación británica. Mediante la asistencia escocesa a las reuniones

---

similar capacidad legislativa para compartir experiencias en el ámbito de la Unión Europea. El objetivo de la NORPEC es crear un forum donde compartir información y realizar un trabajo común sobre la institucionalización de Europa y la participación de las entidades subestatales en las instituciones de la UE.

<sup>1455</sup> Esta agrupación reúne a más de cien regiones que trabajan por medio de cinco comisiones: Comisión de las Islas, Comisión del Mar del Norte, Arco Atlántico, Intermediterránea y Comisión del Mar Báltico. Dentro de ella, Escocia además participa en la Comisión Arco Atlántico creó en 1989 y compuesta por un total de treinta y una regiones situadas en la fachada atlántica, desde Escocia hasta Andalucía. Su objetivo es el de superar la debilidad derivada de la localización geográfica en la periferia europea, alejada de los ejes de crecimiento económico situados en el centro de Europa y en el Mediterráneo.

<sup>1456</sup> El Intergrupo de naciones sin Estado está formado por diputados y diputadas nacionalistas de Escocia, Gales, Flandes, Valle de Aosta, Catalunya, Euskadi, Galicia, Andalucía y las Islas Canarias, su objetivo la defensa y el reconocimiento político de la diversidad nacional, cultural y lingüística europea, la aplicación de los principios de autonomía y subsidiariedad en la ejecución de las políticas comunitarias, el impulso de la política de equilibrio territorial y cohesión social en la Unión y la promoción de la participación política en las instituciones de la Unión Europea de las naciones sin Estado y de las entidades políticas autónomas de los Estados.

<sup>1457</sup> En este ámbito la competencia escocesa se hallaría limitada a los ámbitos no reservados al Estado. Recordemos que en el caso de entidades de Derecho público transfronterizas la cooperación transfronteriza sobre servicios como ferrocarril, producción de energía, agua, gas, etc constituye una potestad complementaria a tenor de lo dispuesto en los títulos V-VI de las *Scotland Act*. Sobre estos ámbitos el parlamento británico tiene competencia exclusiva aunque el parlamento escocés, entre otras funciones, puede decidir por ley previa consulta de la entidad que esta abandone sus funciones correspondientes a Escocia. Sobre esta cuestión conviene consultar lo destacado en el ámbito de las competencias compartidas escocesas y, específicamente, *cf.* CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònoms, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp. 84-85 y 108-109.

<sup>1458</sup> Esta asociación para la cooperación la se creó hacia 1971 debido a la necesidad de dar una respuesta conjunta a situaciones problemáticas surgidas en regiones fronterizas y después de que el Consejo y la Comunidad Europea sostuviesen que los esfuerzos realizados en la proximidad de las fronteras durante los años sesenta resultaron en gran medida baldíos. Entre sus objetivos se fijaron el intercambio de experiencias entre las regiones fronterizas, la colaboración y cooperación mutua en la solución de problemas específicos, la preparación de acciones en común, la representación de intereses colectivos ante autoridades públicas y organización de actos para la discusión de los problemas fronterizos.

que les puedan afectar en fase de determinación da política europea que adopte el Reino Unido o dirigiendo la Delegación británica<sup>1459</sup>. Pero esta actividad exterior estaría limitada al ser única la delegación británica y al existir un deber de apoyo a la política británica adoptada. Este deber de apoyo comprende tanto aspectos políticos de compromiso como técnicos de tipo estadístico, informativo, medios para implantar las políticas adoptadas, etc. En algunos casos de interés especial escocés, cabe incluso que el Ministro competente de Escocia intervenga en el nombre del Reino Unido los órganos comunitarios, para ello sería necesaria una delegación expresa. Además, en este ámbito se prevé que los ministros de Escocia tengan un despacho en Bruselas, para prestar esas funciones auxiliares e de apoyo a la representación británica.

v) Como ocurría con Galicia, la participación escocesa directa en la Unión Europea se materializa en su oficina de representación permanente en Bruselas<sup>1460</sup>, la *Scottish Executive Office* que junto a la *Scotland Europa*<sup>1461</sup> se localizan en la llamada la *Scotland House*. La *Scotland House*<sup>1462</sup> alberga a una serie de organizaciones, incluidas la Oficina Ejecutiva Escocesa en la UE, la Convención de Organismos Locales Escoceses, la Asociación Europea de las *Highlands* e Islas, asociaciones industriales clave y el *Eurodesk Brussels Link*. También acoge a algunas regiones asociadas de otros Estados miembros incluidos la Oficina del Este de Finlandia en la UE, la Oficina de las Regiones Irlandesas y el Enlace

<sup>1459</sup> Recordemos que es en este ámbito en el que se han producido las últimas reformas de la posición gallega de cara a la Unión al facilitarse tras el acuerdo de diciembre 2004 su participación en la delegación española.

<sup>1460</sup> Sobre la emergencia de las llamadas eurolobbies, debemos recordar la remisión bibliográfica indicada en el apartado 1.3.3c) del presente capítulo —BADIELLO, "Ruolo e funzionamento degli uffici europei a Bruxelles", en *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale*, enero-febrero, 2000, pp. 89-119; CACIAGLI, Mario, *Integrazione europea e integrità regionale*, Working Paper Series, WP1/2001, CIRES, Italian Research Centre for European Studies, Universidad de Florencia, Italia, 2003; RAFFONE, Paulo, *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, Rapperto CIPI 1/2006, Centro Italiano di Prospettiva, CIPI, Bruxelles, 2006, pp. 34 y ss en el que se hace una concreta referencia a los *lobbies* europeos y sus funciones— que abordan de un modo general la cuestión..

<sup>1461</sup> Si bien en el caso de la *Scotland Europa* los socios que pagan una cuota reciben una prima de servicios que incluye: información sobre la UE, incluida una visión de Europa (una visión global y análisis actualizados al minuto sobre las cuestiones actuales de la UE); el análisis e interpretación de la evolución de la política de la UE incluidas sesiones de información y seminarios de alto nivel sobre la política pública Europea; orientación sobre las políticas públicas y legislación europeas influyentes; apoyo financiero estratégico de la UE; fomento de los contactos con las instituciones europeas y acceso a los responsables claves de las decisiones; instalaciones para conferencias, salas de reuniones y despachos en Bruselas, etc.

<sup>1462</sup> La *Scotland House* acoge a la *Scotland Europa* y la *Scottish Executive Office*. SCOTT opina que el hecho de que se ubicasen en las mismas dependencias se debe a una cuestión de imagen para asegurarse de que la "identidad" de Escocia consolidada cuidadosamente en la Unión Europea no pudiese comprometerse posteriormente. (Cfr. SCOTT, Andrew, "10 years of Networking, Scotland in Europe", *Scotland Europa papers*, paper 23, july, 2002, p.5, <http://www.scotlandeuropa.com>)

Europeo del Oeste de Irlanda (NASC). *La Scotland Europa* cuenta con oficinas en Glasgow y Bruselas y aporta un punto central de información, análisis y contactos para las organizaciones escocesas. La *Scotland Europa* representa a más de 60 miembros procedentes de una amplia gama de grupos de interés incluidos los sectores empresariales, educativo, gobierno local, sindicatos y organizaciones de voluntariado. Está integrada por organismos públicos, privados y organizaciones de voluntariado que colaboran para ofrecer un punto central de contacto para Escocia en Europa. La *Scotland Europa*<sup>1463</sup> como integrante del principal organismo de desarrollo económico, la *Scottish Enterprise*<sup>1464</sup>, proporciona noticias, análisis político e información estratégica sobre financiación en la Unión Europea y la importancia que tiene para su organización. Además, es responsable del funcionamiento de *Scotland House*, en el centro de Bruselas, proporcionando un punto de atención central para los intereses de Escocia en la UE.

c) Desde el punto de vista de la Unión Europea y respecto en concreto de la Escocia. Hemos destacado que se ha producido una alteración competencial y participativa escocesa a partir de los memorandos de 1999 y 2001 que han establecido nuevos mecanismos de colaboración estatal-escocesa encaminados a obtener una mejor defensa de los intereses británicos en las políticas europeas, fijando para ello, y mediante el concordato, instrumentos de participación ya descritos<sup>1465</sup>. Por otro lado, como hacíamos en el caso del Estado autonómico, no podemos olvidarnos tampoco del papel desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la medida en que precisa el papel regional en la Unión desde el punto de vista de los órganos en los

---

<sup>1463</sup> La *Scotland Europa* se formó como una división dentro de la *Scottish Enterprise*, este hecho es muy significativo como señala SCOTT. De este modo, la *Scotland Europa* sirve como línea de enlace entre el sector privado escocés orientado en la Unión Europea y la agencia nacional del desarrollo económico; y, permite acercar a la *Scotland Europa* a otras agencias de desarrollo económico tales como autoridades locales, a través de su oficina en Bruselas. (Cfr. SCOTT, Andrew, “10 years of Networking, Scotland in Europe”, *Scotland Europa papers*, paper 23, july, 2002, p. 3, <http://www.scotlandeuropa.com>)

<sup>1464</sup> La *Scottish Enterprise* es una agencia creada por el ejecutivo escocés para potenciar el desarrollo económico escocés. Para ello entre sus prioridades se establece la ayuda a la creación de negocios y al mantenimiento de los existentes, al establecimiento de líneas de negocios europeas e internacionales, al potenciar la presencia de negocios escoceses en el mundo. Para conseguir esos fines su trabajo se desarrolla con las colaboraciones de compañías o particulares, de universidades, autoridades locales y otras entidades públicas. Su oficina general está en Glasgow.

<sup>1465</sup> Cfr. el anterior apartado de este capítulo. Al respecto, sólo cabe recordar que la labor de control competencial de competencias en el derecho británico no favorece a la ampliación de los parámetros competenciales escoceses en materia de política exterior. Frente lo acontecido en España, en dónde el Tribunal constitucional ha permitido el desarrollo de una actividad exterior autonómica a través de la resolución de conflictos de competencias, en el caso escocés el sistema de revisión de constitucionalidad de las leyes sólo favorece a un incremento de las competencias estatales al ser el único que puede interponer recurso. Desde este punto de vista las competencias escocesas en acción exterior se encuentra más limitada que en el caso del Estado de las autonomías.

que participan, especialmente en el Comités de las regiones, y sobre su participación directa como parte legitimada ante el tribunal o sobre sus competencias, además de desarrollar doctrina en materia de cuestiones que indirectamente afectan a las regiones como el principio de subsidiaridad, el de primacía y efecto directo del Derecho comunitarios, etc.

d) Y, finalmente en, desde el punto del Estado y su incidencia en el marco competencial establecido. Las repercusiones de esta incidencia deben remitirse al análisis de la evolución práctica de la delimitación competencial la *Devolution*, en concreto, a la delimitación e interpretación jurisprudencial a la hora de comprender los ámbitos competenciales de las normas reservadas y transferidas. En este sentido cabe destacar que a pesar de la inexistencia de una competencia escocesa positiva en cuestiones internacionales, las leyes británicas establecen una especie de competencia negativa, la obligación de las nuevas autoridades de autogobierno de cumplir los compromisos internacionales y la legislación comunitaria sobre su actividad legislativa y ejecutiva. Por este motivo, y al tener poderes legislativos el parlamento escocés, éste podrá promulgar si fuese necesaria normas en materias transferidas para aplicar las obligaciones comunitarias o aprobar las que dicte el gobierno británico.

2. Por otro lado, podemos señalar respecto a la actividad política escocesa más allá de las fronteras comunitarias, que, ésta se verá mediatizada y limitada por la *Foreign and Commonwealth Office*, la acción de los ministros escoceses el formación de la posición política del Reino Unido y el posible establecimiento de oficinas de representación escocesas en el extranjero.

La actividad exterior escocesa, desde el punto de vista institucional estará integrada dentro de la acción internacional de Reino Unido llevada acabo por la *Foreign and Commonwealth Office*<sup>1466</sup>. Así, las prioridades internacionales de Escocia deberán analizarse como una parte de las prioridades internacionales del Reino Unido que se

---

<sup>1466</sup> Por este motivo se plantea la necesidad de robustecer y endurecer los acuerdos que faciliten una mayor participación escocesa en el exterior. (Cfr., BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.86 y ss.)

encuentran contenidas en el *UK's international priorities* de 2003<sup>1467</sup>, y *The 2006 White Paper*, el Libro Blanco de 2006<sup>1468</sup> que actualiza este análisis y establece una nueva serie de prioridades internacionales estratégicas, fundamentándose en las de 2003.

Si bien no existe una competencia exterior propiamente escocesa, los ministros de Escocia si participan, aconsejan y asisten a reuniones sobre las cuestiones que les puedan afectar en la fase de determinación de la política que se adopte en el Reino Unido. Pero al disminuirse el número de representantes escoceses en el Westminster su capacidad de influencia a la hora de adoptar acuerdos parlamentarios en materia de política exterior se ve limitada.

La última vía abierta de participación exterior escocesa es el establecimiento de oficinas, como la *Scotland Europa*<sup>1469</sup>, en el extranjero hasta el momento esta vía no ha sido potenciada como medio de participación externo<sup>1470</sup>. De manera que, la actividad sobre los asuntos exteriores es un ámbito competencial básicamente estatal que permite

---

<sup>1467</sup> Primer Libro Blanco sobre las prioridades internacionales del Reino Unido.

<sup>1468</sup> Este libro blanco establece diez prioridades estratégicas internacionales para el Reino Unido de cara a los próximos cinco a diez años. Dichas prioridades ponen de relieve la estrecha vinculación entre políticas nacionales e internacionales y serían las siguientes: aumentar la seguridad mundial frente al terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva; reducir las consecuencias que para el Reino Unido se derivan de la delincuencia internacional, incluyendo el narcotráfico, el tráfico de personas y el blanqueo de dinero; prevenir y resolver conflictos por medio de un sistema internacional sólido; construir una Unión Europea eficaz y globalmente competitiva en un entorno seguro; apoyar los intereses económicos y empresariales británicos, a través de una economía global abierta y en expansión, respaldada por la ciencia y la innovación y la seguridad del suministro energético; aumentar la seguridad climática mediante el fomento de una transición más rápida hacia una economía global sostenible y baja en carbono; promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en base a los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno y la protección del medio ambiente; gestionar los flujos migratorios y luchar contra la inmigración ilegal; prestar servicios de gran calidad a nacionales británicos en el extranjero, en circunstancias normales y en situaciones de crisis; y garantizar la seguridad y el buen gobierno de los Territorios Británicos de Ultramar.

