

**EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN EL
ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL**
*Sus manifestaciones constitucionales y necesario
encausamiento dentro de la unidad del estado*

Marco A. Elizalde Jalil¹

RESUMEN:

El objeto de este trabajo es, principalmente, el de investigar las manifestaciones del principio de autonomía en el marco del texto constitucional español de 1978. Asimismo, intenta plasmar su efectiva evolución en la doctrina y en la jurisprudencia española, incluyendo, por obvias razones, las recientes apreciaciones que se derivan de las últimas reformas implementadas a los varios Estatutos de Autonomía. Igualmente, este trabajo de investigación intenta asentar la idea de que el principio de autonomía es solamente explicable dentro un marco unitario estatal que lo integre y sustente.

PALABRAS CLAVE:

Unidad, autonomía, autogobierno, Estado autonómico español, Comunidades Autónomas.

¹ El autor es, actualmente, Investigador Maria Barbeito, por la Xunta de Galicia, en el área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público Especial de la Universidad de la Coruña, España. El proyecto de tesis doctoral que desarrolla en dicha Universidad desde se titula “*El Estado autonómico español y la descentralización en el Ecuador*.” En esa misma universidad recibió el Diplomado en Estudios Avanzados (DEA), dentro del programa “Libertades Públicas y Derechos Fundamentales”. Además tiene un título de Máster en Derecho de la Energía otorgado por el Instituto Superior de la Energía y Formación Cremades Calvo Sotelo en Madrid. Asimismo, es Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador con mención en Derecho Público por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En la actualidad, es miembro y analista del grupo de investigación “*Ordenamiento del Litoral*”, en La Coruña, que promueve, entre otras cosas, el estudio integrado de los procesos de descentralización a nivel global — www.observatoriodellitoral.es—, del observatorio legal de la *Gertrude Ryan Foundation*, USA — www.fundaciongertruderyan.org— y del Centro de Estudios Estratégicos SYNTAGMA, en Madrid — www.syntagma.org. Su correo electrónico es maelizalde@udc.es.

ÍNDICE

Contenido

1. Introducción.
2. El principio de unidad.
 - 2.1. La unidad como fundamento de la autonomía
 - 2.2. La unidad como límite de la autonomía
3. El principio de autonomía.
 - 3.1. De la justificación de la autonomía
 - 3.2. La Autonomía como un Derecho de las nacionalidades y regiones. Los sujetos de la autonomía.
 - 3.2.1. De la diferenciación entre nacionalidades y regiones. Principalmente la intención del legislador constituyente.
 - 3.2.2. Del carácter abierto del término nacionalidad. Su sentido constitucional e interpretaciones actuales.
 - 3.2.3. El hecho diferencial
 - 3.2.4. De la iniciativa autonómica
 - 3.3. El contenido de la autonomía.
 - 3.3.1 Origen etimológico.
 - 3.3.2. El sentido constitucional del término autonomía.
 - 3.3.2.1. La autonomía universitaria.
 - 3.3.2.2. La autonomía local.
 - 3.3.2.3. La autonomía de las nacionalidades y regiones.
 - 3.3.3. Contenido constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones.
 - 3.3.3.1. Vertiente positiva
 - 3.3.3.1.1. Potestades legislativas.
 - 3.3.3.1.2. Potestades gubernamentales.
 - 3.3.3.1.3. Potestad organizativa.
 - 3.3.3.1.4. Potestades superiores.
 - 3.3.3.1.5. Potestades sobre ámbitos indeterminados.
 - 3.3.3.2. Vertiente negativa
4. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El presente estudio tiene dos finalidades claras. Principalmente, se orienta a explicar las diversas manifestaciones constitucionales del principio de autonomía, explicando sus múltiples expresiones y mecanismos de protección, así como su rol como eje fundamental en la estructuración del Estado autonómico español, conjuntamente con el principio de unidad. Por otro lado intenta demostrar que los procesos de descentralización política —y dentro de éstos específicamente los procesos autonómicos— se constituyen como una auténtica y posible forma de organizar un Estado que mantenga su carácter unitario e indisoluble. Es decir, se pretende demostrar, a través del análisis del texto constitucional español, que la implantación de modelos autonómicos en la organización territorial del Estado son mecanismos válidos y estables que permiten satisfacer de mejor manera el bien común de toda la población.

Con eso establecido, se puede empezar diciendo que el artículo 2 de la Constitución española —CE— reconoce a estos principios como los ejes principales sobre los cuales descansa todo el Estado autonómico español. Una equilibrada articulación de éstos en el desarrollo del modelo de Estado es indispensable para su adecuado funcionamiento. En aras de asegurar ese efectivo equilibrio, el Tribunal Constitucional español —TC— ha sido enfático en reconocer que “la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad”², de manera que actúan conjuntamente para desarrollar ese modelo de Estado reconocido en el texto constitucional español. Es decir, estos principios no pueden ser considerados individualmente, ni tampoco se justifican por sí solos, sino que son efectivos en la medida en que se reconocen e integran en el otro.

En definitiva, autonomía sin unidad implica simplemente un exagerado reconocimiento a la autodeterminación, y por otro lado, unidad

² STC 247/2007, de 12 diciembre. Ponente: D. Elisa Pérez Vera FJ 4 a). El TC ha reconocido además en sentencias anteriores que “al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales» STC 35/1982, de 14 de junio, F. 2).

sin autonomía es volver a técnicas centralizadoras asfixiantes que desconocen el autogobierno de las nacionalidades y regiones. Ambos principios aplicados individualmente, desconocen realidades preexistentes y superiores, cual es la existencia de una Nación y de diferentes nacionalidades y regiones que la integran.

2. El principio de unidad

Debe hacerse un breve repaso al principio de unidad sobre el cual se asienta la autonomía garantizada a las nacionalidades y regiones. Como se conoce, el tema de los fundamentos del principio de unidad es algo tratado por la teoría general del Estado, sin embargo, cabe acotar, que la indisoluble unidad del Nación es el principio fundamental y cardinal de todo el ordenamiento jurídico, el cual encuentra su efectiva vigencia, en el reconocimiento absoluto de aquella unidad. Así, se reconoce que “el fundamento de todo el orden jurídico-político establecido por la Constitución es la *unidad* de la Nación española plasmada jurídicamente en la unidad del Estado, forma institucional organizativa de esa única Nación”³.

El principio de unidad del Estado se asienta en un doble reconocimiento jurídico constitucional, que son, la titularidad única de la soberanía nacional expresada en el artículo 1.2 de la Constitución Española y el asentamiento de la CE en la indisoluble unidad de la nación española, como patria común e indivisible. La indisoluble unidad de la Nación se configura como el fundamento de la CE, la cual reconoce a la Nación como realidad anterior y superior y de la cual es su principal producto. El TC ha explicado que la CE “parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional”⁴. Es por esto que el principio de unidad, aparte de ser el fundamento absoluto del actual Estado y de su CE, cumple una función de fuerza integradora, o centrípeta, que cohesiona al Estado y evita su eventual desmembramiento. Se puede decir que “se trata, en

³ ALONSO, J.A., *El Estado Autonomico y el principio de solidaridad...* op cit, I. pp. 519. Las cursivas son del autor.

⁴ STC 4/1981 de 2 de febrero. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. FJ 3

suma, de articular la integración de esa pluralidad de entidades territoriales dotadas de autonomía política en la unidad de la nación y del Estado, de que aquellas entidades forman parte.”⁵ Este principio se configura, también, como una expresión de integración de las nacionalidades o regiones que, valga la redundancia, integran la Nación española.

2.1. La unidad como fundamento de la autonomía

La autonomía de las nacionalidades y regiones sólo es explicable y justificable en el reconocimiento de una realidad superior en la cual se insertan. Esta realidad superior que la CE reconoce es la Nación española cuya indisoluble unidad se encuentra reconocida en el art. 2 CE. No puede entenderse entonces, a la autonomía sin el reconocimiento de la unidad de la Nación, lo contrario sería el reconocimiento pura y simplemente del derecho de autodeterminación de alguna de las nacionalidades o regiones que integran España. Es por esto que, las potestades autonómicas sólo serán entendidas como tales, en su respeto a un ordenamiento superior y único en el que se integran y que complementan en su respectivo ámbito. En ese sentido, la ya célebre STC 4/1981 ha sido enfática en aclarar que “cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, [y] en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”⁶. Es, en definitiva, en el reconocimiento y respeto pleno de la unidad de la Nación española en donde se asienta y efectiviza el principio de autonomía.

Esta unidad se reconoce en la existencia de un único ordenamiento jurídico, que reconoce y ampara el ordenamiento estatal y autonómico. Es más, como se conoce, las normas de cabecera de las Comunidades Autónomas —CCAA—, la CE y el Estatuto de Autonomía, son producto del poder constituyente y del poder constituido, respetivamente. La segunda es formalmente una Ley Orgánica del Estado —por mandato de los artículos 81.1 y 147.1 CE—, la cual se integra en el ordenamiento estatal y actúa al mismo tiempo como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma —CA. Así, la existencia de un único ordena-

⁵ ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad...* op cit, I. pp. 523-524. Las cursivas son del autor.