<sup>1469</sup> Cuya validez es reconocida al permitir un mejor acceso de la normativa comunitaria al sector privado, estableciendo líneas de contacto comunitarios que permiten un desarrollo de la economía escocesa, como organización pivotante que tiende un puente entre las instituciones de la Unión Europea e intereses de Escocia; y, estableciendo una red de contactos con las delegaciones y las representaciones en Bruselas de otras organizaciones regionales o sub-nacional, e influenciando a través de ella en el proceso de la política del EU dentro de esa red. (Cfr. SCOTT, Andrew, "10 years of Networking, Scotland in Europe", *Scotland Europa papers*, paper 23, July, 2002, <http://www.scotlandeuropa.com>)

<sup>1470</sup> Sólo desde el punto de vista del comercio internacional puede incluir aquí a la *Scottish Enterprise*, al ser, como describimos anteriormente, una agencia del ejecutivo escocés con una función de ámbito internacional el establecimiento de líneas de negocios europeas e internacionales, potenciando la presencia de negocios escoceses en el mundo. De un modo semejante será la función desempeñada por la *Highlands & Islands Enterprise* respecto a la agencia creada para las islas y las *Highlands* de Escocia. Estas forman junto a la *Welsb Development Agency*, la *Invest Northern Ireland*, la *Advantage West Midlands*, la *East of England Development Agency*, la *East Midlands Development Agency*, la *Northwest Development Agency*, la *One Northeast*, la *South East England*, la *Development Agency*, la *South West of England Development Agency*, y la *Yorkshire Forward*, parte del grupo de agencias de desarrollo regional establecidas en el sistema británico para potenciar sus actividades locales con una proyección externa.

el establecimiento de ciertos instrumentos de participación exterior escocesa. El ámbito comunitario es el que mayormente se observa una intervención política escocesa en defensa del interés regional a la hora de adoptar políticas europeas.

A diferencia del modelo español, la acción escocesa exterior no se sustenta en una interpretación jurisprudencial de la competencia estatal o del establecimiento de canales normativizados de participación política. El ámbito de participación escocesa se ampara en el establecimiento de meros acuerdos políticos estatal-regionales, incluso bilaterales, que permiten una participación directa de Escocia que manifiesta como una sola voz, la británica<sup>1471</sup>.

Desde el punto de vista de la Unión Europea, la acción exterior escocesa parece haberse ampliado considerablemente tras la *Devolution* y, en concreto, tras el memorando 2001. Pero desde el punto de vista de las relaciones internacionales, no ha sido así el protagonismo recae sobre *Foreign and Commonwealth Office*. De este modo, podríamos resumir lo expuesto hasta ahora referido a la actividad Escocesa en su ámbito exterior en el siguiente cuadro.

#### CUADRO SOBRE LA PARTICIPACIÓN ESCOCIA EN LA UNIÓN EUROPEA:

CLASIFICACIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y GRUPOS REGIONALES EUROPEOS.	LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA UE:
1. GRANDES ORGANIZACIONES DE NIVEL EUROPEO  ARE el CMRE. o el Intergrupo del parlamento Europeo: naciones sin Estado	ASCENDENTE INDIRECTA:  <i>Joint Ministerial Committee:</i> Convenios de cooperación y colaboración bilateral en áreas de interrelación competencial
2. OTRAS ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES: PROGRAMAS, FUERA DEL CONTEXTO EUROPEO: 2.a. Asociaciones creadas alrededor de numerosos	ASCENDENTE DIRECTA:  Delegaciones del Reino Unido en las

<sup>1471</sup> Sobre la cuestión de la demanda de la participación autonómica directa en el Consejo de la Unión Europea, MANGAS MARTÍN apunta que, aunque el sistema jurídico comunitario no oponga obstáculos, sería la lealtad regional al Estado la que determine que las regiones belgas o alemanas se sientan investidas de una legitimidad representativa que podría ser cuestionada en España. (Cfr., MANGAS MARTÍN, Araceli, "Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo" en LIÑÁN NOGUERAS, Diego (dir.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, p. 195). La razón de ser de la participación directa escocesa en la Unión Europea puede ser entendida dentro de esos parámetros de lealtad aplicables a las regiones belgas o alemanas.

programas e iniciativas de las Comisión Europeas en el marco de los Fondos estructurales: Interreg IIIB 2.b. Asociaciones creadas fuera del contexto europeo. Que agrupan a regiones que reúnen características comunes o problemas comunes como: ARFE	instituciones y órganos comunitarios (UKRep) y Oficina de representación en Bruselas ( <i>Scotland Office</i> )
3. REDES QUE INCREMENTAN LA DINÁMICA: Toda una serie de <i>partnership</i> económicos locales entre los que podemos destacar el <i>Scottish Enterprise</i> , <i>Eurodesk Brussels Link</i>	DESCENDENTE: Ejecución de la normativa comunitaria

### ESCOCIA EN EL MARCO DE LA UE: ESPECIAL REFERENCIA AL IMPACTO SOBRE LAS COMPETENCIAS

EL CASO DE ESCOCIA:	. EL CASO DEL REINO UNIDO:
CALRE, NORPEC, CRPM, ARE, etc	<i>Joint Ministerial Committee:</i> Convenios de cooperación y colaboración bilateral en áreas de interrelación competencial, <i>Scotland Office</i> .

#### 2.3.5. Principales competencias. Garantías del sistema de listas abiertas al sistema de la *Devolution* y equilibrio federal

Simplemente y a modo de cierre de este apartado debemos hacer una breve mención a la necesidad del mantenimiento del equilibrio federal también en el sistema de listas abiertas para la pervivencia de modelo de *Devolution*. Como destacábamos en la primera de las partes de este trabajo, la existencia de un paradigma federal de Estado exige como *conditio sine qua non* el mantenimiento de un equilibrio entre las fuerzas centrífugas y centrípetas, el modelo de estado autonómico y de la *Devolution* no son excepciones a esta máxima federal.

Fruto de los elementos identificativos del modelo de distribución de competencias escocés podemos subrayar, como hacíamos respecto al modelo de listas cerradas del caso gallego, que el sistema de listas abiertas se configura como el principal instrumento teórico de la delimitación competencial, en concreto, y del autogobierno escocés en general. El sistema adoptado en la *devolution* de 1999 se caracteriza por un fijación excluyente de los ámbitos políticos sobre los que el parlamento escocés podrá legislar con carácter delegado.

Se trata de un modelo que aunque se identifica como de listas abiertas desde el punto de vista de Escocia ya que no se enumeran taxativamente sus competencias. Presenta sin embargo un carácter cerrado, ya que sí existe una enumeración competencial cerrada, la de aquellos asuntos que permanecen reservados al parlamento británico. Por esta razón, no podemos hablar de un sistema puro de listas abiertas que incremente en autogobierno escocés ya que reservadas un listado de materias al parlamento británico cabría potencialmente dada la supremacía del mismo que fuesen ampliadas al adoptarse normas británicas sobre ámbitos competenciales escoceses no fijados o garantizados en las listas de ámbitos materiales.

Frente al problema de la distribución material de las listas cerradas que permitiría hipotéticamente que los entes nacional y territorial pueden dictar normas de igual rango que podría derogarse mutuamente, destacado al analizar este apartado en el caso gallego<sup>1472</sup>. En el caso de Escocia presenta una solución teórica más clara, el de la primacía del parlamento británico, que antepone la norma de Westminster ante toda norma escocesa. En la práctica se concreta de un modo menos complicado que el modelo autonómico español, los sistemas de cooperación política priman como mecanismos de delimitación competencial lo que redundaría en la carencia de acudir a numerosos conflictos jurídicos de competencias.

En el caso del modelo de delimitación competencial del modelo autonómico, la normativa básica estatal suponía la sujeción del legislador autonómico a las bases fijadas por el Estado, hasta el punto de que la norma reglamentaria que contenga las bases no puede ser derogada por la ley autonómica, al contrario, la norma autonómica será nula si la contradice. En el caso escocés la primacía del parlamento británico y el carácter de autonomía transferida de un modo delegado por una norma ordinaria del mismo conferirán simplemente una modificación posterior de una ley anterior dictada por el mismo órgano.

---

<sup>1472</sup> Recordemos aquí lo señalado en el análogo apartado referido a Galicia respecto a la igualdad de rango legal y la exigencia a efectos de resistencia e invalidación del establecimiento del criterio de la distribución de las materias a efectos de delimitación competencia. Entonces destacábamos que para DE OTTO la distribución de materias entre las normas de igual rango es un buen ejemplo de la distribución territorial del poder legislativo en los sistemas descentralizados ya que la distribución de materias exclusivas de una ley estatal y otras exclusivas a la ley autonómica no puede, por definición, producir el efecto derogatorio. (Cfr. OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, pp. 92 y ss). En el caso de Escocia, la delimitación competencial viene reforzada no sólo por la propia distribución material sino que parte del presupuesto de la primacía del parlamento británico.

De esta manera, observamos que el sistema de delimitación competencial autonómico se perfila en la teoría como un sistema de listas cerradas. En la práctica, este modelo de distribución de materias se ha definido por su complejidad, evolución y la necesidad de una concreción competencial en los diferentes ámbitos materiales que obliga a un estudio pormenorizado de los diferentes aspectos jurídicos y políticos que lo configuran. Bajo este punto de vista el modelo de *Devolution* británico se ha configurado como un modelo de distribución competencial delegada de materias no reservadas por el parlamento británico. Un modelo en principio abierto que precisa una concreción y que aparentemente parecería conceder un mayor grado de autonomía pero condicionado a la no reformulación unilateral del parlamento inglés y a la mera delegación competencial no al reconocimiento de su titularidad. Lo importante una vez más es el mantenimiento del equilibrio federal para la pervivencia y desarrollo del propio modelo de organización política territorial.

El cierre del sistema de listas competenciales cerradas atributivas de competencias, puede ser cuestionado, como hemos destacado ya que: resulta necesario la intervención interpretativa jurisprudencial para perfilar los contornos competenciales precisos de un ente; además, la exhaustiva numeración de materias en la Constitución y los Estatutos son sólo un punto de partida básico de esa delimitación ya que es posible ir concretando los diversos aspectos competenciales de una materia a través de las delegaciones, trasposos, etc; por otro lado, la Unión Europea altera la delimitación competencial interna al asumir competencias que corresponden a uno u otro ente territorial; y finalmente, el sistema de distribución de competencias puede sufrir importantes modificaciones si se reforman la Constitución o los Estatutos de autonomía.

Pero la apertura del modelo anglosajón se cuestiona también atendiendo a los criterios de mera atribución competencial delegada, la no plena igualdad de los ciudadanos en los diversos territorios dada la asimetría de los modelos políticos de autogobierno, la sobre representación en el parlamento británico, la menor importancia de las competencias delegadas frente las competencias reservadas, la posible condicionalidad del modelo establecido a una ulterior modificación legislativa unilateral del Westmister, la alteración competencial europea, etc. Pero en la práctica se ha manifestado como un modelo operativo que ha permitido el desarrollo de un

autogobierno escocés sin que se estableciesen conflictos competenciales desde un punto de vista jurídico.

Es aquí, donde en último término nos hemos centrado a la hora de estudiar el sistema de distribución competencial autonómico y de la *devolution*. El elemento más importante que define a ambos modelos es el de la evolución y transformación. Un elemento que se pone de manifiesto de un modo más evidente en el momento en que alguna de las bases que sostienen la distribución competencial se altera para adaptarse a verdadero desarrollo práctico del Estado que de un modelo centralizado avanza a nuevas formas de organización política de corte federal en pos del protagonismo regional alcanzado desde un punto de vista jurídico, político, económico, y social.

No se trata de destacar que modelo es mejor que otro o cual confiere una mayor autonomía regional dado que los parámetros de los que partimos son distintos una concepción del Derecho totalmente diferente. Mas observamos que aunque el punto de partida es distinto la llegada converge en el establecimiento de nuevas formas de estado federal en estados históricamente unitarios tendentes a reconocer el protagonismo regional dentro del nuevo paradigma de Estado. Lo importante no es destacar si el modelo autonómico es mejor o peor que la *Devolution* inglesa sino que ambos modelos resultan eficaces a pesar de las deficiencias señaladas y que presentan elementos comunes, aun preservando peculiaridades, a pesar de partir de una concepción racional muy distinta<sup>1473</sup>.

#### 2.4. Las propuestas de reforma

Dado que el federalismo se configura como un proceso, las reformas constituyen una pieza clave a la hora de comprender la propia dinámica federalizante. Las nuevas formas de modelos federales, aun siendo modelos recientes, no son ajenas a los cambios. Por este motivo no puede eludirse el estudio, aunque sea sucinto, de las actuales reformas que plantean los modelos federales referidos en este trabajo.

---

<sup>1473</sup> Del carácter eminentemente práctico inglés surge un proceso de descentralización política reglado a partir de la reserva de unas competencias del parlamento británico para dar respuesta a un proceso que se había mantenido sin una respuesta conciliadora durante más de trescientos años. Del carácter teórico que pretende pormenorizar cual es el ámbito concreto de cada materia que corresponde a cada ente territorial se asienta el modelo autonómico que no puede ser comprendido sin un análisis de su concreción práctica.

Así, concluíamos el apartado dedicado al estudio del sistema de distribución de competencias de Galicia con un epígrafe específicamente dedicado al análisis ordenado de las diferentes propuestas de reforma que en la actualidad se presentan en el modelo autonómico español. Estas reformas se afectaban tanto a las Constitución como a los estatutos de autonomías. De un modo específico, subrayábamos los cambios que se formulaban de cara al sistema de distribución de competencias y específicamente al incremento de autogobierno pretendido en las principales reformas estatutarias presentadas.

Desde el punto de vista del desarrollo de la *Devolution* debemos indicar que dada la delimitación competencial prevista en la *Scotland Act*, las fórmulas de resolución de conflictos competenciales y las posibilidades de reformas que confieren un protagonismo estatal, podemos subrayar que la posición de las instituciones escocesas en el sistema jurídico político británico es limitado. Sin embargo, las propias características que plantea el sistema político-jurídico británico permiten prever el desarrollo del autogobierno escocés no corre un grave peligro bajo el modelo diseñado. Si analizamos el desarrollo histórico político británico podemos concluir que las convenciones constitucionales constituyen una verdadera garantía de mantenimiento y desarrollo del autogobierno escocés. Sólo ante situaciones extraordinarias se plantearía una reforma y modificación de los poderes escoceses.

Los problemas más inmediatos al desarrollo del autogobierno escocés aparecerían a la hora de garantizar ese autogobierno en el ámbito de la Unión Europea, elemento importante como hemos visto dada la ingerencia normativa comunitaria. Es, desde este punto de vista, desde el que cabría indicar que se podría producir más reformas competenciales al asumir la Unión competencias regionales el desarrollo de las mismas por Escocia se verá modificado sobre la misma en tanto y cuanto existan facultades comunitarias sobre la materia.

El peso de la tradición jurídico constitucional británica constituye, en ciertos aspectos, un freno ante trascendentales reformas del sistema de autogobierno que se ha diseñado<sup>1474</sup>. La propia tradición política y jurídica instituye una garantía ante posibles

---

<sup>1474</sup> Hasta el punto de que autores como CUCHILLO FOIX señalan que la lógica constitucional británica impide en la actualidad la ruptura de a estructuración del Reino Unido como estado unitario y el inicio de

reformas del autogobierno escocés<sup>1475</sup>. Hasta el momento, el proceso de autogobierno escocés se halla en una fase de implementación<sup>1476</sup> a diferencia del modelo de Estado autonómico que superada esta fase y consolidado su desarrollo entraba en un período de reformulación competencial.