⁶ STC 4/1981 de 2 de febrero. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. FJ 3

miento jurídico del Estado es una consecuencia de la unidad del Estado y se explica, además de lo expuesto, en la existencia de una única instancia final de decisión jurisdiccional y constitucional— TC y Tribunal Supremo.

Finalmente, la unidad como fundamento de la autonomía se entiende en la posición de superioridad que se encuentra el Estado frente a las CCAA o los entes locales, en razón de que gozan de las potestades públicas necesarias para mantener la unidad y además la posibilidad de intervenir, como se verá más adelante, en la actuación de las CCAA en determinados casos excepcionales. Esta superioridad se concreta en la propia CE que “contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad”⁷. Esta superioridad viene dada al Estado-aparato en razón de su vinculación con la protección al interés general y como garante de éste, razón por la cual, en los determinados casos en que la actuación de las CCAA vulneren dicho interés, podrá intervenir para protegerlo, utilizando los mecanismos que constitucionalmente hayan sido establecidos.

2.2. La unidad como límite de la autonomía

La idea de que el principio de autonomía encuentra en el principio de unidad —además de su fundamento— su límite absoluto, viene siendo afirmada continua y suficientemente. En todo caso, nuevamente se afirma que, ninguna manifestación del principio de autonomía puede transgredir el principio de unidad, lo que ha reconocido el TC reiteradamente⁸. En el mismo sentido, la doctrina más reconocida ha sostenido que la “unidad es un punto de referencia negativo para la autonomía en cuanto que no pueden formarse entes autónomos que la quebranten o que funcionen desconociéndola.”⁹

De esta forma, el principio de unidad se constituye —en su manifestación negativa— como límite absoluto del principio de autono-

⁷ STC 4/1981, de 2 de febrero FJ 3. Reiterada en 247/2007, de 27 de diciembre. FJ 4^a)

⁸ El TC ha sostenida enfáticamente que “en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad”. STC 4/1981, de 2 de febrero. FJ 3). Reiterada en 247/2007, de 27 de diciembre. FJ 4a), entre muchas otras.

⁹ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, op cit. p. 241, entre otros.

mía, en tanto que las actuaciones de la primera no pueden vulnerar los postulados de la segunda. Sin embargo, esta limitación absoluta no elimina la necesidad de que ambos principios se integren adecuadamente, es decir, no impone una fuerza unilateral y absorbente del principio de unidad sobre el principio de autonomía. En ese sentido, el TC ha reconocido la inquebrantable noción del principio de unidad¹⁰ pero asimismo la necesidad de una “adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba”¹¹. Y no podría ser de otra forma porque sin esta integración entre ambos principios el desarrollo del modelo de descentralización política que la CE persigue y reconoce no fuera posible y simplemente se estuviera ante un modelo de Estado unitario y centralista.

En ese mismo sentido, esta manifestación negativa del principio de unidad como límite al principio de autonomía, no puede aplicarse tampoco de manera genérica. Es decir, el principio de unidad reconocido en el art. 2 CE no constituye por sí solo un título competencial, ni tampoco puede ser aplicado, individualmente considerado, como límite a la actuación de las CCAA. De ser así, esto conllevaría a la imposición de límites generales que den origen a mecanismos difusos e indeterminados —y a la postre arbitrarios— originados en una interpretación coyuntural de lo que se entiende por vulneración del principio de unidad. Por ese motivo, y para evitar esta interpretación genérica sobre los límites impuestos por el principio de unidad, éste se vincula directamente con la noción del interés general, en virtud de que, como se conoce, la noción del interés funciona como fundamento de toda la organización territorial del Estado. Entonces, así como el principio de autonomía encuentra su justificación en la satisfacción y gestión de los intereses respectivos de los municipios, provincias, universidades, nacionalidades y regiones, el principio de unidad encuentra a su vez, su expresión más rotunda en el interés general de la Nación que dicho poder autonómico no puede vulnerar, sino que debe integrar y respetar.

¹⁰ El TC ha declarado que “el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español”. STC 247/2007 de 12 diciembre. FJ 4^º)

¹¹ En la misma sentencia el TC añade luego que “la Constitución impone la integración de ambos principios de unidad y de autonomía mediante la virtualidad que atribuye a cada uno de ellos y que se manifiesta a través del reparto competencial y, asimismo, su armonización con otros principios constitucionales, a través del principio de solidaridad, consagrado igualmente en los arts. 2 y 138 CE” STC 247/2007 de 12 diciembre. FJ 4^º)

Pero esta invocación del interés general como límite del principio de autonomía tampoco puede ser difusa y de ámbito general. No puede, en ese sentido, existir una limitación del principio de autonomía por haber vulnerado el interés general de la Nación sin que medie un mecanismo constitucional específico que establezca una limitación expresamente para los casos en que se vulnere dicho interés. Esto porque este mismo interés general fue ponderado y utilizado por el constituyente al elaborar la CE,¹² y si el poder constituido pudiera libremente interpretar lo que entiende por interés general, y que actuación de las CCAA lo vulnerase, se estaría ubicando en la misma posición del legislador constituyente, aspecto inadmisibles en una democracia constitucional. En definitiva, tampoco es aceptable la limitación de las actividades de las CCAA u otros entes territoriales por la simple invocación, sin más, de la vulneración al interés general reconocido por el principio de unidad. En ese sentido, es necesario que los límites que impone el interés general —que protege la unidad e integridad de la Nación— deban ser canalizados a través de los mecanismos específicos que recoge la propia CE. Ésta reconoce ciertos límites concretos a la actuación de las CCAA que deben respetar a efectos de no sobrepasar la esfera de su interés y en consecuencia no vulnerar el interés general y consecuentemente, el principio de unidad.

Son estos límites a la actuación de las CCAA —en sus diferentes manifestaciones constitucionales— los que actúan como manifestaciones negativas del principio de unidad, en el sentido que prohíben a las CCAA actuaciones que afecten al interés general. Estos límites serán mantenidos y protegidos, generalmente, por el TC y la justicia contencioso-administrativa. Aunque, como se verá más adelante, en la manifestación positiva del principio de unidad, el Estado-aparato podrá también proteger estos límites.

¹² En el mismo sentido, el TC sostuvo en su importante STC 76/1983 que “el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general” para concluir que “el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.” STC 76/1983 de 5 agosto FJ 3b).

En definitiva, no es posible la invocación del principio de unidad y del interés general como un título genérico de limitación en la actuación de las CCAA. Estos límites se deben manifestar constitucionalmente, a través de los mecanismos que el propio constituyente ideó para mantenerlos. En ese sentido, la CE contempla principalmente dos manifestaciones directas de limitación a las actividades de los entes territoriales en aplicación del principio de unidad: la igualdad de todos los españoles y la unidad del mercado.

3. El principio de autonomía

El tema de la distribución política y territorial del poder en España no ha sido baladí, sino que por el contrario es, según la opinión mayoritaria, el tema principal, quizás por su enorme innovación de la Constitución de 1978. Ya lo dijeron en los propios debates constituyentes, cuando FRAGA IRIBARNE, dentro de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, reconoció que el problema de principal atención para los constituyentes giraba en torno al “necesario equilibrio entre la sagrada e indisoluble unidad de España, como nación y como Estado nacional, y las autonomías que permitan una mejor integración de la variada riqueza de nuestras regiones y comarcas”¹³ y continúa luego haciendo un parangón con anteriores procesos constituyentes españoles reconociendo que “así como en otros momentos la gran cuestión polémica fue, como en Cádiz, la libertad de expresión; o como en 1869 o 1876, la tolerancia de la libertad religiosa; o en 1931, la forma de Gobierno, en este momento histórico será sobre el acierto o el fracaso en esta materia de la salvaguardia de la unidad nacional y la articulación efectiva de un sistema constructivo de autonomías por donde nos juzgará la Historia.”¹⁴ Sin embargo, aunque era abrumadoramente mayoritaria la tendencia a reconocer un cierto grado de descentralización especialmente a las nacionalidades consideradas como históricas, las soluciones al problema de la articulación de un Estado descentralizado eran dispares, y comprendían desde estructuras confederales hasta el reconocimiento de una mera descentralización administrativa. En definitiva, como rechazo a la actitud centralista del régimen dictatorial —en una especie de asociación entre

¹³ Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 5 de mayo de 1978, núm. 59, p. 2043.

¹⁴ *Ibíd.*

descentralización y democracia— se sabía que se quería un régimen descentralizado, no obstante, lo que generó la mayor cantidad de divergencias y debates fue precisamente equilibrar este teórico nivel de descentralización que se otorgaría a estas nacionalidades, con la delimitación de los límites infranqueables que conformaran la unidad del Estado.

Se necesitaba entonces delimitar que tipo de autonomía o descentralización eran las necesarias para reconocer el derecho de autogobierno de las nacionalidades históricas y a su vez mantener la unidad del Estado que permita un funcionamiento conjunto y eficaz del aparato estatal.