La implementación de la *Devolution* suponía no sólo el establecimiento de un modelo político basado en el autogobierno escocés, galés o norirlandés sino que, además de la reforma de algunas instituciones políticas<sup>1477</sup>, extiende la remodelación territorial al ámbito local<sup>1478</sup>. Por este motivo, ante la carencia de reformulaciones del autogobierno escocés y ante la reforma del modelo de poder local inglés<sup>1479</sup> como siguiente paso en el establecimiento de la *Devolution* hemos de hacer una breve referencia al mismo.

#### 2.4.1. *Devolution Inglesa*

Desde el punto de vista del poder local Gran Bretaña es un caso particular hasta hace poco nos encontrábamos ante un estado tradicionalmente centralista y con un fuerte peso político de las comarcas que gestionaban competencias claves como la educación pública<sup>1480</sup>. El gobierno local del Reino Unido ha disfrutado de una esfera de autonomía en la adopción

---

una reforma del sistema jurídico político en los términos desarrollados en por el Estado de las autonomías tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978. (Cfr. CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p. 12)

<sup>1475</sup> BURGESS señala sobre esta cuestión que el restablecimiento de las ideas federales en el sistema británico requiere una reforma de las agendas y supondría la modernización no sólo del Estado británico sino incluso la renovación de la sociedad civil. (Cfr. BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995, p. 185).

<sup>1476</sup> Sobre la evaluación de la *Devolution* respecto a los cambios y sus garantías, la reforma constitucional y la diferencia frente otras reformas previas y la posible solución a una vieja discusión, podemos consultar GAMBLE, Andrew "The Constitutional Revolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp. 29 y ss

<sup>1477</sup> Recordemos que, por un lado, se plantea la reforma de la cámara de los lores tanto en su nombramiento como en sus facultades o la representación parlamentaria escocesa en el Westminster, por otro lado, se incorporan figuras jurídicas ajenas a la tradición británica algunas de difícil implementación como es el papel de control de constitucional del *Privy Council* en relación con los conflictos de competencias.

<sup>1478</sup> Aunque con algunos matices como destaca HOPKINS (Cfr., HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, pp. 181 y ss).

<sup>1479</sup> En el ámbito del debate regional inglés y los intentos por establecer una gobernaza territorial y no un simple gobierno local debemos remitirnos al trabajo de MAWSON, John, "The English Regional Debate: Towards Regional Governance or Government?" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 158-179.

<sup>1480</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse BOGNADOR, Vernon, "Education, Politics, and the Reform of Local Government", en *Oxford Review of Education*, vol. 2. n°1, Oxford University Press, London, 1976.

de decisiones y en la gestión de los intereses de su comunidad<sup>1481</sup>. El gobierno central y el gobierno local constituían dos centros de decisión política que actuaban en sus respectivos ámbitos. La relación entre ellos era más bien de coordinación aunque el gobierno local estaba subordinado al poder central y a la supremacía parlamentaria.

De esta manera, antes de que el proceso de *Devolution* se extienda al ámbito local<sup>1482</sup> nos encontramos con unas autoridades locales que se configuran jurídicamente como corporaciones creadas a partir de una ley del parlamento y que sólo pueden ejercer las facultades expresamente conferidas y las implícitamente derivadas<sup>1483</sup>. Entre la Segunda Guerra Mundial y el proceso de *Devolution* consolidado, ELCOCK distingue<sup>1484</sup> cuatro períodos: el primero supone el desarrollo de la planificación que comprende a las ciudades y a las regiones; el segundo se inicia a mediados de los años sesenta con el establecimiento de los *Regional Economic Planning Councils* (REPCs); el tercer período, corresponde a la centralización y abolición de los anteriores programas producida durante el mandato de Margareth Thatcher, lo que supuso el eclipse del desarrollo del regionalismo inglés; finalmente, el cuarto período se desarrolla en de la década de los noventa del pasado siglo a partir de las reformas en la política regional de la Unión Europea que se plasman en la creación de diez Oficinas de Gobierno para las Regiones en la época de John Mayor y el ulterior desarrollo regional que analizaremos a continuación<sup>1485</sup>.

Vemos, por lo tanto, que los orígenes del regionalismo inglés tal y como se desarrolla hoy partiría de las corrientes regionalistas y nacionalistas que, durante los años sesenta del pasado siglo, se inician generando tres tipos de movimientos relativos al

---

<sup>1481</sup> De tal modo que la consideración de la que se partía, fundamentada en el *Common law* y las *convecciones*, distinguía entre los intereses locales y los del gobierno central, por ello. las autoridades locales no eran una administración integrada en la estructura territorial del Estado si no un auténtico gobierno local. *Cfr.* OLIVEIRAS I JANÉ, Neus, “Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.214.

<sup>1482</sup> Para un estudio profundo de la dimensión local de la *Devolution* nos remitimos a TOMANEY John, “The Regional Governance of England” in HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 241-267.

<sup>1483</sup> Autores como HOPKINS señalan que la *Devolution* extendida al ámbito regional inglés puede comprenderse como un proceso que podría causar fuerzas centrípetas a un mayor desarrollo. (*Cfr.*, HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002, p. 182)

<sup>1484</sup> *Cfr.* ELCOCK, Howard, “Regionalism and regionalisation in Britain and North America”, *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.5 No.1, 1 february, 2003, pp. 79 y ss.

<sup>1485</sup> Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado en el apartado 2.1.2 al referirnos a la configuración del autogobierno territorial en el Reino Unido.

ámbito local y regional: la planificación regional, la *Devolution* de las autonomías y la reformulación del gobierno local hacia su modernización<sup>1486</sup>. Bajo el concepto del New Localism pretenden iniciarse un nuevo proceso de reforma en el ámbito local tendente a su democratización e integración en un contexto de multigobierno<sup>1487</sup>.

Con el proceso de la *Devolution* el poder de las comarcas se reformula sobre todo en Escocia y Gales, al crearse un poder subestatal escocés y galés. Este proceso evoluciona y, tras su desarrollo inicial en los territorios indicados, adquiere una nueva perspectiva, la dimensión local a la hora de extenderse a Inglaterra que rompe con los esquemas tradicionales<sup>1488</sup>. Esto constituiría una respuesta institucional a la descentralización del Gobierno de Inglaterra<sup>1489</sup>. La *Devolution* no se configura como un proceso de reforma integral para todo el Estado, como hemos visto adopta diferentes dinámicas<sup>1490</sup> entorno a cinco iniciativas planteadas que afectan a Escocia, Gales, Irlanda del Norte, la Administración local y las regiones inglesas.

---

<sup>1486</sup> SHARPE, Lawrence J., "Regional government in Britain. The furtive Tier", *Dix ans de regionalization en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980)*, Institut Universitaire Européen, ed. Cujas, 1982, pp. 77, cit. OLIVEIRAS I JANÉ, Neus, "Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder", en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.213.

<sup>1487</sup> Sobre las peculiaridades que presenta el concepto de New Localism ha de consultarse, entre otros, WILSON, David, "Unravelling control freakery: redefining central-local government relations", *The British Journal of Politics & International Relations*, Political Studies Association, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 317- 346; PRATCHETT, Lawrence, "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'", *Political Studies Association*, vol. 52, number 2, June, Blackwell Publishing, Oxford, 2004, pp.358-375. Los trabajos citados nos ofrecen un análisis de la autonomía local británica a partir del estudio de su libertad respecto a las autoridades superiores, la libertad para conseguir resultados que definirían los efectos de un posible gobierno local y el análisis de la autonomía local como reflejo de una identidad local. De nuevo se parte de una reformulación del concepto de soberanía nacional para entender el cambio que se produce en las estructuras de la autonomía local partiendo del análisis democrático de las libertades de y para. A partir de ahí, se comprendería la redefinición de las relaciones de los gobiernos central y local que se han caracterizado menos por ser un gobierno multinivel que por establecer un diálogo multinivel desde finales de los años ochenta del pasado siglo.

<sup>1488</sup> BRYANT destaca que el tamaño de las regiones y sus límites se establecen por una conveniencia administrativa. El autor sostiene esta afirmación en las declaraciones formuladas en 1997 por el ministro para las regiones, Robert Carbon, quien indicaba que las nuevas regiones inglesas necesitarían una población de cinco o seis millones para estar en las líneas de los planes espaciales regionales de la Unión Europea. De esta manera, un libro blanco de 1997 se deshizo de las regiones tradicionales por su inadecuación. (Cfr. BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006, pp.211-212). Por otro lado, Ross BOND, señala que entre esas regiones cabe hacer una distinción según su riqueza entre las que se identifican con regiones ricas y las regiones pobres. (Cfr. BOND, Ross, "English regions", *Scottish Affairs*, nº 44, *Review of Tomaney and Mawson*, 2003, p. 99).

<sup>1489</sup> Cfr. HAZELL, Robert, "The English Question", en la revista *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, nº1, 2006, Oxford University Press, London, pp. 46 y ss.

<sup>1490</sup> Cfr. con carácter general, BOGNADOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999.

Respecto a las dos últimas hemos de indicar que el proceso de su configuración va más lento pero se va desarrollando:

—Así, la política regional británica descansó en tres instituciones las Oficinas Gubernamentales para las Regiones (GOs, *Government Offices for Regions*), las Cámaras Regionales (*Regional Chambers*) y las Agencias Regionales de Desarrollo (RDAs, *Regional Development Agencies*).

Las *Government Offices for Regions* fueron creadas en 1994 por el gobierno conservador como delegaciones del gobierno central en las regiones sus funciones fueron ampliadas por el gobierno laborista configurando básicamente su capacidad en la gestión sobre políticas que se deciden a nivel nacional.

Las *Regional Development Agencies* creadas en 1999 como órganos de carácter administrativo fueron la primera etapa hacia las colectividades regionales inglesas. Sus miembros son nombrados por los ministerios y responden ante el Gobierno central que las controla férreamente. Sus funciones se dirigían a potenciar el desarrollo económico de las regiones y a gestionar los problemas económicos regionales a través de la preparación de la Estrategia Económica Regional<sup>1491</sup>.

Las *Regional Chambers* se encargan de vigilar las actuaciones de las agencias regionales de desarrollo. Los gobiernos locales de la región son los que nombran a dos tercios de los consejeros de estas cámaras y los grupos de interés regional, empresarial y sindical principalmente, eligen al tercio restante. Pero hasta el presente no se ha establecido ninguna de estas cámaras, la razón se encuentra en que para que ello es necesario que la población lo pida por referéndum popular y, por otro lado, respecto al ejercicio de sus funciones de control, no se han previsto mecanismos de relación con las *Regional Development Agencies*. Así, el único referéndum celebrado para este fin fue el del *North East* en noviembre del 2004 pero su creación fue rechazada por una amplia mayoría.

---

<sup>1491</sup> Su labor se extiende sobre la promoción de la eficiencia en los negocios, la inversión y la competitividad, la promoción del empleo en su área, etc.

Como señala HOMBRADOS MARTOS<sup>1492</sup> las *Regional Chambers* permitió adoptar un enfoque gradual según el cual sería necesario un tiempo suficiente de funcionamiento y ensayo antes de pasar una segunda fase de creación de las asambleas electas. Por ese motivo, se establecieron más controles como fueron una auditoría que confirmase que la creación de las *Regional Chambers* electas no conllevaría gastos públicos adicionales, la creación de un sistema de gobierno local unitario, la elaboración de un plan para las *Regional Chambers*, etc. Desde fines del 2000, el compromiso político del gobierno sobre las regiones inglesas se reafirma<sup>1493</sup> hasta el punto de que, el libro blanco *Your Region Your Choice*, presentado en el año 2002 presenta a *North East* como una de las regiones preparada a medio plazo para realizar el referéndum, éste libro blanco vería su plasmación normativa en la *Regional Assemblies (Preparations) Act 2003*<sup>1494</sup> que establece previsiones concretas sobre los referenda y referencias sobre las estructuras del gobierno local si éstos referenda se celebran. Tras un sondeo de opinión pública entre diciembre de 2002 y mayo de 2003 se fecha la celebración de un sólo referéndum para el 4 de noviembre de 2004 que fracasa.

De este modo, tras el frustrado intento de creación de la Asamblea regional de *North East* el proceso de *Devolution*, desde el punto de vista de la política regional británica, parece haberse estancado por el momento lo que refuerza la idea de que la *Devolution* es un proceso asimétrico. Desde la perspectiva regional, se ha de dar cabida a la posibilidad de que existan entidades que no deseen constituirse como diferenciales ni crear nuevos modelos de autogobierno.

Esto no significa que el proceso regional británico fracase sino que frente la diferenciación opta por un modelo más homogéneo basado en un nuevo tipo de

---

<sup>1492</sup> HOMBRADOS MARTOS, Angustias “¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y *North-East* de Inglaterra”, CPA ESTUDIOS/*WORKING PAPERS* del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, *Uned* 12/2005, pp.10 y ss

<sup>1493</sup> Cfr. el programa electoral laborista “Ambitions for Britain”, o los posteriores documentos, como “Ambitions for the English regions”.

<sup>1494</sup> El libro blanco del año 2003 las funciones propuestas en el manifiesto laborista de 1997 relativas a las asambleas regionales así, fija: que las asambleas electas mejorarán la calidad de vida de las personas en esas regiones, particularmente su desarrollo económico; éstas tendrán un conjunto de poderes para implantar sus estrategias que incluirían funciones ejecutivas como la responsabilidad por el uso de los recursos y la influencia para promover los resultados que beneficiarían a la región, incluyendo en esas responsabilidades el desarrollo económico, el transporte, la cultura, etc.; ante ellas serán responsables las Agencias Regionales de Desarrollo, etc.

regionalismo administrativo<sup>1495</sup>. En estos momentos, frente las asambleas regionales el regionalismo administrativo va cobrando un mayor auge. Las *Government offices*<sup>1496</sup> para las regiones se han convertido en los principales instrumentos como delegaciones del gobierno central.

El regionalismo ha permitido disminuir las disparidades económicas *de facto* si bien la tecnocracia regional ha mostrado un alto grado de resistencia<sup>1497</sup>. En éste ámbito, cabe indicar además, que se van produciendo transferencias de competencias a nivel local, como es el caso del servicio de extinción de incendios, pero se realizan de un modo concreto e imprevisto.

Por todo ello, se puede señalar que desde el punto de vista regional, el proceso de *Devolution* está avanzando mediante el establecimiento *Government Offices* que actúan como delegaciones el poder central con competencias propias. Sin que, las asambleas regionales triunfasen como un intento de un regionalismo diferenciado.

—Mientras, por otro lado, la política local se ha orientado hacia la institucionalización de los gobiernos electos. En un primer momento esta política se dirigió a Londres, a partir de la *Greater London Authority Act 1999*, se establecen tras las elecciones de mayo del 2000 un alcalde y una asamblea de veinticinco miembros directamente elegidos por sufragio universal<sup>1498</sup>. La asamblea tiene como funciones las de

---

<sup>1495</sup>Sobre el problema de la no extensión de la devolution regional a Inglaterra debe ser consultada la reciente obra de HAZELL, Robert, "The English Question", en la revista *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, nº1, 2006, Oxford University Press, London, pp. 46 y ss.