3.1. De la justificación de la autonomía

Se puede afirmar, sin temor a error, que la distribución territorial del poder es una necesidad para la mayoría de las sociedades modernas que necesitan democratizar el mismo, recoger los intereses regionales y descongestionar los centros de decisión política estatal. En palabras del profesor MEILÁN GIL “es preciso racionalizar el ejercicio del poder haciéndolo a sus destinatarios, no solo en lo que supone el trazado de las grandes líneas políticas, sino también en una administración más próxima y eficiente de los asuntos públicos.”¹⁵ A través de estos modelos de descentralización política se pretende acercar el poder a los ciudadanos, dándoles una mayor participación en los asuntos públicos, teniendo como consecuencia una mayor satisfacción de sus necesidades y por consiguiente un mayor desarrollo regional.

Las necesidades de los ciudadanos son, en la actualidad, cada vez mayores y, a su vez, más complejas, que responden a las políticas del Estado de bienestar. El Estado necesita adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad y emprender una labor más activa en satisfacerlas. Para esto, el Estado Central burocratizado ha demostrado su fracaso en lo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ha denominado como la “crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno”.¹⁶

¹⁵ MEILÁN GIL, J.L., *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988. p. 11

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985. p. 48

Frente a estos problemas se avizora como una solución a esta crisis, el fortalecimiento del autogobierno de los entes territoriales, otorgándoles mayor participación política en las decisiones de la vida pública, especialmente en las que incumben, exclusivamente a su territorio y a sus propios intereses. Esta justificación de un Estado descentralizado pivota sobre dos razones principales, pero no exclusivas, que son una «histórica-emotiva», es decir de reconocimiento a una identidad particular frente al resto del Estado y por ende una reivindicación de cuotas de autogobierno, y otra «funcional» que está orientada a garantizar el ejercicio democrático del poder y agilizar la función del Estado, otorgando a cada región el manejo de sus propios intereses. En este sentido, los dos objetivos principales para la creación de un Estado descentralizado responderían “a hacer posible la integración en una comunidad política superior de entidades dotadas de su propia identidad y personalidad política y cultural, de modo que queda garantizado tanto esa identidad como la existencia del Estado complejo”¹⁷; y “a asegurar una mayor eficiencia en la consecución de objetivos generales de toda la comunidad política, independientemente de que existan o no personalidades o identidades parciales dentro del Estado.”¹⁸ Evidentemente, estas razones enunciadas no cubren todo el espectro sobre el cual se puede justificar la descentralización del poder, aunque sí constituyen su justificación fundamental.

En ese sentido, la autonomía “se encuentra justificada también por otros motivos, como su mayor capacidad para lograr objetivos comunes, como el mayor acercamiento de la gente a los centros de decisión, la mayor eficiencia administrativa y legislativa, la mejor planificación económica”¹⁹, una mejor distribución de recursos, y otros más que en su mayoría se hacen referencia a la justificación funcional de los procesos de descentralización política.

Se reconoce también que la descentralización territorial del poder, responde a una forma de división vertical del mismo, justificada en la limitación jurídica del poder, de la misma manera que el sistema de pesos y contrapesos lo hace en el plano horizontal, con la separación de podede

¹⁷ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios sobre la Constitución*, Ed. La Ley, Madrid, 2002. p.103

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

res. En ese sentido, se ha dicho, con acierto, que la “(l)imitación jurídica del poder político es, pues, el principio. La separación de poderes y su descentralización territorial son sus aplicaciones principales.”²⁰ Es decir, la descentralización territorial del poder se justifica como un medio de limitación del poder.

El profesor MEILÁN GIL, durante los debates constituyentes explicó las razones por las cuales se justificaba un proceso de descentralización política y la consecuente creación de un Estado autonómico, arguyendo que aunque “el sistema resultante será más difícil de gobernar, más complicado”²¹ lo que se reconoce “es el empuje de una comunidad a la que se le devuelve la confianza en sí misma, la posibilidad de gobernar —riesgo y ventura— sus propios intereses y participar como tal comunidad en la empresa común que es el Estado; es la fuerza que nace de sentirse menos crispados, más cómodos, más útiles, menos instrumentalizados.”²² El derecho a la autonomía y el ejercicio del autogobierno de los entes territoriales se configuran así, como la plasmación efectiva de la descentralización política de un Estado.

3.2. La Autonomía como un Derecho de las nacionalidades y regiones. Los sujetos de la autonomía

A diferencia de los Estados Federales, el sistema español consagra el derecho de las nacionalidades y regiones a acceder a su autogobierno y no impone un modelo determinado de organización territorial del Estado. Este derecho a la autonomía es voluntario, es decir que las nacionalidades y regiones pueden decidir libremente si ejercen su derecho a la autonomía. El profesor VANDELLI reconoce que el constituyente español ha “preferido, en vez de repartir el territorio nacional entre nuevos entes de carácter necesario, configurar la autonomía regional como un derecho de cada uno de los componentes de la nación y establecer los instrumentos y los procedimientos adecuados para garantizar su ejercicio, siendo los sujetos y los factores locales los que, en principio, deben

²⁰ LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., Comentarios al art. 137, La Organización Territorial del Estado, en ALZAGA VILLAMIL, O., (*dir.*) Comentarios a la Constitución Española de 1978, X, Edersa, Madrid, 1998. p. 442

²¹ MEILÁN GIL, J.L., Diario de Sesiones del Congreso, 18 de junio de 1978, núm. 12, p. 4377

²² *Ibíd.*

decidir tanto la puesta en marcha del proceso autonómico cuanto sus modalidades”.²³ Estos componentes de la nación o factores locales —es decir aquellos entes territoriales sujetos del derecho a la autonomía— son según el artículo 2 de la CE las nacionalidades y las regiones, existiendo algunos autores que diferencian de éstos a los territorios forales también como sujetos autonómicos dado su reconocimiento en la DA primera.²⁴ La problemática para afrontar la convivencia entre nacionalidades diferentes en un mismo esquema estatal ya ha sido afrontado por los sistemas federales y la CE española aporta una solución diferente, aunque tampoco extremadamente innovadora, a este mismo problema.

Existe abundante doctrina sobre las diferencias teóricas entre las nacionalidades y las regiones²⁵, que no es preciso recoger en su totalidad, para los efectos de esta tesis, sin embargo se hará una breve descripción de las tendencias doctrinarias sobre el tema, aunque se adelanta desde ya que el debate puede tornarse estéril y bizantino, si se no se advierte que este calificativo se justifica en el reconocimiento formal de una realidad preexistente a la CE.²⁶ Es preciso aclarar que la diferenciación constitu-

²³ VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las comunidades autónomas* (traducción), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982. p 186

²⁴ ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad... op cit*, I, p. 286 (nota al pie 42).

²⁵ *Vid* bibliografía general citada para este capítulo y especialmente la citada en este acápite. Entre otros, además, ENTRENA CUESTA, R., *Comentarios al artículo 2*, en GARRIDO FALLA, F., y otros, *Comentarios a la Constitución*, Tercera Edición, Ed Civitas, Madrid, 2001. p. 45-60; CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, dirigido por RODRÍGUEZ ARANA, J., y GARCIA MEXIA, P., Ed. Montecorvo, Madrid. Págs. 121-123 y «*La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución*» DA, 232-233, octubre-marzo (1992-1993). p. 13-31; SOLOZÁBAL, J.J., «*Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado*», *Sistema*, 38-39 (1980) p. 257-281; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, op cit. p. 189-196; RODRÍGUEZ ARANA, J., *Autonomías y Nacionalismo*, Monografía 93, Universidad de la Coruña, La Coruña, 2001. Asimismo, el debate constituyente aporta una amplia variedad de criterios, en *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 103, 4 de julio de 1978.

²⁶ La existencia de nacionalidades y regiones es un fenómeno sociológico anterior a la CE de 1978, así lo reconocen entre otros, RUIPÉREZ, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Segunda reimpresión, Ed. Tecnos, Madrid, 2007. p. 183; CORCUERA ATIENZA, J., «*La distinción constitucional...*» p.20. Respecto de la nación española, también se la reconoce como un “*prius* sociológico y emotivo anterior y superior a la propia constitución; ésta es justamente el producto de la voluntad de la nación en el ejercicio de su poder constituyente.” SOLOZÁBAL, J.J., «*Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado*», *Sistema*, 38-39 (1980) p. 266.

cional entre nacionalidades y regiones no tiene mayores secuelas jurídicas si se la interpreta desde el punto de vista del acceso a la autonomía —que se garantiza a ambas— y su carácter voluntario y gradual. En ese sentido, se ha dicho que “la distinción entre nacionalidades y regiones o de la disposición adicional primera de la Constitución no se deducen más diferencias necesarias que aquellas que se han establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía”²⁷ y que se “se ha de desatacar la nula transcendencia jurídico organizacional del concepto en la Constitución”²⁸. Asimismo, no tiene secuelas desde la perspectiva de un eventual reconocimiento de un derecho de autodeterminación de las nacionalidades y regiones, dado la inequívoca afirmación sobre la unidad de la nación española titular del poder constituyente.²⁹ Sin embargo, esto tiene matizaciones, desde la tesis que consolida los hechos diferenciales como fuente de asimetría competencial, que analizaremos más adelante, que ha utilizado la diferenciación entre nacionalidades y regiones para afirmar que las primeras “poseen la conciencia colectiva de pertenencia a una comunidad más fuerte que otras” lo que proporciona un “fundamento objetivo para que la instituciones de las respectivas

²⁷ CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en Curso de Derecho Público... op cit. pp. 128

²⁸ SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades... », op cit. 276. En el mismo sentido, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, op cit. p. 191; VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las comunidades autónomas* (traducción), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

²⁹ Es evidente que esta distinción podría tener secuelas jurídicas si se llegase a interpretar que el término nacionalidades que contempla el artículo 2 de la CE reconoce el derecho de autodeterminación de las mismas, posibilidad que se rechaza absolutamente dada la clara e inequívoca redacción del art.2 de la CE, que limita el alcance del término nacionalidad a la indisoluble unidad de la nación española. El TC ha enfatizado que “la estructuración del poder del Estado se basa, según la Constitución, en el principio de unidad, fundamento de la propia Constitución, y en los de autonomía y solidaridad.” STC 247/2007, de 12 diciembre. Ponente: D. Elisa Pérez Vera FJ 4a). En el mismo sentido afirma RODRÍGUEZ-ARANA que “la contendencia constitucional en el título de soberanía no deja lugar a dudas: España es una nación” y como tal titular única de la soberanía. Para luego concluir con una “visión constitutivamente plural de la nación española (...), integrada por nacionalidades y regiones” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Autonomías y Nacionalismo*, Universidade da Coruña, Servicio de Publicacións, 2001. p. 21 y 24 respectivamente. También SOLOZÁBAL explica como irrefutable que es “el pueblo español en quien, exclusiva e indivisiblemente, reside la soberanía y que en uso de la misma ha establecido la Constitución”, para luego concluir que el “ejercicio del derecho de autodeterminación implicaría la posesión de la fracción ejerciente de un derecho de soberanía que aparece negado por el carácter indivisible de la misma y su residencia exclusiva en el conjunto del pueblo español”. SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades ... », op cit. p. 263 y 265, respectivamente.

CCAA mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con los demás”³⁰.

El artículo 2 de la CE ha reconocido dos tipos de entes territoriales que son sujetos del derecho a la autonomía, las nacionalidades y las regiones. Luego de este artículo, la CE no recoge la distinción entre nacionalidad y región en ninguna otra parte de su texto. Ambas gozan del derecho a acceder a su autogobierno y la CE no contempla diferencias sustanciales en su tratamiento y en sus derechos, convirtiéndose ambas en unidades territoriales que pueden ejercer su derecho de acceder a su autogobierno para lo cual deciden constituirse en Comunidades Autónomas.

Es preciso, antes de entrar de lleno en el profundo debate sobre los sujetos de la autonomía, resaltar que este mismo artículo 2 recoge quizás una de las afirmaciones con mayor trascendencia política de la CE, la cual es que ésta se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española como patria común e indivisible de todos los españoles, convirtiéndola en “criterio de la organización política y (...) principio de legitimación”³¹ de la misma. En definitiva, la afirmación inequívoca de la existencia de una única nación española es, en este artículo, contundente. Una afirmación en contrario sería irrefutablemente inconstitucional.

3.2.1. De la diferenciación entre nacionalidades y regiones. Principalmente la intención del legislador constituyente

Aunque el tratamiento constitucional de las regiones y las nacionalidades es el mismo, existen diferencias conceptuales entre ambos entes territoriales. A estos efectos podemos entender por región a una “unidad territorial dotada de identidad y cohesión propia”³², en cambio por nacionalidades a una unidad territorial con “una mayor consistencia de una entidad cultural propia”³³ y una “acusada conciencia de su especificidad”³⁴, que le otorga una mayor “personalidad cultural o histórica”³⁵.

³⁰ AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Segunda Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2003. p. 174 – 175.

³¹ SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades... », op cit. p. 266

³² SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades... », op cit. p. 273

³³ SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Segunda edición, Ed. Nacional, Madrid, 1981. p. 347.

³⁴ SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades ... », op cit. p. 273

Se puede concluir, que desde una discusión teórica, la diferencia entre región y nacionalidad es entonces de grado mas no de especie, siendo la primera una unidad territorial con menos conciencia de su propia identidad que la segunda, que se convierte en una región cualificada.³⁶ Sin embargo esta diferencia conceptual no tiene implicaciones jurídicas, tal como se ha señalado anteriormente y corresponde exclusivamente a un reconocimiento histórico a los diferentes pueblos que conforman la realidad española que preexiste a la CE.³⁷

Ahora, ¿qué quiso diferenciar el constituyente al referirse a nacionalidades y regiones? La razón de fondo para esta diferenciación fue la presencia de los nacionalismos catalán y vasco —y en menor medida el gallego— y la intención de los constituyentes de que el texto constitucional sea aprobado por los partidos nacionalistas. Sabían que el término región únicamente no hubiera satisfecho las aspiraciones de estos partidos y por eso introdujeron el término ‘nacionalidades’ como un reconocimiento histórico a la diversidad de los pueblos que conforman España, pero manteniendo el mismo tratamiento constitucional para ambas denominaciones.

Desde el anteproyecto de constitucional de 5 de enero de 1978 se dijo que la “Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad de entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.” Luego en los debates constituyentes se propusieron enmiendas de muy variado tipo. Como ejemplos representativos podemos mencionar aquellas que proponían eliminar el término nacionalidades del artículo 2 de la CE, al estar inexorablemente atado con el reconocimiento del derecho de autodeterminación,³⁸ otras

³⁵ ARIAS SALGADO, R., Diario de Sesiones del Congreso, 12 de mayo 1978. p. 2266

³⁶ El término lo utiliza SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades ... », op cit. p. 273

³⁷ En sentido contrario, AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Segunda Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2003. Más adelante analizaremos esta posición.

³⁸ El diputado FRAGA advirtió que la inclusión del término nacionalidades en el texto constitucional no se podría separar del derecho de autodeterminación de la naciones, que garantiza el principio de nacionalidades, por lo que su inclusión tendría “consecuencias que hacen de ello un paso trascendental y muy grave que no podemos ocultar a la Nación española”. Diario de Sesiones del Congreso, núm. 103, 4 de julio de 1978. p. 812. En el mismo sentido, el diputado SILVA MUÑOZ solicitó la eliminación del término nacionalidades del artículo 2 de la CE, al sostener que “(a)mbos términos, «nación» y «nacionalidades», se implican y se complican: no pueden existir al mismo tiempo y en el mismo territorio la unidad de la nación española y otras nacionalidades porque esto apunta inexorablemente a

que propugnaban la articulación de España como nación de naciones³⁹, y aquellos que sostenían un estado confederal⁴⁰. Finalmente, la redacción última del artículo 2 de la CE parece recoger como concepto de nacionalidad lo que MEINECKE definió como *Kulturnation*.⁴¹

En ese sentido, según CORCUERA, los constituyentes pretendían con la inclusión de ambos términos, dado que se superaba un proceso dictatorial, en primer término “subrayar los elementos de libertad y de respeto de los derechos como base del proceso de integración democrática que propone, libertad y derechos definidos tanto en la esfera individual como en la colectiva”⁴², y en segundo término, al hablar de la inclusión en el texto constitucional del término nacionalidades explica que “se trataba de facilitar mecanismos de integración política que permitieran la aceptación de la Constitución por parte de las fuerzas nacionalistas, mediante el uso de un término que, pese al carácter abierto con que se define, tiene un perfil relativamente claro para todos los constituyentes.”⁴³ Según RODRÍGUEZ-ARANA la intención de los

que esas naciones tengan sus respectivos «status», para luego concluir que “la unidad de la nación española y la consagración constitucional del término nacionalidades son incompatibles: o aceptamos la unidad nacional o hemos establecido las bases de una pluralidad que necesariamente abocará a la secesión y a la ruptura de esa unidad.” Diario de Sesiones del Congreso, núm. 103, 4 de julio de 1978. p. 3795.

³⁹ El profesor PECES-BARBA explicó que, a juicio de su grupo Parlamentario “el término nacionalidad es un término sinónimo de nación, y por eso hemos hablado de España como nación de naciones”, para luego concluir que “la nación, España, puede comprender en su seno otras naciones o nacionalidades” y que “la nación de naciones puede ser un solo Estado”, justificándola en una “nueva andadura colectiva que pretende superar la idea perniciosa de que toda nación tiene que ser, necesariamente, un Estado independiente, y la contraria, tan perniciosa como ella, de que no caben naciones de naciones en un Estado único”. Diario de Sesiones del Congreso, núm. 103, 4 de julio de 1978. p. 3800-3802.