<sup>1496</sup> Para un estudio más profundo de este tema en relación con su origen, su papel y estructura debe consultarse MAWSON, John, "The Origins and Operation of Government Offices for the English Regions" in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 158-179.

<sup>1497</sup> HAZELL señala que el regionalismo permanece como la mejor respuesta la cuestión inglesa. (Cfr., HAZELL, Robert, "The English Question", en la *Revista Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, nº1, 2006, Oxford University Press, London, p.50).

<sup>1498</sup> Recordemos aquí el caso especial de la ciudad de Londres que hasta hace poco se organizaba bajo un sistema de gobierno local que abarcaba conjuntamente la *city* de Londres gobernada por la Corporación presidida por el Lord Alcalde y la enorme área metropolitana que rodeaba la *city* gobernada por el Consejo el Gran Londres. Este último se abolió en 1986 y se transfieren los poderes a los municipios londinenses mientras que la corporación de la *city* se mantiene. En julio de 1997 el gobierno laborista plantea sus propuestas de modificación del gobierno local londinense en un libro verde que se presenta como proyecto de ley en el parlamento bajo el nombre de la *Greater London Authority (Referendum) Bill*. El referéndum celebrado en 1999 planteaba las siguientes cuestiones "1: Are you in favour of an elected assembly? 2: Are you in favour of an elected mayor?"; su resultado fue positivo. Sin embargo, será la *Greater London Authority Act 1999*, crea la Greater London Authority que restableció el gobierno metropolitano londinense en el año 2000 a través de la creación del Alcalde de Londres con responsabilidades en materia de servicios estratégicos, y para actuar como representante de la ciudad en un gran número de asuntos. La *Greater London Authority* (GLA) tenía una estructura distinta a la anterior GLC, *Greater London Council* creada en la

control de las actividades del alcalde y la interpelación de sus decisiones. Las competencias que se establecen en la ley para *Greater London Authority*<sup>1499</sup> serían las del desarrollo económico de la región de Londres, la salud, la policía, el medio ambiente, la cultura y los transportes.

Posteriormente, en el año 2000, siguiendo las indicaciones de los libros blancos de 1998 y 1999, se aprueba la *Local Government Act 2000* que supone una importante reforma en el ámbito local que pretende aumentarla proximidad entre el poder público y el ciudadano potenciando el liderazgo del ejecutivo local sin que disminuya el elemento del control democrático. La ley reconoce la capacidad de organización local al ser las propias comunidades locales las que eligen el sistema de elección del alcalde<sup>1500</sup>.

Los principales objetivos que pretendía esta ley eran, como indica FONT I LLOVET<sup>1501</sup>, los de: incrementar la intervención local en la planificación estratégica para el desarrollo, con capacidad interventora y de concentración en los ámbitos social, económico y ambiental; modernizar la forma de gobierno de los municipios y estructuras democráticas; y, la adopción de estándares o códigos de conducta para los políticos y funcionarios locales.

Mientras que la dimensión local parece avanzar, el regionalismo inglés se conduce hacia la centralización<sup>1502</sup>. Así, autores como HAZELL destacan<sup>1503</sup> que esto no supone un

---

década de los sesenta y abolida por la *Local Government Act* en 1985, ya que se se organiza sobre un alcalde y una Asamblea directamente elegidos por el pueblo.

<sup>1499</sup> Para un estudio más profundo de la cuestión puede consultarse TOMANEY John, "The The Governance of London" in HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 241-267, estudio que puede ser completado por el análisis críticos de las posturas de TOMANEY y MAWSON en BOND, Ross, "English regions", *Scottish Affairs*, nº 44, *Review of Tomaney and Mawson*, 2003, the Institute of Governance at University of Edimburg, Edimburg, 2003, p. 98-102.

<sup>1500</sup> La *Local Government Act 2000* establece que la elección del alcalde se realice eligiendo uno de los sistemas que propone: la elección directa del mismo que contará con un gobierno que el mismo nombre a modo de *cabinet* o nombrado por el consejo municipal, un *city manager*, o bien sea el consejo municipal presidido por el alcalde el que elige a un presidente del ejecutivo que puede ser revocado por le mismo. En el caso del alcalde del Gran Londres este fue elegido por el sistema de elección directa.

<sup>1501</sup> Cfr. FONT I LLOVET, Tomás, "La renovación del poder local: Avances en la Configuración jurídica e Institucional del Gobierno local", en el Anuario de Gobierno local, Marcial Pons/Diputación de Barcelona/Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002, pp. 35 y ss.

<sup>1502</sup> Sobre los elementos que configurarían esa cuestión como un elemento abierto del proceso de *Devolution* debe consultarse CURTICE John, "A stronger or weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 nº1, Oxford University Press, London, 2006, pp.103 y ss.

<sup>1503</sup> Cfr., en el caso de Escocia, MCCARTHY, Jonh, NEWLANDS, David, *Governing Scotland problems and Prospects: The economic impact of Scottish Parliament Urban and Regional Planning and development*, Athenaeum Press, Aldershot, England, 1999.

fracaso del modelo establecido y ha propuesto que las *city regions* como la londinense o los alcaldes electos constituyan una alternativa a las asambleas regionales ya que estas proporcionan las bases necesarias para establecer enlaces de trabajo y una coordinación política que incluso van más allá de las que ofrecen las nuevas instituciones regionales creadas<sup>1504</sup>.

El regionalismo parecería una buena repuesta a la cuestión territorial inglesa pero no es completa al afectar sólo a determinados territorios, al depender las competencias de una región frente otra de sus arcas municipales, o al no establecerse una capacidad normativa o ejecutiva de las entidades locales. Por este motivo, el desarrollo del regionalismo y la administración local inglesa depende de la evolución de las estructuras regionales y locales ante la dinámica de fuerzas tales como: que el Estado incremente la descentralización de las *Government offices*, que se establezcan convenciones constitucionales que permitan el desarrollo del autogobierno local y regional, que se produzca un cambio del gobierno que modifique el modelo establecido, etc.

En conclusión, hasta ahora hemos visto que Inglaterra había quedado excluida de la *Devolution* lo que parece no extender proceso al territorio inglés, es la llamada *English Questio*. Pero en él, el modelo de autogobierno inglés se dirige hacia el establecimiento de reformas regionales y locales. Desde el punto de vista regional, el proceso parece haber optado por la no configuración de asambleas regionales diferenciadas lo que puede sostenerse en multiplicidad de factores<sup>1505</sup>. Desde el punto de vista local, las reformas emprendidas comienzan aplicarse. Esto no implica el fracaso del proceso en sí, sino la reafirmación de su carácter dinámico y asimétrico. El autogobierno regional se configura de un modo distinto en Inglaterra frente a Escocia sin que signifique la paralización del mismo si no su amplia capacidad de adaptación a las demandas de autogobierno planteadas.

---

<sup>1504</sup> HAZELL subraya que no existe una lógica interna del proceso de *Devolution* que exija que los ingleses configuren un modelo de transferencia competencial. La *Devolution* no implica una dinámica irresistible si no, todo lo contrario, se sustenta en la asimetría. (Cfr. HAZELL, Robert, "The English Question", en la revista *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, nº1, 2006, Oxford University Press, London, pp. 49 y ss; y también sobre esta idea cabe consultar, CLOHESY, Anthony M., "Britain's Invisible Dividens" en *Policts. Surveys, Debates and Controversies in Policts*, vol. 23, nº2, may 2003, Political Studies Assotiation, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 89-95).

<sup>1505</sup> Para HOMBRADOS MARTOS estos factores pueden ir desde un enfoque socio-estructural, como son las reivindicaciones de diferenciación económica o identidad cultural o étnica, hasta un enfoque político-estratégico alternativo que incluiría a la relación entre los partidos políticos y la estructura territorial del Estado. (Cfr. HOMBRADOS MARTOS, Angustias "¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y *North-East* de Inglaterra", CPA ESTUDIOS/*WORKING PAPERS* del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, *Uned* 12/2005, pp.13 y ss).

La *Devolution* al igual que el Estado de las autonomías se presenta como un modelo abierto y dinámico<sup>1506</sup>. Las transformaciones son un elemento permanente del mismo incluso si éstas suponen la no diferenciación. Mas el modo de establecer el autogobierno regionales difiere en uno y otro modelo. Este estudio no ha pretendido sino resaltar los elementos característicos de ambos, sean comunes o no, pero que ofrecen una visión de los procesos dinámicos que envuelven a los nuevos modelos estatales bajo el paradigma federal. Los elementos destacados no constituyen sino el presente de estas formas de estado las posibles reformas planteadas dejan la puerta abierta a nuevos elementos que han de ser estudiados.

---

<sup>1506</sup> Por este motivo, muchas cuestiones permanecen pendientes de una conclusión: la coherencia del modelo, el equilibrio, la implicación ciudadana, el debate sobre su asentamiento, etc son sólo una de ellas. Un estudio pormenorizado de las mismas y de sus implicaciones se puede encontrar en JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel en "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition" in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.9 y ss.

## **CONCLUSIONES**

---



El panorama político constitucional ha experimentado importantes cambios en el siglo XX y se consolidan en el XXI. Los modelos clásicos que estructuraban los Estados en unitarios —si existía una concertación de poder en un único ente territorial estatal—, y federados —si este poder se organizaba en una estructura vertical de entes territoriales—; no han servido como referente a nuevas formas de organización política.

En los últimos años cobran en España un mayor protagonismo político y jurídico las ideas de reformulación del Estado de las autonomías, la reforma estatutaria, el incremento del poder autonómico, la determinación de los ámbitos competenciales estatal-europeo. Cabe plantearse si este fenómeno es coyuntural —simplemente resultado de la pugna de los partidos políticos— o, se incluye dentro de un fenómeno más amplio relativo a la determinación de los parámetros competenciales regionales dentro del nuevo paradigma estatal.

§1.Los procesos de descentralización política desarrollados en los últimos años, reflejan una realidad político-territorial cambiante. Los Estados tradicionalmente considerados, desde el punto de vista dogmático teórico, estados unitarios no son ajenos a un contexto político, jurídico, y económico mundial de mutabilidad. Los conceptos de Estado o de federalismo no son elementos estáticos sino que forman parte de un proceso transformador el llamado *federalizing process* tendente al reparto del poder en distintas esferas de gobierno. Este proceso se extiende hasta el punto de hablar de una generalización, un nuevo paradigma estatal.

§2.Los elementos que presenta el nuevo paradigma estatal semejan más a los del Estado federal y no unitario, la soberanía compartida no supone la desaparición del Estado. El Estado tal y como era conocido en los anteriores siglos ha experimentado la interacción de fuerzas superiores, inferiores y laterales. Los procesos de integración política, jurídica, económica y social, en el marco de la globalización constituyen

elementos supraestatales que generan tendencias hacia la unidad. Al mismo tiempo el fenómeno de la regionalización se expande incrementando la presión infraestatal hacia la diversidad generando el llamado proceso de globalización. Y, finalmente, emergen en la esfera político jurídica otras serie de protagonistas no estatales, en concreto las Organizaciones no gubernamentales o las grandes multinacionales, que van adquiriendo un mayor peso político en la esfera internacional alcanzando ámbitos que eran desarrollados por el Estado.

El análisis de todos estos factores reflejan un hecho clave: aunque el Estado sigue siendo el protagonista político emergen nuevos actores con una incidencia tal sobre el poder estatal que transforman el panorama político no sólo internacional sino dentro del propio Estado. Surge, por lo tanto, un nuevo contexto político y jurídico ante un periodo de transformaciones en el desarrollo del Estado. Emerge un nuevo paradigma estatal, como ha destacado ELAZAR.

La principal consecuencia de ese cambio ha sido la propia desaparición del concepto de soberanía estatal. El máximo poder absoluto de BODINO no corresponde a un contexto en el que el poder se reparte entre los nuevos actores políticos. Frente a la idea de soberanía el principal elemento identificador del nuevo paradigma estatal es el del *multilevel governance* y *multilevel constitutionalism* de PERNICE. La existencia de múltiples niveles de gobierno y multiplicidad de constituciones<sup>1507</sup> que corresponden a esferas políticas y jurídicas reconocidas a los nuevos actores políticos.

Ante esas transformaciones generalizadas y trascendentes, pues afectan al núcleo duro del poder estatal —la soberanía—, se han manifestado diversas posturas doctrinales. Mientras unos abogan por conducir al Estado, a una crisis existencial que conlleva a su desaparición lo que iniciaría una nueva etapa dentro de las formas de organización política. Otro sector doctrinal entiende que a pesar del cambio llevado a cabo, el Estado no desaparece como tal sino que atraviesa una nueva etapa de su desarrollo caracterizada por la transformación de la soberanía absoluta en compartida y no por su extinción.

---

<sup>1507</sup> Entendidas como tal los documentos con un valor constitucional o cuasiconstitucional para los nuevos entes políticos en la medida en que fijan los ámbitos competenciales y el autogobierno de los mismos.

El Estado no desaparece continúa su papel de protagonista político tanto en el ámbito externo como interno. Sus poderes y funciones han sido repartidas y se comparte el desarrollo de las mismas, principalmente, con los entes *supra* e *infra* estatales. Pero el Estado tiene una posición aventajada en el sistema de relaciones jurídicas y políticas establecidas con los nuevos entes territoriales, interviene de un modo directo a la hora de fijar las competencias de los mismos hasta el punto de que, en términos generales, la cesión de sus competencias requiere un previo consentimiento estatal. En el caso de entes *supra* estatales como la Unión Europea éste se manifiesta, por ejemplo, en su voluntad de integrarse o en la adopción de las políticas comunitarias. En el caso de los procesos de descentralización interna, el protagonismo estatal se observa en su posición preeminente en el reparto competencial.

Incluso en algunos casos el poder del Estado es tal que el reconocimiento del autogobierno *supra* estatal e *infra* estatal depende de la propia voluntad del mismo. El Estado puede decidir si abandona la Unión Europea, el Reino Unido por una ley ordinaria puede revocar el autogobierno escocés conseguido tras la *Devolution*, e incluso cabe plantearse la posibilidad de una reforma constitucional tal que acabe con las autonomías. Reconocemos que la posibilidad de que esto ocurra es remota por la propia fuerza que van tomando los acontecimientos y, como veremos, que se orientan hacia el incremento del protagonismo de los nuevos entes políticos.

Ante el nuevo paradigma estatal cabría identificar los elementos que lo caracterizan, por ello, al partir de un concepto de soberanía compartida, los modelos clásicos de los estados federales pueden servirnos como referencia. Los Estados Unidos de América o el federalismo alemán pueden considerarse como precursores del nuevo paradigma estatales el que se combinan elementos de unidad-diversidad, gobierno y autogobierno compartido en formas asimétricas y simétricas del reparto del poder. El avance del Estado de bienestar ha supuesto una mayor intervención del Estado o en la vida del ciudadano, el nuevo paradigma estatal lo acerca más y, en términos de eficacia, los nuevos entes territoriales aparecen como más próximos.