⁴⁰ El diputado vasco LETAMENDIA BELZUNCE propuso que el artículo 2 de la CE señalara que la “Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español, la solidaridad entre sus pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran y el derecho a la autodeterminación de estas últimas.” Diario de Sesiones del Congreso, núm. 103, 4 de julio de 1978. p. 3821

⁴¹ El término es recogido y explicado por GARCÍA PELAYO que ilustra la diferencia entre *Kulturnation* —nación cultural— y *Staatnation* —nación política—, definiendo a la primera como “aquella que descansa sobre la vivencia común de bienes culturales, por ejemplo, comunidad de lengua, de literatura, de religión, etc., (y) Nación política es la que se basa sobre una historia y una constitución comunes.” Concluyendo finalmente que ambas no tienen que necesariamente coincidir, pudiendo existir varias naciones culturales dentro de una sola nación política. GARCÍA PELAYO, M., Derecho Constitucional Comparado, Segunda reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 1991. p. 216-217 (nota al pie 19).

⁴² CORCUERA ATIENZA, J., «La distinción constitucional...» op cit. p. 17

⁴³ *Ibid.*

constituyentes era la de “afirmar la realidad inequívoca encerrada en lo que se ha dado a llamar los hechos diferenciales...[para lo cual] no dudo en utilizar la expresión ‘nacionalidad’ para referirse a las realidades culturalmente diferenciadas que se integraban en España”⁴⁴ y cuyo límite absoluto era la soberanía de la nación española, al haber la CE reservado “a España —en su totalidad— el título de nación, justamente para no dejar lugar a duda alguna respecto al principio de soberanía (...) es la nación el sujeto soberano.”⁴⁵ En ese mismo sentido, el profesor PECES-BARBA, durante los debates constituyentes explicó que el artículo 2 del entonces proyecto de Constitución, contenía tres aspectos fundamentales sobre los cuales giraría la organización territorial de España. “Primer aspecto: España-Nación, cuya unidad se afirma vigorosamente; segundo aspecto: España compuesta por comunidades que se califican como nacionalidades y regiones y respecto de las cuales se predica y se garantiza el derecho a la autonomía; tercer aspecto: la necesaria solidaridad entre todas estas nacionalidades y regiones.”⁴⁶

La inclusión en el texto constitucional del término nacionalidad y la consecuente afirmación como sujeto del derecho a la autonomía, brindaba ese reconocimiento superior a aquellas realidades sociológicas preexistentes. Es una fórmula de compromiso y reconocimiento del Estado a la existencia de grupos culturales e históricos diferentes que componen España, y cuya inclusión en el texto constitucional convierte a dichas nacionalidades en “expresión y (...) garantía política suficientes de su propia identidad.”⁴⁷ Este reconocimiento constitucional de su existencia tiene como respuesta la renuncia de los partidos nacionalistas a sus aspiraciones secesionistas y de formar un Estado propio, acentuando de esta manera la unidad de la nación española.

La diferencia entre los términos nación y nacionalidades sería, que la primera “tiene una inmanente vocación a organizarse en Estado, en uso de su poder constituyente soberano”⁴⁸, mientras que las nacionalidades integran la Nación española y “solo aspiran a gozar de autonomía en el

⁴⁴ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Autonomías y Nacionalismo...* op cit. p. 20

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Diario de Sesiones del Congreso, núm. 103, 4 de julio de 1978. p. 3800

⁴⁷ SOLOZÁBAL J.J., «Nación, nacionalidades...», op cit. p. 276

⁴⁸ ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad...* op cit, I, p. 290.

marco de un único Estado-nacional.”⁴⁹ En definitiva, se trata de dotar al término nacionalidad —de naturaleza polisémica— de una acepción que permita que una sola nación —la nación española— contenga varias nacionalidades —y regiones— que la integran, y en consecuencia, incluir dentro de la indisoluble unidad de la nación española —en donde reside toda la soberanía—, varias nacionalidades que la componen. Se dio, entonces, al término nacionalidad un significado político determinado el cual, alejándose de la doctrina política más tradicional y relevante, permitía la desvinculación del término ‘nacionalidad’ al derecho de autodeterminación inherente a las naciones y, además, la integración de las nacionalidades en una unidad política superior —la nación española—.

Con estos antecedentes se puede concluir que la intención del constituyente fue la de reconocer una realidad preexistente y diferenciar a aquellos pueblos o entes territoriales que gozaban de un ímpetu autonómico reforzado como nacionalidades —Cataluña, País Vasco y Galicia—, y que por ende habían plebiscitado favorablemente, en tiempos anteriores a la CE de 1978, proyectos de estatutos de autonomía, desechando completamente la posibilidad de que estas nacionalidades tengan un derecho a la autodeterminación. Por estos motivos, a estas nacionalidades históricas se les permitió utilizar un proceso más rápido y simplificado de acceso a la autonomía, a través de la vía consagrada en la DT 2. El resto de territorios que accediesen a su autogobierno podrían denominarse simplemente como regiones, confirmando la diferenciación singular de las nacionalidades. De igual manera lo entendió el Ministerio de Administraciones Públicas, quien reconoce como nacionalidades exclusivamente a Cataluña, País Vasco y Galicia en su Diccionario de Términos Autonómicos y como regiones al resto que se constituyan en CCAA.⁵⁰

La realidad legislativa, sin embargo, ha demostrado que la denominación de ‘nacionalidad’ no ha sido de uso exclusivo de Cataluña, País

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ El Diccionario de Términos Autonómicos define a las nacionalidades como aquellas “que en el pasado hayan plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía (DT 2 CE). Se denominan también Nacionalidades históricas o Comunidades Autónomas históricas. Son Cataluña, el País Vasco y Galicia” y a las regiones como “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares o las provincias con entidad regional histórica” «El Estado Autonómico, Diccionario de Términos Autonómicos», Tomo III, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993. p. 69 y 82 respectivamente.

Vasco y Galicia. Esta potestad ha quedado a la libre elección de los entes territoriales, los cuales pueden, en sus respectivos Estatutos, definir su denominación de nacionalidad o región. A parte de las CCAA contempladas en DT2, aquellas comunidades que en sus Estatutos se reconocen como nacionalidad son: Andalucía que en su artículo 1 se proclama nacionalidad histórica, la Comunidad Valenciana en su artículo 1.1 hace referencia a su nacionalidad histórica, Aragón que en su artículo 1 se reconoce como nacionalidad histórica, Canarias hace referencia al ejercicio del derecho de autogobierno que la CE garantiza a toda nacionalidad en su artículo 1, y finalmente las Islas Baleares en su artículo 1 también hace referencia a su nacionalidad histórica.

Ciertos sectores de la doctrina, que trataron de encontrar diferencias entre estos términos, sostuvieron que las nacionalidades históricas podían acceder desde su inicio a su autonomía plena —refiriéndose exclusivamente a Cataluña, País Vasco y Galicia—, a diferencia de las regiones. Esto sin embargo, no es del todo acertado, ya que el hecho de que la mayoría de las regiones accedieron primero a una autonomía limitada, por la vía ordinaria de acceso a la autonomía, no responde a una diferencia en el tratamiento de regiones y nacionalidades, sino a la habilidad del constituyente de dificultar el acceso de las regiones a la autonomía plena imponiendo una vía extraordinaria realmente dificultosa. Este comportamiento de las regiones responde a decisiones de oportunidad y conveniencia, mas no a diferencias sustanciales en el tratamiento de las regiones y nacionalidades o a características intrínsecas de la naturaleza de las mismas.

3.2.2. Del carácter abierto del término nacionalidad. Su sentido constitucional e interpretaciones actuales

Sin perjuicio de la intención del constituyente, la realidad precisa aclarar que, dada la redacción constitucional, el concepto de nacionalidad que se puede extraer a partir del título octavo de la CE es uno abierto, es decir que permite que cada ente territorial lo concrete dentro de su proceso estatutario⁵¹, pero que ha llegado a un tronco común en el que

⁵¹ Así lo han hecho los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares y Canarias, calificándose como nacionalidad, o haciendo

“acaba definiéndose en el terreno de aquellas naciones «histórico-culturales» distintas a la «nación-Estado»”⁵². En ese sentido se acepta sin lugar a equívocos —a diferencia del Principio de las Nacionalidades⁵³ concebido absolutamente— que pueden existir dentro de una sola nación, varias nacionalidades cuya aspiración no sea la de constituirse en un Estado nacional. Este carácter abierto del concepto también está reconocido por el Diccionario de la Real Academia Española, en el cual la nacionalidad se define, en su tercera acepción, como una “comunidad autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural.” El carácter abierto del concepto permite que el propio Estatuto defina cual es el concepto que cada Comunidad Autónoma —CA— tiene de nacionalidad, así como, si este concepto satisface los parámetros y se ajusta a sus realidades particulares. Esta autocalificación, ya sea de nacionalidad o región, viene de la propia decisión de los órganos de gobierno autonómicos que ostentan la iniciativa autonómica y de la posterior ratificación de las Cortes Generales, al aprobar o ratificar el Estatuto. Este proceso de autocalificación estatutaria fue

referencia al ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades para acceder a su autogobierno.