§3. Para abordar el estudio del nuevo paradigma estatal no tenemos que partir de la quiebra del modelo anterior sino que hemos de tomar elementos federales e impregnarles de un nuevo carácter —la globalización y glolocalización y el *multilevel*

*constitucionalism*—. De ahí las semejanzas y diferencias con los modelos clásicos del federalismo. Esto permite a la doctrina elaborar diferentes clasificaciones de los Estados que van desde las meras uniones asociativas, acuerdos federales, consociaciones, condominios, etc.

§4. El Estado de las autonomías se enmarca dentro de este nuevo paradigma estatal. Es para nosotros el ejemplo más próximo de esa evolución del concepto de Estado y puede servirnos de objeto de estudio. Para analizar los elementos federalizantes del proceso español no podemos limitarnos a realizar un simple enunciado de sus características. Un estudio más profundo requiere un análisis comparativo con otros procesos de descentralización iniciados en las mismas fechas, es el caso de la *Devolution* Inglesa. Desde la posición actual conviene ver cuál ha sido la dirección tomada por ambos procesos —la descentralización competencial y el autogobierno regional—, en qué ha consistido realmente y su posible reformulación.

§5. El análisis competencial comparativo de los casos escocés y gallego permite profundizar en el estudio de la implantación de dos modelos diferenciados de autogobierno regional que parten de una concepción muy distinta de Derecho.

El Estado de las autonomías, que parte de una concepción legalista, del Derecho ha conseguido implantar desde 1978 un sistema de federalismo simétrico sustentado en la delimitación competencial constitucional que opera a través de un sistema de múltiples listas cerradas. El modelo ha ido evolucionando hacia la uniformidad competencial autonómica. La mayor garantía que ofrece este modelo es su operatividad constitucional, en el que el Tribunal constitucional juega un papel protagonista como garante de su funcionamiento, mostrando una mayor ineficacia en los instrumentos políticos adoptados.

La *Devolution* inglesa parte de una concepción iusnaturalista del derecho que, tras el fracaso de 1978, ha conseguido implantar desde 1998 un sistema de federalismo asimétrico en el que se configura el autogobierno escocés a partir del margen ya establecido con el Tratado de la Unión. El punto de partida en este caso es un proceso más amplio que pretende la reforma de instituciones como la cámara de los lores, y del gobierno local. El sistema establecido opera sobre las listas abiertas fijadas en una mera

*act* del parlamento y carentes de las garantías que ofrece el instrumento constitucional. El modelo implantado logra su eficacia a través de los mecanismos políticos y no tanto jurídicos en el que la función del *Privy Council* y de los tribunales ordinarios como garantes de la distribución competencial se limita a preservar la esfera de facultades estatales.

§6. El estudio de los parámetros competenciales autonómicos ha reflejado con carácter general los rasgos de complementariedad y de jerarquía normativa en la atribución competencial. No cabe pronunciarse sobre el ámbito competencial gallego sin recorrer las distintas normas jurídicas que lo configuran así como su desarrollo y concreción práctica. El peso de cada uno de esos componentes de estudio no es el mismo, la Constitución española se configura como eje del sistema de delimitación competencial que concreta el Estatuto gallego y que se delimita en la práctica por su materialización en disposiciones autonómicas. La jurisprudencia, en concreto la constitucional, ha actuado como catalizador y controlador de modelos de delimitación de competencias, su labor interpretativa ha iluminado con mayor o menor acierto cuestiones competenciales suscitadas en el desarrollo del Estado de las autonomías.

El modelo de delimitación competencial español basado en la distribución de competencias constitucionales y estatutarias en diversas listas materiales que determinan los diferentes tipos de competencias manifiestan graves inconvenientes: como el de la falta de claridad expositiva; la errónea inclusión de competencias en ámbitos que no corresponde y al que añadir una cláusula determinada como el “sin perjuicio de” implica la alteración no expresa de la naturaleza de una competencia; la exhaustividad excesiva en la enumeración de materias en los distintas listas de los textos constitucionales y estatutario generan el problema de el posible olvido de ámbitos materiales y, por defecto, la atribución al ente territorial estatal; así como el vacío de su significación de las mismas en el momento en que la UE la asuma. Lo que supone la indeficiencia real de una exhaustividad enumerativa de materias de atribución competencial; la alteración del reparto competencial establecido por la acción centrífuga del Estado por la vía del empleo de las leyes de bases y por integración comunitaria en la UE al asumir la representación en la UE y al ser responsable de la ejecución de las normas; la necesidad de los traspasos competenciales expresos estatales materiales, financieros o personales para ampliar las competencias autonómicas o incluso para poder desarrollar

competencias que le son propias a la comunidad autónoma; la ineficiente participación autonómica en la adopción de acuerdos o normas que afecten a sus competencias en el ámbito estatal, y europeo, etc.

Las singularidades que presenta el reparto competencial español, que han sido destacadas a lo largo de este trabajo, han generado: una conciencia sobre los márgenes reducidos las competencias autonómicas y condicionados por el ejercicio potestativo que realice el Estado y la inquietud por la afectación del Derecho europeo<sup>1508</sup>, éstas son las razones que motivarían el inicio de un proceso de reformas estatutarias y constitucionales del modelo ahora establecido.

Frente esas ineficiencias e inconvenientes del modelo autonómico español se han ido presentando alternativas de mejora: bien por la actuación del Tribunal constitucional en la clarificación de términos oscuros, delimitando las competencias estatales y autonómicas, y desarrollando doctrina sobre cuestiones que van surgiendo con el avance del proceso autonómico y no contemplada en los primeros años; bien con la reforma normativa, a través de la que se ha mejorado los cauces de la participación europea autonómica en la Unión Europea —mediante una presencia directa autonómica en la delegación española—; planteando propuestas de reforma constitucional en el ámbito de inclusión de las comunidades autónomas o de la Unión Europa en la propia carta magna; mejorando los foros de colaboración estatal-autonómica potenciando los foros de participación regional —como es el caso de los convenios de colaboración o la Conferencia de presidentes—; planteando nuevas propuestas estatutarias adaptadas a los nuevos tiempos, etc.

Todo ello permite concluir que se ha avanzado como nunca en el desarrollo del autogobierno autonómico español hacia un modelo que, claramente, se enmarca dentro de los nuevos modelos federales existentes. Como ha indicado Ignacio DE OTTO<sup>1509</sup>, la distancia entre la autonomía y el federalismo se minimiza en los que se refiere al contenido político de las potestades que caben atribuir a los entes descentralizados. Hoy, quedan muchos temas pendientes de una solución y a los que ahora se plantea la

---

<sup>1508</sup> En concreto, sobre la potestad legislativa autonómica bajo estos parámetros conviene revisar JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Marcial Pons, Barcelona, 2001, pp 28 y ss.

<sup>1509</sup> *Cfr.* OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987, p. 247.

posibilidad de remediar mediante la reforma constitucional o estatutaria. Nos encontraríamos ante una nueva fase del federalismo español que para que tuviese un futuro requiere el mantenimiento del equilibrio unidad-diversidad, gobierno más autogobierno compartido característico del paradigma federal.

§7. El estudio de los parámetros competenciales escoceses ha reflejado, también con carácter general, los rasgos de complementariedad y de jerarquía normativa en la atribución competencial. No cabe pronunciarse sobre el ámbito competencial escocés sin considerar las reservas materiales británicas, el desarrollo legislativo de Escocia, las normas del Westminster que revoquen competencias de autogobierno regional y los acuerdos o concordatos políticos alcanzados en el desarrollo de las facultades previstas.. Al igual que en el caso del Estado autonómico, el peso de cada uno de esos componentes de estudio no es el mismo, el eje del sistema de delimitación competencial es la supremacía del parlamento británico que otorga el autogobierno y puede revocarlo, la *Devolution Scotland Act 1998* establece las provisiones competenciales en bloque —las competencias transferidas o reservadas implican todas las potestades— y las disposiciones normativas y los acuerdos políticos concretan en la práctica del sistema de delimitación competencial. La jurisprudencia, en concreto la constitucional, se configura como una mera garantía de las competencias británicas ante las injerencias escocesas sin que hayan suscitado cuestiones relativas a este ámbito.

El modelo de delimitación competencial británico manifiestan graves inconvenientes como son: la falta de claridad expositiva real; la potencial revocabilidad de las competencias escocesas, la falta de garantías constitucionales del autogobierno regional, la gran dependencia de los acuerdos políticos establecidos que supone un riesgo potencial de inestabilidad, la carencia de un modelo de autogobierno pleno para todas las regiones errónea, la carencia de garantías jurídicas de participación regional en la Unión Europea, el descenso de la representación de Escocia en el parlamento británico, etc. Lo que puede plantear la hipótesis de aparente proceso de descentralización política dependiente de la mera voluntad del partido político que se halle en el poder británico. Peor el desarrollo del derecho anglosajón pone de manifiesto la operatividad de un sistema basado en las convenciones y acuerdos políticos.

Las particularidades que presenta el reparto competencial escocés, que han sido subrayadas en este estudio, indican el gran avance conseguido en el desarrollo del autogobierno escocés y la posible operatividad de un sistema de descentralización operado en meras leyes ordinarias. Los acuerdos políticos alcanzados han permitido ampliar el ámbito competencial escocés de cara incluso a su participación comunitaria y ante la inquietud por la afectación del Derecho europeo éstas son las razones que motivarían el desarrollo de la siguiente fase del proceso de *Devolution*, su extensión a Inglaterra mediante reformas locales y regionales.

Frente esas ineficiencias e inconvenientes destacadas el modelo escocés se erige como un modelo eminentemente pragmático nace simplemente para atender las demandas de autogobierno escocés y atendiendo a las esferas competenciales ya existentes en materia educacional, jurisdiccional penal, religiosa, etc; los acuerdos políticos alcanzados han permitido ampliar su ámbito competencial en materia de representación y participación comunitaria y como mecanismo para evitar intromisiones de competencias. A corto plazo se observa la rápida puesta en funcionamiento del modelo de autogobierno establecido alcanzando cotas semejantes a las alcanzadas por otras regiones europeas dentro de los nuevos modelos federales existentes.

§8. La propia validez de los modelo de autogobierno escocés y gallego se hacen patentes a la hora de adoptar los cambios competenciales introducidos por la Unión Europea sin que ello suponga una quiebra de sus autogobiernos. Factores como el de la integración comunitaria favorecen al desarrollo del denominado *multilevel governance*. El proceso comunitario genera en sus miembros una necesidad de adaptación competencial y de sus estructuras político-jurídicas. El Reino Unido y España no han sido ajenas. De esta manera se configuran procesos internos de descentralización política y autogobierno regional a la vez que se adaptan las estructuras políticas y jurídicas sobre todo desde el punto de vista competencial e institucional a la nueva dimensión europea del Estado autonómico y de la *Devolution* británica.

Se genera un autogobierno regional que alcanza un mayor protagonismo político y jurídico dando lugar a una redefinición del protagonismo estatal dentro de un proceso de federalización interna y externa configurando un nuevo sistema de relación de poderes

denominado *multilevel constitutionalism*, que van más allá del mero gobierno y que se establece sobre verdaderas fuentes de carácter constitucional.

Aunque el proceso de Europeización genera los mismos problemas para Escocia y para Galicia —la pérdida de competencia y la configuración de mecanismos de participación regional—, los mecanismos para hacer frente a los mismos presentan diferencias. No debemos olvidar que la interacción entre el proceso de Estado de las autonomías—europeización y europeización—devolution parten de una diferente perspectiva.

El Reino Unido decide poner en marcha un proceso de regionalización y transferencias de competencias a las regiones que lo forman a los veinte años de formar parte de otro proceso de integración supranacional. Por este motivo, parece conveniente que nuestro estudio en este momento se centre en la configuración de la *devolution* y la integración europea, en concreto, en la *devolution* escocesa y la operatividad práctica de los modelos de participación regional establecidos mediante meros acuerdos políticos como ha sido el *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*.

En el caso del Estado de las autonomías el diseño competencial parte del esquema de competencias estatales y autonómicas, posteriormente, este diseño se altera con la integración en la Unión Europea. Por este motivo, se subrayaba desde la óptica de Galicia, una pérdida de competencias atribuidas a la comunidad autónoma al ser éstas asumidas por la Unión Europea o por el Estado sin que, en un principio fuesen previstos medios de participación autonómica.

A pesar de que exista o no una previsión de la acción de la Unión Europea como factor de alteración competencial, el establecimiento de mecanismos de participación regional ha demostrado ser un instrumento eficaz en la configuración del autogobierno regional, de ahí importancia que ambos modelos conceden a su potencialización e incluso redefinición si cupiese una mejor, es el caso del modelo español.

§9. El modelo de frenos y contrapesos establecidos en ambos sistemas equilibra la delimitación competencial que garantiza el autogobierno regional. Mientras que en España el sistema de frenos y contrapesos adquiere un carácter más jurídico al fijar las

bases del modelo establecido en la Constitución y garantizarlo mediante la labor del Tribunal Constitucional, en el Reino Unido el sistema se sustenta más en frenos y contrapesos convencionales y políticos, la norma parlamentaria, *Devoluton act*, y los acuerdos políticos alcanzados han permitido el desarrollo de un verdadero gobierno escocés.

No se trata de identificar cuál de los dos modelos es mejor que otro basándose en el mero hecho de una pareciación de los instrumentos que semejen los más apropiados para garantizar el autogobierno regional. El mejor modelo de delimitación competencial será el que se adapte de un modo más conveniente a las demandas de autogobierno regional y ofrezca las mejores garantías de su compatibilidad con el gobierno estatal. En estos parámetros hemos movido para concluir que ambos modelos de delimitación competencial han demostrado una eficacia cuya mayor virtud ha sido la de su dinamismo y flexibilidad para ir adaptándose a las nuevas situaciones políticas, económicas y jurídicas y asimilarlas en su estructura interna.

El caso de las políticas comunitarias y su ingerencia en los parámetros competenciales regionales son un ejemplo de ello. En este ámbito, aunque el autogobierno escocés se ha configurado recientemente, los avances producidos a corto plazo pueden ser comparados a los alcanzados por las autonomías a medio plazo. La situación no se encuentra estancada, la dimensión regional avanza en la Unión Europea al reconocer los estados la presencia de las regiones y al potenciarse los canales comunitarios de participación.

Unas décadas atrás, los logros de autogobierno alzados por las regiones en tampoco tiempo resultaban inimaginables. Sin embargo, esto no significa que el modelo de delimitación permanezca inalterado, ni que el proceso de *Devolution* o el Estado autonómico finalicen. Ambos se encuentran en evolución, se adapta y reformulan las reformas presentadas en España o la *English questio* del Reino Unido son ejemplos de mutabilidad. Nuestro estudio deja una puerta abierta a ulteriores modificaciones que confirman un modelo o paradigma estatal en movimiento que se adapta a unos nuevos tiempos en los que la diversidad y la unidad traspasan fronteras e intentan adaptarse a una realidad jurídica y política cambiante.