⁵² CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en *Curso de Derecho Público...* *op cit.* pp. 122

⁵³ Vid Mancino “*Diritto internazionale*” Nápoles 1873. p. 9. El principio lo explica BLUNTSCHLI en su legendario libro sobre la Teoría del Estado Moderno, en el cual, dentro de su libro II dice: “*Every People has a call and a right to form a State. As mankind is divided into a number of Peoples, the world must be divided into the same number of states. One State for every People: nationality the basis of every State*”, para posteriormente aceptar que existen casos, como el suizo, donde coexiste un Estado con varias nacionalidades, al señalar que “*the State may hold the different peoples together without transforming them in favour of one nationality. But in that case it must be impartial, and give up any claim to be specifically national. It will allow each people free course in its inner life and civilisation, and regard them all as possessing equal rights. Its policy will be governed by general and not by special and national considerations. This is how Switzerland has solved the difficult problem of retaining different nationalities side by side, without danger to the unity of the State*”. BLUNTSCHLI, J.K., *The Theory of the State*, translation of the Sixth edition in Germany by RITCHIE, MATHESON & LODGE, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1895. p.100 y 102, respectivamente. La traducción al inglés recoge la palabra *People* o *Peoples* con la intención de mantener fidedignamente el pensamiento del autor que en alemán escribió *Volk*. Esta palabra en castellano se traduce en ‘nación’ o ‘pueblo’, por lo cual cuando hace referencia a *People* o *Peoples* deberíamos entender que se refiere a la nación. También, CORCUERA explica que el principio de las nacionalidades según la tradición centroeuropea es aquel “en virtud del cual cada nacionalidad así definida culturalmente tendrá derecho a constituirse en Estado.” - CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en *Curso de Derecho Público...* *op cit.* pp. 121-. El principio es también reconocido, en parte, por el artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas, al garantizar la libre determinación de los pueblos.

recogido dentro de los debates constituyentes como un principio de autoidentificación.⁵⁴

La definición de un colectivo como nacionalidad o región, al ser impuesto por los propios sujetos autonómicos y aprobado por las Cortes Generales dentro del proceso de aprobación o ratificación del Estatuto, no influye cualitativamente en su acceso a la autonomía, ni tampoco implica una distinción *a priori* entre Comunidad con Autonomía plena o limitada, revistiendo la denominación de nacionalidad o región un aspecto formal de reconocimiento de una realidad preexistente, que “no supone ninguna consecuencia jurídico-constitucional”⁵⁵, pudiendo existir, en su momento, nacionalidades de autonomía limitada, —aquellas que a pesar de darse esa denominación accedieron a su autogobierno por la vía del artículo 143.1 de la CE—, o regiones de autonomía plena, —aquellas que aunque no calificadas como nacionalidades accedieron a su autogobierno por la vía del art. 151.1—. La realidad de los hechos confirmó la primera hipótesis, ya que —además de las nacionalidades históricas de la DT 2 que accedieron a su autonomía plena, conjuntamente con Andalucía que también se autocalificó como nacionalidad histórica— comunidades como la de Aragón que accedieron a su autogobierno por la vía del 143.2 se autocalificaron como nacionalidad histórica —art. 1 EAr.— por lo que gozaban, hasta antes de los pactos autonómicos de 1992, de una autonomía limitada a pesar de su calificación de nacionalidad.

La característica abierta del término permite entonces que este término tenga varias acepciones, pero debe dejarse muy claro que

⁵⁴ El término que se utilizó mayoritariamente en el debate constituyente es el de autoidentificación en el sentido explicado por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, cuando explica que la CE reconoce el principio de autodeterminación a la nación española, en su conjunto, y por otro lado reconoce también “un principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad. A esta autoidentificación es a lo que, a nuestro juicio, corresponde la expresión de nacionalidades que aparece en el artículo 2 de la Constitución”. Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 5 de mayo de 1978, núm. 59, p. 2025.

⁵⁵ ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad...* op cit, I, p. 293. En el mismo sentido, se puede afirmar que “de la distinción entre nacionalidades y regiones no se deriva necesariamente la existencia de diferencias, ni éstas pueden proceder de la sola invocación a aquel carácter nacionalitario.” - CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en Curso de Derecho Público... op cit. pp. 123 y en su artículo «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución» DA, 232-233, octubre-marzo (1992-1993). p. 20.-

ninguna de ellas puede vulnerar el umbral común, cual es, la indisoluble unidad de la nación española, pudiendo ser ‘nacionalidades’ los entes territoriales que así lo decidan en sus Estatutos de Autonomía, siempre que sean de aquellos que ostentan la iniciativa autonómica del artículo 143.1 CE. En definitiva, las diferentes acepciones que los Estatutos tengan sobre nacionalidades podrán moverse libremente dentro de los límites impuestos por la propia CE, los cuales, en última instancia, deben ser celosamente guardados y vigilados por el TC.

3.2.3. El hecho diferencial

Los pueblos con una acuciosa identidad y que han sido denominados generalmente como nacionalidades históricas, han enfatizado su singularidad a través de la aceptación de un hecho diferencial. Este se puede definir como “aquellas diversidades autonómicas constitucionalmente relevantes en tanto que *singularidades que, por estar previstas por la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, constituyen un límite a la homogeneidad*”⁵⁶ entre las diferentes nacionalidades o regiones. Es decir, se configura como aquella singularidad que poseen ciertos pueblos de España, tales como, lengua propia, derecho civil especial, financiación particular, etc., que son más acuciosas o profundas en estos pueblos en relación con en el resto del territorio nacional y que además encuentran un reconocimiento constitucional, directa o indirectamente.

Es, en definitiva, el elemento diferenciador que poseen estos pueblos frente a los del resto del territorio español, otorgado no por la propia calificación de los entes involucrados, sino necesariamente por un elemento objetivo que permita reconocer “la existencia de una diferenciación histórica no inmediata sino prolongada”⁵⁷ de estas nacionalidades. En ese sentido, las nacionalidades —entendidas como regiones con mayor reconocimiento de su propia identidad— son las que han utilizado este concepto con mayor frecuencia a efectos de profundizar y ampliar sus potestades de autogobierno. Incluso, en ese intento de delimitar

⁵⁶ TRUJILLO, G., *Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico...* op cit. p. 19. Las cursivas son del autor.

⁵⁷ Intervención de AJA, E., en el Debate II recogido en *Uniformidad o Diversidad de las Comunidades Autónomas*, Colección Institut d’Estudis Autònoms 23, Barcelona, 1995. p. 127

cuáles son estos hechos y quiénes son los sujetos sobre los que recae, se ha elaborado un mapa que recoge los hechos diferenciales de los pueblos de España⁵⁸. Existen diferencias de todo tipo entre las CCAA, por lo que se debe dejar claro que existen hechos particulares, tales como la presencia de costas en una determinada CCAA, que no constituye un hecho diferencial, al no estar ligados a un factor histórico y de identidad. Este tipo de diferencias, evidentemente, no constituyen parte de los hechos diferenciales a los que se hace referencia.

Ahora, si bien la existencia de estos hechos diferenciales —entendidas como individualidades puntualizadas, lengua, derecho civil, etc., y no en su acepción de hecho diferencial global de una determinada CCAA— es mayoritariamente reconocida por la doctrina, lo que no es pacífico y ha generado abundantes debates, es si éstos hechos diferenciales deben tener una consecuencia jurídico política directa en el sistema de distribución de competencias, es decir, si a través del reconocimiento de estas singularidades reconocidas constitucionalmente se debería realizar una ampliación de las competencias a estas nacionalidades o regiones diferenciadas, precisamente sobre las materias que afectan su hecho diferencial. Esto conduce ineludiblemente a la pregunta de si el modelo autonómico definido en la Constitución es de carácter asimétrico o si por el contrario tiende a la homogeneización y es de carácter simétrico a semejanza de los Estados federales. En ese sentido, hay quienes creen que los hechos diferenciales, son la clave para permitir un modelo asimétrico de organización territorial del Estado y otros, que reconocen las diferencias, pero no le otorgan a estas un valor jurídico ni constitucional relevante.

⁵⁸ En este intento de delimitación de los hechos diferenciales y de las regiones que los poseen se mencionan como tales los siguientes: *País Vasco*.- Territorios Históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de Concierto Fiscal; *Cataluña*.- lengua, derecho civil especial y policía propia; *Galicia*.- lengua y derecho civil foral; *Navarra*.- convenio fiscal, derecho civil foral, policía propia e idioma propio en ciertos sectores; *Canarias*.- Cabildos y régimen fiscal especial; *Islas Baleares*.- lengua, Consejos Insulares y derecho civil especial; *Comunidad Valenciana*.- lengua y derecho civil; y, *Aragón*.- derecho civil especial. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Segunda Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2003. p. 175-176. En el mismo sentido, pero sin especificar los sujetos, lo realiza TRUJILLO, que al reconocer la lengua y la cultura como un hecho diferencial en ciertas nacionalidades la proyecta como justificación para el eventual aumento de las competencias en las materias de enseñanza, acción cultural, medios de comunicación y organización administrativa, en TRUJILLO, G., *Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico...* op cit. p. 20.