\*\*\*\*\*

## **BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS**

---



## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- AA.VV., *Regímenes preautonómicos*, colección informe, nº 20, servicio central de Publicaciones de la secretaría general técnica de la presidencia del gobierno, 1978.
- , *La Integración de España en las Comunidades Europeas las competencias de las comunidades autónomas*, Coloquio organizado por la Asociación Española para el estudio del derecho europeo, Ed. Generalitat de Catalunya, Departament de Justicia, Patronat Català Pro-Europa, Barcelona, 1985.
- , *Posicions da Comunidade Autónoma de Galicia ante as negociacións de adhesión de España á CEE*, Consellería de economía e facenda, Xunta de Galicia, 1985.
- , *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994.
- , *La Conferencia intergubernamental para la reforma del Tratado de la UE. Posición de Galicia*, Santiago de Compostela, 9 de Diciembre de 1996.
- , *Al Servicio de las regiones*, Europea en movimiento, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.
- ACTON, John Emerich Edward, *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952.
- AGRANOFF, Robert, *el alii, El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.162.
- AGRANOFF, Robert, “Power Shifts, Diversity and Asymmetry”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.10-23.
- AGRANOFF, Robert, “Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.94-117.
- AGRANOFF, Robert y RAMOS, Juan A., “La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales”, en Robert AGRANOFF, y Rafael BAÑON I MARTINEZ, *El estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, pp.55-103.
- AJA, Eliseo, “Igualdad competencial y hecho diferencial” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii, Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 69-104.
- AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 1999.
- AJA, Eliseo, *et alii, El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Papeles de la Fundación nº 66, Fundación para el análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001.

- AJA, Eliseo, *Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, celebrado en Sevilla 3-5 de diciembre 2003.
- AJA, Eliseo, “Las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, coord. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 501-532.
- AJA, Eliseo, *Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2004.
- AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp. 247-253.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República federal alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La Representación territorial” en la *Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 3, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2004, pp.279-330.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch, “Las Comunidades autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *et alii, Las Comunidades en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005, pp.11-42.
- ALBERTINI, Mario, *Nacionalismo e federalismo*, Il Molino, Bolonia, 1999.
- ALDECOA, Francisco, “La unión política europea”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA, *et alii, La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 33-48.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp. 107-118.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*, vol. II, segunda edición, editorial Tecnos, Madrid, 1997.
- AMSTRONG, Kenneth, “United Kingdom—Divided on Sovereignty?”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 327-350.
- ANASAGASTI, Iñaki, ARREGUI, Joseba *et alii, España, ¿cabemos todos?*, Alianza editorial, Madrid, 2002.
- APARICIO PÉREZ, Miguel A., “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel *et alii, La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.29-57.
- APARICIO PÉREZ, Miguel A., “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional *vs.* Reforma de los estatutos), *Revista catalana de dret públic*, número 31, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp 57-86.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “La iniciativa de las Cortes en la Reforma de los Estatutos de autonomía”, *Anuario de Derecho Constitucional Parlamentario*, Asamblea de Murcia, Murcia, 1990, pp. 31-46.

- ARENILLA, Manuel, LOUGHLIN, John y TOONEN, Theo A., *Una perspectiva intergubernamental*, Biblioteca de las Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, Granada, 1994.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric, “Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos” en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp. 105-117.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric, *Desarrollar el Autogobierno*, colección Península Historia Ciencias y Sociedad, ediciones Península, Barcelona, 2002.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric, *et alii*, *Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, editorial Ariel, Barcelona, 2004.
- ARMERO, José M., *Autonomías y Política Exterior*, Instituto de Cuestiones Internacionales, Editorial Playor, Madrid, 1983.
- ARRILLAGA ALDAMA, Luís, “Por un pacto federador”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 225-238.
- ARROYO GIL, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada*, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- ASTOLA MADARIAGA, Jasone, *Poder regional de la Unión Europea*, Colección tesis doctorales, IVAP, Bilbao, 1994.
- AURRECOECHEA, Ignacio, “El papel de las Comunidades Autónomas en la implementación del Derecho comunitario europeo”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco, ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp. 99-122.
- BACHE, Ian and BRISTOW, Gillian, “Devolution and gatekeeping role of the core executive: the struggle for European funds”, *The British Journal of Politics & International Relations, Political Studies Association*, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp. 405-427.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco *et alii*, *Derecho Constitucional, volumen I*, editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> Luísa, *El recurso de inconstitucionalidad*, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- BEETHAM, David, “Political Theory and British Politics”, *Development in British Politics*, Patrick DUNLEAVY, Macmillan Press, London, 1993, pp.353-371.
- BENEYTO, José M., “Tesis para la discusión sobre el reparto de las competencias en la Unión Europea”, Instituto de Estudios Europeos, Seminario Hispano alemán 21-22 de febrero de 2002, Universidad de San Pablo-CEU, Madrid..
- BIDELAUX, Robert, “The European Union as a Supranational Liberal legal Order” en Katherine DUNCAN-AIMONE and Mark EVANS, *The Edinburgh Companion to Companion to Contemporary Liberalism: Evidence and Experience*, Routledge, London, 2001.
- BLAIR, Tony, *The New Britain*, Westview Press, a division of Harper Collins Publishers Inc., London, 1996.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Un decenio de producción legislativa no Parlamento de Galicia (1981-1991)”. Estudios sobre el Estatuto Galego, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1991, pp. 181-206.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”,

- en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “A modernización das institucións político administrativas de Galicia”, en *X Xornadas de Historia de Galicia. Grandes transformacións na Historia contemporánea de Galicia*, Jesús DE JUANA y Xavier CASTRO, (coord.), Deputación de Ourense, Ourense, 1998, pp. 175-193.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Veinte años de Justicia constitucional”, en *Claves de la razón práctica*, número 98, Promotora general de revistas, 1999, pp.22-30.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “El Estado federal interminable”, en GARCÍA CORTAZAR, Fernando, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, número 66, Madrid, 2001, pp.163-210.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La nación arrojadiza. (La encrucijada gallega)”, *El noticiero de las ideas*, número 7, julio-septiembre, Comeres prensa, Madrid, 2001, pp. 53-61.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Las peculiaridades del control de gobierno en las Comunidades autónomas. (Una aproximación desde el caso gallego” en *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades autónomas y Unión Europea*, ELVIRA PERALES, Ascensión y GONZÁLEZ AYALA, M<sup>a</sup> Dolores, (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 17-31.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “Constitución, Descentralización, federalismo ¿Qué se puede aprender de la experiencia española?” en *L'Europa tra federalismo y regionalismo: atti del convegno*, Paola VIVIANI SCHLEIN, Erico BULZI, y Lino PANZERI (coords.), Guiffirè, Milán, 2003, pp. 103-144.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *La Constitución de 1978*, Alianza Ensayo, Alianza editorial, Madrid, 2003.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., “La propuesta de Ibarretxe: derecho público y política”, en *El noticiero de las ideas*, número 14, abril-junio, Comeres prensa, Madrid, 2003, pp. 54-62.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005.
- BODINO, Jean, *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial Tecnos, Madrid, 1992
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl y HUERGO LORA, Alejandro, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- BOGDANDY, Armin VON, “Constitución europea e identidad europea. Potencialidades y peligros de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” en la *Revista española de Derecho Constitucional*, n° 72, CEPC, Centro de Estudios Político y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 25-50.
- BOGNADOR, Vernon, “Education, Politics, and the Reform of Local Government”, en *Oxford Review of Education*, vol. 2. n°1, Oxford University Press, London, 1976.
- BOGNADOR, Vernon, *Devolution*, Ed. OPUS General Editors, Oxford University Press, 1979.
- BOGNADOR, Vernon, *Politics and the Constitution. Enssays on British Government*, Darmouth Publishing Company, London, 1996.
- BOGNADOR, Vernon, *Devolution in United Kingdom*, Oxford University Press, London, 1999.

- BOGDANOR, Vernon, “Britain”, en Roger MORGAN and Clare TAME, *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, MacMillan Press, LTD, London, 2002, pp.211-235.
- BOGNETTI, Giovanni, *Federalismo*, Estratto dal Digesto IV edzione, UTET librería, Torino 1992, pp. 273-301.
- BOGNETTI, Giovanni, *Lo spirito del costituzionalismo americano, vol. II*, “La Costituzione democratica”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000.
- BOND, Ross, “English regions”, *Scottish Affairs*, n° 44, *Review of Tomaney and Mawson*, the Institute of Governance at University of Edimburg, Edimburg, 2003, p. 98-102.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho comunitario*, 5ª edición, publicado por la Comisión Europea, Servicio de Documentación Europea, Dirección General de Educación y Cultura, Bruselas, 2000.
- BRADBURY, Jonathan, “Introduction” in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 3-34.
- BRADBURY, Jonathan, “Conservatives Governments, Scotland and Wales: a Perspective on Territorial Management” in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 74-98.
- BRADBURY, Jonathan, Mawson, John, “The Changing Politics and Governance of British Regionalism” in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 273-309.
- BRAND, Jack and MITCHELL, James “Home Rule in Scotland: The Politics and Bases Movement” in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp. 35-54.
- BRIDGE, John W., “Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido”, en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, trad. Neus OLIVEIRA, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.233-257.
- BRYANT, Christopher G.A, *The nations of Britain*, Oxford University Press, London, 2006.
- BULMER, Simon, “Efficiency, Democracy and Post-unification Federalism In Germany. A Critical”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp. 312-328.
- BULMER, Simon, BURCH, Martin, *British Devolution and European policy-making: a step-change towards multilevel governance?*, Manchester Papers in Politics: EPRU, University of Manchester, Series 2/2002.
- BULMER, Simon, BURCH, Martin, HOGWOOD, Patricia and SCOTT, Andrew, “UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?” en in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.75-93.
- BÚRCA, Gráinne DE, “Setting Constitutional limits to EU competence?”, *Working Paper 2001/2002*, Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Lisboa, 2002.
- BÚRCA, Gráinne DE, “Sovereignty and Supremacy Doctrine of Euroean Court of Justice”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp.449-460.
- BURGESS, Michael, *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 1989, pp.253-272.

- BURGESS, Michael, *The British tradition of federalism*, Leicester University Press, London, 1995.
- BURGESS, Michael, *Federalism and European Union*, The building of Europe, 1950-2000, Roudge, London, 2000.
- BURGESS Michael and GRESS Franz, “Symetry and Asymmetry Revisted”, in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.43-56.
- CABROL, Karine, “The European Challenge of Devolution in Scotland”, documento presentado en la Conferencia sobre *The UK and the European Union*, Universidad d’Orléans, Orléans, France, 24-25, Noviembre, 2000.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 29.5 del Estatuto de autonomía de Galicia” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 587.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 35 el Estatuto de autonomía de Galicia” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 691-702.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, “Comentario al artículo 36 el Estatuto de autonomía de Galicia” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 703-704.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco *et alii*, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Mc Graw Hill, Madrid, 2000.
- CAMPIS ERITJA, María del Mar, *El proceso de integración en la UE*, Cuadernos de Cátedra 7, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1996.
- CARRASCO MACÍA, Luís, “Más democracia, transparencia e eficiencia na Unión Europea”, *¿Hacia ónde vai Europa? Xornadas sobre o futuro da Unión Europea*, EGAP, Santiago de Compostela, 16 e 17 de Outubro 2002.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José L., *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- CASAS BAAMONDE, María Emilia, “Comentario al artículo 29.1 del Estatuto de autonomía de Galicia” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 534-573.
- CASTELLS, José Manuel, “El difícil federalismo”, en Manuel CALVO-GARCÍA y William FELSTINER, *Federalismo. Federalism*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, Madrid, 2004, pp.171-188.
- CECCERINI, Eleonora, “La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 111, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 173-199.
- CLOHESY, Anthony M., “Britain’s Invisible Dividens” en *Policts. Surveys, Debates and Controversies in Policts*, vol. 23, nº2, may 2003, Political Studies Assotiation, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 89-95.
- COBREROS MENDAZONA, Eduardo, *Incumplimiento del Derecho comunitario y la responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995.
- CONSTANTINESCO, Vlad, “Aspectos jurídico-políticos del federalismo” en César DÍAZ CARRERA, *El federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, pp. 127-136.

- CORCUERA ATIENZA, Javier, “La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico”, en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Pablo GARCÍA MEXÍA, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 99-131.
- CORDERO TORRES, José M<sup>a</sup>, “*Del Federalismo al Regionalismo: la evolución de los federalismos contemporáneos*”; Discurso de recepción del Académico de número pronunciado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1970.
- CORES TRASMONTE, Baldomero, *La devolución de Galicia. El Estatuto: ayer y hoy*, Libros Minerva, Santiago, 1977.
- CRAIG, Paul P., *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999.
- CRAIG, Paul P. & BÚRCA, Gráinne DE, *The evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- CRICK, Bernard, *Democracy. A very short introduction*, Oxford University Press, Barcelona, 2002.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n<sup>o</sup>4, 1982, pp. 53-63.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La Constitución accidental” en PAU I VALL, Francesc (coord.), *El futuro del Estado Autonómico*, AELPA-Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001.
- CUCHILLO FOIX, Montserrat, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Instituto d’Estudies Autonomics, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- CURTICE John, “The People’s Verdict. Public Attitudes to Devolution and the Union” in Robert HAZELL, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp. 223-240.
- CURTICE John, “A stronger or weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n<sup>o</sup>1, Oxford University Press, London, 2006, pp.95–113.
- DARNSSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005.
- DALYELL, Tam, *Devolution, the End of Britain?*, Jonathan CAPE publ., London, 1977.
- DAWN, Oliver, “Regionalism in a Political Constitution: The United Kingdom Experience”, in Jörg FREDTKE *et alii*, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 61-68
- DENVER, David *et alii*, *Scotland decides. The Devolution issue and the Scottish Referendum*, Frank Cass, London, 2000.
- DÍAZ-CARRERA, César, *El Federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989.
- DÍAZ ESPINOSA, José Ramón, *El laberinto alemán. Democracias y dictaduras (1918-2000)*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002.
- DÍEZ-PICAZO, Luís M., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, editorial Civitas, Madrid, 2002.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, “Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 219-246.
- DUCHACEK, Ivo D., “Comparative Federalism: An Agenda for Additional”, en *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Daniel ELAZAR (ed.), University Press of America, Boston, 1991, pp.23-42.
- DUNLEAVY, Patrick, “Introduction: Stability, Crisis or Declive?”, en *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.1-18.
- ELAZAR, Daniel, *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987.

- “The Federal Dimensions of State-Diaspora Relations” en *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Daniel ELAZAR (Ed.), University Press of America, Boston 1991, pp.143-162.
- *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, 2<sup>nd</sup> Edition*, Londman Group UK, Londres, 1994.
- *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford 1998.
- “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada” en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp.153-176.
- ELCOCK, Howard, “Regionalism and regionalisation in Britain and North America”, *British Journal of Politics & International Relations*, vol.5 N°1, 1 february, 2003, pp. 74-96.
- ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo, *Devolution y Forma de Gobierno en Escocia*, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ, María Luisa, “La noción de la Constitución Europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 40, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pp.241-289.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005,
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José J., SANJURJO RIVO, Vicente A., “Las competencias de la Comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 181-218.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Distribución de competencias en la Constitución española”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, volumen V, diciembre de 1994, Valdivia, Chile, pp. 39-51.
- FLEINER-GERSTER, Thomas, “El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano”, en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, Barcelona, pp.9-44.
- FONT I LLOVET, Tomás, “La renovación del poder local: Avances en la Configuración jurídica e Institucional del Gobierno local”, en el Anuario de Gobierno local, Marcial Pons/Diputación de Barcelona/Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002, pp.3-37.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Galicia en España y en Europa. Reflexiones sobre el papel de las Autonomías en el Estado y en la Comunidad Europea*, Xunta de Galicia, Vigo, 1990.
- FRIEDRICH, Carl J., *Gobierno Constitucional y Democracia*, Madrid, 1975.
- DE FRUTOS ISABEL, José M<sup>a</sup>, “Comentario al artículo 3.1 del Estatuto de autonomía realizado por José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, et alii, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 49-53.
- FUSI, J. Pablo, et alii, “España. Autonomías”, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- GAMBLE, Andrew, “Territorial Politics”, *Developments in British Politic*, in Patrick DUNLEAVY et alii (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.69-91.
- GAMBLE, Andrew, “The Constitutional Revolution in the United Kingdom” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.19-35.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1988.

- GARCÍA LLOVET, Enrique, “Comentario al artículo 37 del Estatuto de autonomía de Galicia” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp.705-710.
- GARCÍA MEXÍA, Pablo, “Las relaciones institucionales entre las Comunidades autónomas. La cooperación interautonómica”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, y Pablo GARCÍA MEXÍA (coord.), INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.533-577.
- GOLDSMITH, Michael, “British Local Government in the European Union” in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp.215-234.
- GÓMEZ, Ricardo & BURCH, Martin, “The English Regions and European Initiatives”, dentro del proyecto *ESCR Devolution and European Policy Making Project*, Department of Government, University of Manchester, 2004
- GÓMEZ MATARÁN, Neus, “La cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales. ¿Hacia la creación de un nuevo espacio europeo de acción política?”, *Papers de Recerca*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, Junio, 1999.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- GREVE, Michael S. “Big Federalism”, *Federalist Outlook*, No. 3, America Enterprise Institute on line, 2001, <http://www.aei.org/publications/pubID.12576/>
- GROPPI, Tania, “La reforma constitucional en los Estados federales, entre pluralismo territorial y no territorial”, en *Revista de Derecho político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, pp.113-127.
- GRUGEL, Jean, “Democratization studies Goblalization: The Coming of Age of Paradigm”, *British Journal of Politics & International Relations*, vol.5 nº2, May, 2003, London, pp.258-283.
- GIDDINGS, Philip, & DREWRY, Gavin, (eds.), *The Westminster and Europe. The impact of the European Union on Westminster Parliament*, Palgrave Publishers Ltd., New York, 1996.  
 — GIDDINGS, Philip, & DREWRY, Gavin, (eds.), *Britain in the European Union. Law, Policy and Parliament*, New York: Palgrave, 2004.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo, “Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas”, en *Curso de Derecho Público de las comunidades autónomas*, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y Pablo GARCÍA MEXÍA, (coord.), INAP, editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp.427-466.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “La búsqueda por las CC.AA de su “presencia” indirecta en y ante las Comunidades Europeas”, *Gaceta Jurídica de la U.E. y de la competencia*, EINSA, Madrid, 1997, pp.169-228.
- HABERMAS, Jurgen, “Citizenship and National Identity”, in *The condition of Citizenship*, in Bart Steenbergen (ed.), Sage Publicators, London, pp. 20-35.
- HALL, Jonh A. & IKENBERRY, G. John, *El Estado*, Alianza editorial, Madrid, 1993.
- HAM, Peter van, *European Integration and the Postmodern Condition. Governance, democracy identity*, Routledge Advantaces in European Politics, London, 2001.
- HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000.  
 —HAZELL, Robert, “Reforming the Constitution”, *Political Quarterly*, vol. 72 nº1, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, pp. 39-49.  
 —HAZELL, Robert, “The English Question”, en la *Revista Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, nº1, 2006, Oxford University Press, London, pp.37-56.

- HELLER, Herman, *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F, 1965.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la constitución española de 1978 y en los Estatutos de autonomía” en Miguel HERRERO DE MIÑÓN *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, pp.9-17.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, “El debate sobre el federalismo en España” en *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, n° 39/40, Valencia, 2003, pp.111-121.
- HEYWOOD, Paul, *The government and politics of Spain*, coleccion. Comparative Government & Politics, Basingstoke, Macmillan Press, London, 1995.
- HOBBSBAWN, Eric, J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Critica, Barcelona, 1992.
- HOMBRADOS MARTOS, Angustias, “¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y North-East de Inglaterra”, CPA ESTUDIOS/*WORKING PAPERS* 12/2005 del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, UNED, Madrid, 2005.
- HOPKINS, John, *Devolution in context: Regional, Federal and devolved Government in the European Union*, Cavendish, Publishing Limited, London, 2002.
- HOPKINS, John, “The Economics of Political Integrity: a Critique of Jones and Hudson”, *Political Studie Assotiations*, volume 50, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, pp.573-578.
- HUGHES, James, SASE, Gwendolyn, GORDON, Claire, *Europeization and Regionalization in the EU’s Enlargement to central and Easter Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, London, 2004.
- JAMES, Oliver & MARTIN, Lodge, “The limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, vol.1 n°2, April, London, 2003, pp. 179-193.
- JARIA I MANZANO, Jordi, “La forma de Estado en los debates constituyentes”, en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.13-28.
- JÁUREGUI, Gurutz, “La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea”, *Revista catalana de Dret públic*, n°31, 2005, pp.137-172.
- JEFFERY, Charlie, “From cooperative federalism to Sinatra Doctrine of Länder?” en JEFFERY, Charlie (Ed.) *Recasting German Federalism: The Legacy of Unification*, Pinter, London, New York, 1999, pp. 329-342.
- JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition” in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n° 1, Oxford University Press, 2006, pp.3-18.
- JELLINECK, Georg, *Fragments de Estado*, Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, Madrid, 1978.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Fondo de la cultura económica, colección política y derecho, México, 2000.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP, Civitas, Madrid, 1993.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Administración Única en el Estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, ed. Marcial Pons, Barcelona, 1998.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- JONES, Barry & KEATING, Michael, *The European Union and Regions*, Oxford University Press, New York, 1995.

- KEARNEY, Hugh, *Las Islas Británicas. Una historia de cuatro naciones*, trad. Irene MACÍAS, Cambridge University Press, Madrid, 1996.
- KEATING, Michael, “Reconsiderando la Región. Cultura, instituciones y desarrollo económico en Cataluña y Galicia”, *Revista de Derecho Político*, nº48/49, UNED, Madrid, 2000.
- KEATING, Michael, “Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science”, in Neil WALKER, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp.191-208.
- KEATING, Michael, & HOOGHE, Liesbet, “By-passing the nation state? Region and the EU policy process” en *European Union. Power and Policy-making*, Jeremy RICHARDSON (ed.), Routledge, London, 1996, p. 216-229.
- KEATING, Michael., & LOUGHLIN, Jonh, “Introduction”, *The Political Economy of Regionalism*, M. Keating & J. Loughlin eds., Frank Cass & Co. Ltd. London,1997, pp. 1-13.
- KINCAID, John, “Teoría y práctica del Federalismo fiscal en los Estados” en ¿Hacia un nuevo federalismo?, Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.), Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999, pp.242-264.
- KING, Preston, *Federalism and Federation*, International Series in Social and Political Thought, Crom Helm London & Canberra, Londres, 1982.
- KYMLICKA, Will, “Federalism, nationalism and multiconstitutionalism” en Dimitros KARMIS, Wayne NORMAN *et alii*, *Theories of Federalism. A reader*, Palgrave Mcmillan, New York y Hampshire, 2005, pp.269-292.
- KUHN, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP S.A., Madrid, 1979.
- LACROIX, Justine, “For a European Constitutional Patriotism”, *Political Studies*, volume 50, number 5, December, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, pp. 944-958.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, colección investigación para la autonomía, Vitoria, 1986.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Lecciones de teoría constitucional*, Colex, Madrid, 1997, 3ª ed.
- LA PERGOLA, Antonio, *Los nuevos Senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LEONARDY, Uwe, “German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed?”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp.285-311.
- LOIS GONZÁLEZ, Rubén, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román *et alii*, “Galicia y la polisemia del termino región”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 32, Madrid, 2001, pp.209-226.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *et alii*, *Praxis Autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1987.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1994.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, *Constitución e integración. El fundamento constitucional de la integración supranacional europea en España y la RFA*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- LÓPEZ PINA, Antonio, “El principio federal en la Unión Europea” en *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*, Julio IGLESIAS DE USSEL (coord.), Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 2002, pp. 633-649.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *La Constitución territorial de España. El orden jurídico como garantía de la igual libertad*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- LÓPEZ ULLA, Juan M., *Recopilación de Jurisprudencia Constitucional sobre la cuestión de Inconstitucionalidad*, Cedecs, Barcelona, 1999.

- LÓPEZ GUERRA, Luís, *Introducción al Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro X., “Veinticinco años de Estado autonómico: una mala solución organizativa para un problema político”, *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, UNED, Madrid, 2003-2004, pp.737-748.
- LOUGHLIN, Martin, “Ten Tenets of Sovereignty”, in Neil WALKER, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp.55-86.
- LOWESTAIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel editorial, Barcelona, 1986.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP, colección Cuadernos, editorial Civitas, Madrid, 2000.
- MACLENNAN, Robert, “Europe of Regions: Work in Progress”, in Jörg FREDTKE *et alii*, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp.229-248.
- MACCORMICK, Neil, “Sovereignty or subsidiarity? Some comments on Scottish Devolution”, en *Devolution and the British Constitution*, Adam TOMKINS (coord.), Key Haven Publicatons, London, 1998.
- MCCORMICK, Neil, *Questioning Sovereignty: Law, State and Practical Reason*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- MÁIZ, Ramón, “Comentario al artículo 1” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 19-32.
- MÁIZ, RAMÓN, “Estado de las autonomías y federalismo plurinacional” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp.161-185.
- MÁIZ, RAMÓN, “Unha perspectiva federal e pluralista para a Reforma do Estatuto de Autonomía para Galicia” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp.71-78.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1987.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “Problemas y perspectivas del ordenamiento jurídico comunitario”, Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp.49-66.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “Comunidades autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo” en *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Diego LINÁN NOGUERAS (dir.), Universidad de Granada, Granada, 2003, pp.183-206.
- MARC, Alexandre, “Del pensamiento a la acción” en César DÍAZ CARRERA, *El federalismo global*, Unión Editorial Madrid, 1989, pp. 189-215.
- MARTÍN REBOLLO, Luís, *Constitución Española 25 aniversario*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José M., *La posición de las CCAA ante el TJCE, propuestas para una reforma*, IVAP, Oñate, 1996.
- MARTÍN PÉREZ, Marcos “A participación das Comunidades Autónomas na Unión Europea”, en *A Unión Europea do século XXI. Reflexións dende Galicia*, dentro das publicacións da Universidade de Vigo, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2002, pp.79-112.

- MATRAVERS, Matt, "Responsibility, Luck, and the 'Equality of What?' Debate", *Political Studies*, volume 50, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2002, pp.558-572.
- MAURER, Andreas, "National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic and efficient mechanism", *The Federal Trust for education and research*, March, Berlin, 2003.
- MAWSON, John, "The Origins and Operation of Government Offices for the English Regions" in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp.158-179.
- MAWSON, John, "The English Regional Debate: Towards Regional Governance or Government?" in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp.180-214.
- MCCARTHY, Jonh, NEWLANDS, David, *Governing Scotland problems and Prospects: The economic impact of Scottish Parliament Urban and Regional Planning and development*, Athenaeum Press, Aldershot, England, 1999.
- MCLEOD, Aileen J., "Regional participation in EU Affairs: Lessons for Scotland from Austria, Germany & Spain", in *Scotland Europa papers*, paper 23, July, 2002, <http://www.scotlandeuropa.com>
- MEILÁN GIL, José L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988.
- MEILÁN GIL, José L., *La génesis de la autonomía de Galicia*, Editorial La Voz de Galicia S.A, A Coruña, 2005.
- MITCHELL, James, "Strategies For Self-government. The Campaings for a Scottish Parliament" en James MITCHELL, *Strategies For Self-government*, Polygram, Edimburgo, 1996, pp.303-329.
- MITCHELL, James, "Scotland the Union State and the International Environment", en John LOUGHLIN & Michel KEATING, *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, London, 1997, pp.406-421.
- MITCHELL, James, "Evolution and Devolution: Citizenship, Institutions, and Public Policy", in *Publius: The journal of federalism*, Winter 2006; vol. 36 n°1, Oxford University Press, London, 2006, pp.153-168.
- MONTILLA MARTOS, José A., *Las leyes orgánicas de transferencia y Delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Temas claves de la Constitución española, Tecnos, Madrid, 1998.
- MONTILLA MARTOS, José A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2005.
- MONTILLA MARTOS, José A., *Las Comunidades en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- MORÁN, Mª Luz, "Spain", en Roger MORGAN & Clare TAME, *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, Mac Millán Press, LTD, London, 2002, pp.322-342.
- MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1999.
- MORGAN, Roger, TAME, Clare, & BOGDANOR, Vernon, *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*, Macmillan, London, 1995.
- MORENO, Luís, "Asymmetry in Spain: Federalism in the making?", *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p.149-168.