En el primer caso, estas singularidades que componen el hecho diferencial, permiten afirmar a cierto sector de la doctrina que algunas CCAA ostentan una legitimación más profunda para reclamar mayores cuotas de poder. Es decir, sus características histórico-políticas diferenciadas “proporciona(n) un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CCAA mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con los demás”⁵⁹. Esta intención de mantener una asimetría competencial⁶⁰ entre las CCAA ha sido utilizada mayoritariamente por parte de las denominadas nacionalidades históricas recogidas en la DT2, particularmente por el nacionalismo catalán, ya que el vasco tiene un régimen de concierto económico, conjuntamente con Navarra, que en cierta medida satisface esta necesidad de asimetría competencial. El hecho diferencial se encontraría, en este sentido, reconocido en la propia CE. Inicialmente en el preámbulo al reconocer la existencia y garantizar la protección a los pueblos de España, lo que genera la doble referencia de nacionalidades y regiones contenida en el artículo 2 CE. Finalmente, se materializa y reconoce expresamente a través de los artículos 3.2, 3.3, 4.2, 141.4, 149.1.8, 149.1.29, DA 1 y DA 3 de la CE. Esta asimetría competencial —consecuencia del hecho diferencial— sería propia del dinamismo del Estado Autonómico como un Estado complejo y compuesto —dicho sea de paso sería también la clave para desvincular la tesis de España como un Estado Federal y afirmar su singularidad en el aspecto de organización territorial— y permitiría a las fuerzas políticas modular —dentro de los cauces constitucionales— la organización territorial del Estado, ya sea a través de la reforma de los Estatutos, o de la expedición de leyes de armonización, marco o de transferencia, sin necesidad de acudir, como en un Estado Federal, a una reforma constitucional. Esta facultad para alterar la estructura territorial del Estado, sin la necesidad de reformar la CE no constituye un vicio de legitimidad o estabilidad al modelo, ya que, por un lado los procesos de reformas estatutarias están protegidos constitucionalmente y requieren de un procedimiento reforzado para su

⁵⁹ AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales...* op cit. p. 175

⁶⁰ Un análisis sobre la asimetría competencial en AAVV, *Asimetría y Cohesión en el Estado Autonómico*, INAP, Madrid, 1997; AAVV, *Uniformidad o Diversidad de las Comunidades Autónomas*, Colección *Institut d'Estudis Autònoms* 23, Barcelona, 1995. Este fenómeno de permanente desigualdad en las competencias de las CCAA también se lo conoce como disimetría competencial. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Autonomías y Nacionalismo...* op cit. p. 29

aprobación; y por otro, éstos y las leyes del 150 CE gozan de unos límites constitucionales contenidos principalmente en los art. 2, 138 y 139 de la CE protegidos por el TC.

En este sentido, sería erróneo sostener que un modelo permanentemente asimétrico carece de estabilidad y permanencia, y que por lo tanto evitaría el eventual cierre del modelo de Estado. Precisamente, el cierre del modelo dentro de un esquema de asimetría competencial estaría en los propios parámetros constitucionales que consagran la unidad inquebrantable de la nación y no precisamente en una delimitación perpetua de la estructura y de las competencias de los entes territoriales, cuyo dinamismo estaría reconocido en una estructura igualmente dinámica sujeta a la CE y a la realidad política coyuntural. Con esto no se pretende defender la carencia de un modelo de Estado, sino por el contrario, lo que se busca es establecer “las líneas maestras del Estado Autonomico como modelo descriptivo y prescriptivo”⁶¹ y crear una teoría propia sobre el modelo de Estado que —así como lo ha hecho la teoría del Estado Federal en Alemania y Estados Unidos— explique el tipo de Estado, oriente su desarrollo futuro para que sirva de parámetro o cauce a la clase política, judicial y administrativa, y, finalmente, genere integración ciudadana.

Otra interpretación más ecléctica del hecho diferencial sostiene que su existencia es innegable, pero es “tan exagerado y erróneo como negarlo es maximizarlo hasta convertirlo en un hecho universal homogéneo en el propio territorio”⁶², por lo que debe enfocarse esta singularidad dentro de las otras singularidades que conforman, en su conjunta, la realidad que es España.⁶³ Esta crítica se fundamenta en que “ninguna Comunidad, para acentuar su propia singularidad (...) puede condicionar o limitar las competencias de los demás”⁶⁴, lo que vulneraría el propio derecho de cada CCAA a decidir sobre las competencias que le son propias. Asimismo, se puede refutar la mención en el Preámbulo a

⁶¹ AJA, E., *Igualdad competencial y hecho diferencial* en Uniformidad o Diversidad de las Comunidades Autónomas... op cit. p. 85

⁶² RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Autonomías y Nacionalismo...* op cit. p. 22

⁶³ *Ibídem* p. 84-85.

⁶⁴ *Ibídem* p. 30. En el mismo sentido, CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en Curso de Derecho Público... op cit. pp. 126-129.

los Pueblos de España, con la afirmación que consta en el mismo preámbulo que es el Pueblo Español, en su conjunto, el que ratifica la CE.

La diferenciación entre nacionalidades y regiones, y la afirmación del hecho diferencial se ha querido acentuar a efectos de mantener una asimetría en el sistema de distribución de competencias, en virtud de que para algunos “existen títulos competenciales que permiten a unas Comunidades poseer una autonomía diferente a la de las demás”⁶⁵. Esta exigencia, basada en el denominado hecho diferencial propone “que algunas CCAA poseen caracteres particulares respecto al resto de las CCAA (lengua propia, financiación particular, derechos civiles especiales, etc.) que han generado una personalidad política diferenciada, para la que resulta insuficiente el tratamiento general que supone un Estado homogéneo de tipo federal.”⁶⁶ Por ese motivo, —y al ser innegables la existencia fáctica de estas singularidades— se puede concluir que España no es un Estado de tipo federal, dentro del cual la simetría competencial y la igualdad de los Estados frente a la federación es un axioma bastante infranqueable —salvo excepciones muy puntuales⁶⁷— sino que precisamente enfatizan el carácter singular del Estado Autónomico y su categorización como un Estado compuesto y complejo, diferente del federal, regional o confederal, que reconoce un hecho diferencial a algunas de sus regiones y las articula en un único modelo de Estado.

⁶⁵ CORCUERA ATIENZA, J., *La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico*, en Curso de Derecho Público... *op cit.* pp. 121

⁶⁶ AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*,... *op cit.* p. 172.

⁶⁷ Es el caso de *Québec* como una comunidad francófona en Canadá, y el caso de Bélgica con las regiones de Flandes y Valonia. Además otra diferencia particular del Estado Autónomico con la federación canadiense es aquel relativo al reconocimiento indirecto de una eventual secesión de *Québec*. En la decisión del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, frente a una consulta del gobierno federal, se reconoce tajantemente que la separación unilateral de algún territorio de la federación canadiense es inconstitucional. Sin embargo, este tribunal reconoce una obligación de los poderes públicos de negociar de buena fe una reforma constitucional en el caso que, a través de los cauces democráticos, se demuestre la existencia de una mayoría clara a favor de la secesión de algún territorio de la federación. Es decir, el principio democrático, avalado por el referéndum, no es justificación de una eventual ruptura constitucional, sino que se constituye como principio legitimador de un proceso de reforma constitucional. Esta declaración dio origen al *Clarity Act* de 29 de junio de 2000, que establece los términos en que se llevaría a cabo dicha negociación, los casos en que se considera clara la voluntad de secesión y mediante el cual la Cámara de los Comunes de Canadá se erige como ente legitimado para negociar una eventual secesión de una provincia de la federación canadiense. Al respecto *vid* PÉREZ TREMPES, P., *El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, colección Punt de vista 21 de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios autonómicos y Locales, Barcelona, 2004.

Los hechos diferenciales son innegables y éstos, dado el principio dispositivo que impregna la organización territorial española, pueden generar algunas asimetrías en las competencias de las diferentes CCAA. Esto no implica, sin más, una vulneración o limitación a las competencias de las otras CCAA sino que, en la medida en que estas asimetrías respeten el principio de unidad y solidaridad, son posibles integrarlas dentro del Estado Autonómico y constituyen su mayor signo distintivo. Las asimetrías competenciales están por ende sujetas al principio de unidad consagrado en el artículo 2 de la CE y luego a los principios de solidaridad, igualdad y demás límites mencionados en los artículos 138 y 139 CE, teniendo el TC el deber de analizar si aquellas vulneran estos.