- MORENO VÁZQUEZ, Manuel, *Comité de las Regiones y la Unión europea. Su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Polo Europeo Jean Monnet, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- NAEF, Werner, *La idea del Estado en la Edad moderna*, Nueva época, Madrid, 1947.
- NEWTON, Michael T., *Institutions of modern Spain. A political and economic guide*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- NUGENT, Neill, “The European Dimension”, *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.40-68.
- OLIVEIRAS I JANÉ, Neus, “Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder”, en Miguel Ángel APARICIO PÉREZ *et alii*, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, Cedecs, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp.209-231.
- OLIVEIRA, Neus, *La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*, Papers de Recerca 3, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonomics i Locals, Barcelona, 1999.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario europeo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.59, Oñate, 2001, pp.155-190.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *et alii*, *Las Comunidades en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005.
- OSTROM, Vincent, “A Computational-Conceptual Logic for Federal Systems of Governance”, *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Daniel ELAZAR (ed.), University Press of America, Boston 1991, pp. 3-22.
- OTTO, Ignacio DE, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel editorial, Barcelona, 1987.
- PASCUAL MEDRANO, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi editorial, 2001.
- PECES-BARBA, Gregorio, “Una lectura de la Constitución española”, en Alfons CUÇO, *et alii*, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.67-77.
- PARDELLAS DE BLAS, Xulio, *et alii*, *A integración europea*, Universitaria manuais, Xerais, Vigo, 1999.
- PEELE, Gillian, “The Constitution”, in *Developments in British Politic*, Patrick DUNLEAVY *et alii* (ed.), MacMillan Press, London, 1993, pp.19-39.
- PÉREZ-BARREIRO NOLLA, Fernando, *As autonomías de Escocia e do País de Gales: historia, riscos e oportunidades*, en la Revista *Texturas*, n°1, IGADI, abril 1999.
- PÉREZ CALVO, Alberto, “Perfeccionamiento del Estado autonómico” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pp.151-186.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “La «onda regional» en Bruselas y el ámbito del poder exterior. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo en la *Revista de instituciones Europeas*, vol. 21, n°3, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pp.899-916.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Introducción a la Teoría del Estado*, colecc. Leviatán, editorial Blume, Barcelona, 1980.
- PÉREZ ROYO, Javier, *El Tribunal Constitucional y División de poderes*, temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1988.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

- PÉREZ ROYO, Javier, “Debate anacrónico” en *VV.AA. Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp.89-92.
- PÉREZ TOURIÑO, Emilio, “O novo Estatuto Galego” en *VV.AA. Pasado, presente e futuro do Estatuto de Autonomía para de Galicia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Vigo, Vigo, 2006, pp.135-147.
- PÉREZ TREMPES, Pablo, *Constitución española y Comunidad europea*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1995.
- PÉREZ VILLALOBOS, María Concepción, *Estado social y Comunidades Autónomas*, editorial Tecnos, Madrid, 2002.
- PERNICE, Ingolf, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, vol. 27 n° 5, october, Sweet & Maxwell and Contributors, London, 2002, pp. 511-529.
- PERNICE, Ingolf, & MAYER, Frank C., “De la Constitution composée de l’Europe”, *Reveu Trimestrielle de Droit Européen*, n°4, París, 2000, pp. 623-647.
- PITTOCK, Murray G.H., “Scottish Nationality”, *British History in perspectiva*, Basingstoke, Palgrave, England, 2001.
- POGGESCHI, Giovanni, “The United Kingdom and France: a stronger decentralization or just an insitutional ‘maquillage’?”, en Sergio ORTINO *et alii*, *The Changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester University Press, Palgrave, Manchester, 2005, pp.226-245.
- PONS I PARERA, Eva, *La conflictivitat competencial. Competències executives*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 1995.
- PORRAS RAMÍREZ, José María, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.
- PRATCHETT, Lawrence, “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’”, *Political Studies Assotiation*, vol. 52, number 2, June, Blackwell Publishing, Oxford, 2004, pp.358-375.
- DE LA PUENTE FERNÁNDEZ, Leonor, “Geografía e Historia del Eje Atlántico” en la *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, N° 204, 15 de febrero de 2000, Universidad de Barcelona, en <http://www.ub.es/geocrit/bw-ig.htm>.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 135-161.
- RAMÓN, Ricard, “La presidencia británica en agricultura y pesca. Aires de liberalización (a gusto del Reino Unido...)”, en *Informe semestral sobre el Estado de la Unión Europea*, julio-septiembre 2005, Patronat CATALA pro Europa, Universidad de Valencia, 2002, pp.30-31,  
([http://www.infoeuropa.org/catala/Publicacions/inf\\_semestral/2005uk\\_es.pdf#search=%22Escocia%20acci%C3%B3n%20exterior%22](http://www.infoeuropa.org/catala/Publicacions/inf_semestral/2005uk_es.pdf#search=%22Escocia%20acci%C3%B3n%20exterior%22))
- REQUEJO, Ferrán, “Federalismos y grupos nacionales”, en Alfons CUÇO, *et alii*, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp. 81-92.
- REQUEJO, Ferrán, “El federalismo y los grupos nacionales” en *Revista internacional de las ciencias sociales*, vol. 53 n° 167, UNESCO, 2001, pp.38-48.
- RIVERA OTERO, José M., y LAGARES DÍEZ, Nieves, “The Galician party system: Elections and Political Parties”, *II. ECPR Standing Group on Regionalism Conference Galicia-Scotland-Wales*, 6 y 7 de septiembre, Santiago de Compostela, 2002.
- ROBERTS, Peter “Whitehall et la Désert Anglais: Managing and Representing the UK Regions in Europe” in Jonathan BRADBURY y John MAWSON, *British Regionalism and*

- Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp.254-272.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Estudios de Derecho Autonómico*, Colección Autonómica y Local, Editorial Montecorvo S.A, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ GURTUBAY, Alfredo, *La dimensión exterior del autogobierno vasco. Representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los derechos históricos*, IVAP, Oñate, 2001.
- ROIG MOLÉS, Eduard, “Un mellor reparto e definición das competencias na Unión Europea”, ponencia presentada en *¿Hacia ónde vai Europa? Xornadas sobre o futuro da Unión Europea*, EGAP, 16 e 17 de Outubro 2002, Santiago de Compostela, 2002.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Bloque de Constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 1989, pp.9-38.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y FAVOREU, Louis J., *El bloque de constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “El principio dispositivo, distribución de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias”, en *Estudios sobre el Estatuto gallego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago, 1991, pp.461-486.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, *La Constitución y la Teoría del Poder Constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*, Derecho, editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.
- RUIZ MIGUEL, Carlos, *O Dereito público de Galicia*, Biblioteca de divulgación, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997.
- RUSSELL, Meg, HAZELL, Robert, “Devolution and Westminster: Tentative Steps Towards a More Federal Parliament” en HAZELL, Robert, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp.183-222.
- RYAN, Ray, *Ireland and Scotland. Literature and Cultures, State and Nation, 1966-2000*, Oxford University Press, London, 2002.
- SÁENZ ROYO, Eva, *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003.
- SAMPSON, Anthony, *Anatomía de la Gran Bretaña*, editorial Tecnos, Madrid, 1970.
- SANDE GARCÍA, Pablo “Transferencia de servicios correspondientes ás competencias asumidas no estatuto de autonomía: unha análise das súas disposicións transitoria cuarta e sétima” en *Estudios sobre el Estatuto gallego*, Xunta de Galicia, EGAP, Santiago de Compostela, 1991, pp. 487-497.
- SANZO, Luís, “Federalismo territorial, soberanía cultural e integración europea”, en Manuel CALVO-GARCÍA y William FELSTINER, *Federalismo. Federalism*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 221-243.
- SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A. “A reforma do estatuto de autonomía de Galicia: aspectos dogmáticos e institucionais” en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp.15-144.
- SCOTT, Andrew, *Constitutional Regions in the European Union*, School of law, University of Edinburg, October, 2002, <http://les1.man.ac.uk/devolution/doc/Aberystwyth.pdf>
- SCOTT, Andrew, “10 years of Networking, Scotland in Europe”, *Scotland Europa papers*, paper 23, July, 2002, <http://www.scotlandeuropa.com>

- SHARPE, Laurence J., “British Regionalism and the link with Regional Planning: A Perspective on England” in BRADBURY Jonathan y MAWSON John, *British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration*, Regional Studies Association, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1997, pp.121-136.
- SILVA GARCÍA, Fernando, “La Unión Europea. Problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, nº 104, mayo-agosto 2002, UNAM, México, pp.589-620.
- SLOAT, Amanda, “The preparation of Governance white paper”, *Politics*, volume 23, number 2, May, London, 2003.
- SOBRINO HEREDIA, José M., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas Especial Referencia a Galicia*, textos y documentos básicos, Normativa Comunitaria Colección, Fundación Galicia Europa, 2001.
- SOBRINO HEREDIA José M., “Un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea” *¿Hacia ónde vai Europa? Xornadas sobre o futuro da Unión Europea*, EGAP, Santiago de Compostela, 16 e 17 de Outubro 2002.
- SPECK, William Allen, *Historia de la Gran Bretaña*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- STORINI, Claudia, *La interpretación constitucional y el Estado de las autonomías*, colección Tirant Monografías nº 247, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- STUDLAR, Donley T., *Great Britain: Decline or Renewal?*, Nations of the Modern World: Europe, WestviewPress, Cambridge University Press, Oxford, 1996.
- SUBIRATS, Joan, “El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión”, en el *Estado de las autonomías ¿hacia un nuevo federalismo?*, Rafael BAÑÓN y Robert AGRANOFF (coords.), IVAP, 1998, pp.161-180.
- TEJEDOR BIELSA, Julio, C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, monografías, Civitas editorial, Madrid, 2000.
- TEJEDOR BIELSA, Julio C., *Gobierno del territorio y Estado Autonómico*, colección monografías nº 197, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- TENORIO, Pedro J., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, pp.19-50.
- TERRAZZONI, André, *L'Administration territoriale en Europe*, colección systemes, Librairie Générale de Droit et jurisprudence, París, 1992.
- TEROL BECERRA, Manuel J., *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988.
- TILLY, Charles, *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- TOMANEY John, “The Regional Governance of England” in Robert HAZELL, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp.241-267.
- TOMANEY John, “The Governance of London” in Robert HAZELL, *State and the Nations: The first year of the Devolution in United Kingdom*, Imprint Academic, Thorverton, 2000, pp.117-182.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Uniformidad y diversidad en las Comunidades autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal constitucional” en

- Miguel HERRERO DE MIÑÓN *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms 23, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelona, pp.19-40.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La organización territorial del Estado español: el Estado de las Autonomías” en *El federalismo en Europa*, editorial hacer, colección federalismo, Barcelona, 1993, pp.143-166.
- TORRENT MACAU, Ramón, *et alii*, *Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Ámsterdam y otros documentos*, edición Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, mayo, 1997.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, “El Estado Autonómico en el contexto de las formas estatales europeas”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp.193-224.
- TRUJILLO HERRERA, Raúl, “Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y el papel que han de jugar las Comunidades Autónomas en al Europa nacida en Maastricht”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 9, 1995, pp.103-116.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, “La idea de Europa: entre la diversidad y la Unidad”, en Antonio TRUYOL SERRA, Francisco ALDECOA, *et alii*, *La crisis del Estado y Europa*, Actas del Congreso sobre la crisis del Estado y Europa celebrado en el seno del II Congreso mundial vasco celebrado en, Victoria-Gasteiz, 19-23 de octubre de 1987, IVAP, Oñate, 1988, pp.21-32.
- UMBACH, Maiken, *German Federalism*, Palgrave, Hampshire, 2002.
- VALVERDE, José Luis, “Introducción al federalismo global”, en César DÍAZ-CARRERA, *El Federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, pp.17-37.
- VILAS NOGUEIRA, José, “Comentario al artículo 27.19 del Estatuto de autonomía de Galicia” en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR *et alii*, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma Gallega*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp.436-446.
- VILAS NOGUEIRA, José, MÁIZ, Ramón, *et alii*, en *O sistema político galego. As institucións*, Universitaria Manuais, Ediciones Xerais, Vigo, 1994.
- VILLIERS, Charlotte, *The Spanish legal tradition*, Laws of the nations Series, Dartmouth, Ashgate, England, 1999.
- VIVER I PI SUNYER, Carles *Las Autonomías políticas*, Punto de vista, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- VIVER I PI SUNYER, Carles, “Los límites constitucionales de las reformas estatutarias”, publicado como artículo de opinión en el periódico *el País* en 6 de mayo del 2005.
- VIVER I PI SUNYER, Carles, BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y TAJADURA TEJADA, Javier, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, centro de estudios constitucionales, Madrid, 2005.
- WALKER, Neil, “Late Sovereignty in the European Union”, in WALKER, Neil, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, pp. 3-32.
- WALLACE, Helen, “Possible Futures for European Union: A British Reaction”, *Jean Monnet Working papers*, no. 7/00, Harvard Law School, Cambridge, 2000.
- WALLACE, Helen. y WALLACE, William, *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- WATTS, Ronald L., “Federalism, Federal Political Systems and Federations” en *Annual Review of Political Science*, vol.1, 1998, p.117-137.

- WATTS, Ronald L., “German Federalism in Comparative Perspective”, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Charlie JEFFERY (ed.), Pinter, London, 1999, pp.265-284.
- WATTS, Ronald L., “The Theoretical and Practical implications of Asymmetrical Federalism”, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Robert AGRANOFF (ed.), Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Ban 10, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pp.24-42.
- WARLEIGH, Alex, *Democracy in the European Union*, SAGE Publications, London, 2003.
- WHEARE, Kenneth C., *Federal Government*, Oxford Papersback, n°75, Oxford, University Press, 4ª edición, Londres, 1963.
- WHEARE, Kenneth C., *Las constituciones modernas*, 2ª edición, Nueva colección labor, editorial Labor, Barcelona, 1975, isbn84-335-3205-7.
- WILSON, David, “Unravelling control freakery: redefining central-local government relations”, *The British Journal of Politics & International Relations*, Political Studies Association, vol. 5, number 3, August, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, pp.317-346.
- YARDLEY, David C.M., *Introduction to British Constitutional Law*, Butterwords, London, Dublin, Edimburg, 1990.
- YOUNG, Ernest A., “What British Devolutionaries Shoul Know about American Federalism”, in Jörg FREDTKE *et alii*, *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp.259-286.
- ZOCO ZABALA, Cristina, “Revisión constitucional en Francia: la redefinición del modelo de descentralización administrativa” en la *Revista española de Derecho Constitucional*, n° 72, CEPC, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp.163-186.



## OTROS INSTRUMENTOS DE CONSULTA

*Boletín Estadístico del Personal al servicio de las administraciones públicas, MAP, Madrid, enero del 2006*

Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción Europea, (2002/2141(INI))

Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, (2002/2024(INI))

<http://www.britemb.cl/government/devolution.html>

<http://www.gobcan.es/reformaestatuto/estatutos.html>

<http://www.hmso.gov.uk/>

[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/instrumentos\\_de\\_cooperacion/parrafo/01/document\\_es/REGLAMENTOS\\_DE\\_LAS\\_CONFERENCIA.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/instrumentos_de_cooperacion/parrafo/01/document_es/REGLAMENTOS_DE_LAS_CONFERENCIA.pdf)

[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/traspasos/est\\_traspasos/parrafo/02/document\\_es/lesgilaturas\\_29\\_05\\_06.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo/02/document_es/lesgilaturas_29_05_06.pdf)

[http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/traspasos/est\\_traspasos/parrafo/00/document\\_es/traspasos\\_1978\\_2006.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/traspasos/est_traspasos/parrafo/00/document_es/traspasos_1978_2006.pdf)

<http://www.open.gov.uk/lcd/speeches/1998/lc-const.htm>

<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/s-acts>

<http://www.scottish.parliament.uk/business/bills/index>

<http://www.scottishexecutive.gov.uk/News/News-Extras/79>

<http://www.privy-council.org.uk/>