Como se dijo anteriormente, esta asimetría competencial, encontraría sus límites en la propia CE y su justificación en los referidos hechos diferenciales. Es propia del dinamismo del Estado Autonómico como Estado compuesto, asentando su originalidad frente a los otros modelos de Estado con más tradición. La anhelada estabilidad que otorga el cierre del sistema estaría en estos parámetros y en los cauces que delimiten la propia teoría del Estado Autonómico, y no en una delimitación rígida del modelo de Estado o en una inclusión en modelos preexistentes.

3.2.4. De la iniciativa autonómica

En definitiva, aquellos entes territoriales que pueden hacer efectiva la iniciativa autonómica y que conformaran una nacionalidad o región —dependiendo de su autocalificación en su Estatuto—, son los contemplados en el artículo 143.1 de la CE, que reconoce el ejercicio del derecho a la autonomía a “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” y cuya iniciativa se encuentra en aquellos entes recogidos en los artículos 143.2, 151.1 y DT 2 de la CE.

Como se desprende el ejercicio del derecho a la autonomía es el mismo para aquellos que se autodenominen como nacionalidad, región o cualquier otra denominación que las satisfaga, limitando exclusivamente este ejercicio a los parámetros anteriormente citados que no guardan relación con la referida calificación de nacionalidad o región. En definitiva, sin perjuicio de su denominación, los entes que pueden acceder a su autonomía son según la propia CE:

EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

1. Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, enunciadas en el art. 137.1 CE. Accedieron a la autonomía utilizando esta posibilidad Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, y Comunidad Valenciana;
2. Los territorios insulares, es el caso obvio de Baleares y Canarias, recogido en el art. 137.2 CE;
3. Las provincias con entidad regional histórica, utilizada por el Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad de Madrid, La Rioja y Murcia, contemplado en el art. 137.3 CE.
4. Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía, es el caso de País Vasco, Cataluña y Galicia y que se encuentra contemplado en la DT 2 CE.
5. El caso peculiar de Navarra y su mejoramiento de su fuero, a través de la LORAFNA y su eventual incorporación al País Vasco, contemplado en la DT 4 CE.
6. Los territorios que no superen una provincia y no tengan entidad regional histórica, hace referencia a Ceuta y Melilla, posibilidad contemplada en el art. 144 a) y DT 5 CE; y
7. Los territorios no integrados en la organización provincial, tal es el caso de Gibraltar, posibilidad enunciada en el art. 144b) CE.

Los entes territoriales contemplados en los números 1 al 5 han accedido a su autonomía plena, es decir a un régimen de autonomía política, incluso asumiendo las potestades sobre las materias que posibilita el art. 149 CE., en virtud de la aplicación del 148.2 El caso de Ceuta y Melilla se constituyeron como ciudades autónomas, con un grado menor de autonomía que no reconoce una autonomía política. El caso de Gibraltar sigue sin poder ejercitarse dado la condición de este como Territorio Británico de Ultramar. Mas adelantes se analizará en detenimiento los supuestos de ejercicio de la iniciativa autonómica.

En un intento de resumir el complicado esquema de los sujetos autonómicos, el constituyente TOMÁS Y VALIENTE señaló que “en España hay nacionalidades y hay regiones; que las provincias de unas y otras se constituyan en Comunidad Autónoma; y que cada una de éstas, en su norma institucional básica, se autodefina como nacionalidad, como región, como entidad foral o de alguna otra forma; definiciones que, por

lo demás, carecerán de relevancia constitucional”⁶⁸. A estos efectos, del análisis expuesto del artículo 2 de la CE se podría concluir que la Nación española como titular del poder constituyente se organiza política y jurídicamente en el Estado español, cuyo poder político está, en parte, repartido territorialmente en razón de las nacionalidades o regiones que la integran, las que se organizan, a su vez, en entes políticos de base territorial denominados CCAA.

1.1. El contenido de la autonomía

Como se ha visto, la CE garantiza el derecho de las regiones y nacionalidades a acceder a su autogobierno, a través del ejercicio de su derecho a la autonomía. Para entender cuál es el contenido de este derecho a la autonomía es necesario primeramente hacer una aproximación a su definición.

El término autonomía es de carácter polisémico. Muchas de sus acepciones, incluso, no están ligadas al ámbito de la organización territorial del Estado. Así, por ejemplo, la primera acepción —entre cinco— que tiene el DRAE es “(p)otestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Esta definición recoge el sentido constitucional del término, que se refiere, en su mayoría, al poder de estos entes territoriales para autonormarse y autoorganizarse dentro de la organización territorial del Estado. Así, se puede deducir fácilmente de la referida definición que existen varios tipos de autonomía, a saber, una autonomía municipal, otra provincial y otra comunitaria o regional. Pero la definición, en su sentido constitucional, no comprende solamente a la autonomía como criterio de organización territorial del poder, sino que también en la propia CE se puede reconocer una autonomía de las universidades y de ciertos entes de la Administración Pública, entre otras, calidad que no responde estos criterios. Es evidente por tanto que existen muchas acepciones del término autonomía, muchas de ellas muy diferentes entre sí y que se refieren a cuestiones diversas que es menester aclarar.

⁶⁸ TOMÁS Y VALIENTE, F., *Informe nacional del Tribunal Constitucional español en Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. p. 149

Esta polisemia ha dado origen a la calificación del término autonomía como un concepto jurídico indeterminado⁶⁹, lo que plantea el problema sobre la imposibilidad de una definición *a priori* y absoluta del mismo. Esta aproximación a la definición del término recae, últimamente, en la interpretación que casuísticamente haga el TC sobre los preceptos constitucionales recurridos ante ellos. Sin embargo, eso no excusa de intentar hacer una aproximación a los rasgos fundamentales que configuran esta técnica de organización territorial del poder, precisando su sentido.

Existen, en ese sentido, elementos comunes y fundamentales de lo que se entiende por autonomía, sin embargo, esa indeterminación permite la existencia de autonomías sustancialmente diferentes, como es el caso de la autonomía universitaria, local, provincial o comunitaria. Aparte de la indeterminación constitucional del concepto existe también un componente de ambigüedad en el propio término que es necesario despejar a efectos de entender su sentido.

Dentro de este concepto de autonomía existen diversos criterios, todos válidos, sobre su definición, sus límites y su alcance. Para poder aproximarse al sentido constitucional del término es necesario, entonces, repasar primeramente su origen etimológico, para luego entrar en el significado constitucional del término.

1.1.1. Origen etimológico

Aunque para cierto sector de la doctrina el origen del término autonomía no esclarece en su totalidad su significado actual⁷⁰ —criterio que es compartido—, no por eso su comprensión se hace innecesaria o inútil. Es más, está claro que hacer un recorrido retrospectivo del origen

⁶⁹ Así lo ha reconocido el propio TC “la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio” STC 4/1981, de 2 febrero. Ponente: D. Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT. FJ 1b). Se entiende por conceptos jurídicos indeterminados a “una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto (...) [que] admite ser precisado en el momento de la aplicación.” en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Undécima Edición, Ed. Civitas, Madrid, 2005. p. 459

⁷⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Editorial IUSTEL, Madrid, 2004. p. 121

del término va a facilitar la comprensión de lo que actualmente se entiende como tal, aunque ésta retrospectión no lo defina completamente.

La evolución del término autonomía ha sido larga.⁷¹ Su inicio en la filosofía y tránsito por la teoría política hacia la ciencia jurídica ha sido el motivo por el cual el término ha recorrido por muchos significados y usos, dependiendo del contexto en que se lo menciona o utilice. Etimológicamente, el término original griego significa “facultad de regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea”⁷². Claro está que esta autonomía se encontraba referida a dos aspectos, el filosófico —la autonomía del hombre— y el político —la autonomía de la *polis*—. Es sobre la segunda vertiente sobre la que haremos una explicación, ya que la primera escapa al objeto de estudio. El origen se presume es del griego *αὐτονομία*⁷³ dicho de aquellos que poseen *αὐτονομος*⁷⁴ palabra que proviene de la unión de las dos palabras griegas *αὐτό* —auto— y *νομος* —nomos—, que da origen a la palabra *autónomos*, referido a algo o alguien que vive bajo sus propias reglas.

El *Oxford English Dictionary* define la *autonomy* del Estado o de alguna institución en particular como “*the right of self government, of making its own laws and administering its own affairs*”⁷⁵. Luego define el

⁷¹ Un amplia descripción de la historia del término autonomía, en su vertiente filosófico, jurídica y política en CALASSO, F., *Autonomia: Premessa Storica*, en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959. Pp. 349-355.

⁷² *Nueva Enciclopedia Jurídica*, SEIX, F., (ed.), Tomo III, Barcelona, 1978. Pp. 131

⁷³ Respecto del término autonomía el DRAE (Vigésima segunda edición) señala que proviene del griego *αὐτονομία*. al igual que la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, SEIX, F., (ed.), Tomo III, Barcelona, 1978. Pp. 130-133. En inglés la *autonomy* del Estado o de alguna institución en particular se la define como “*the right of self government, of making its own laws and administering its own affairs*” The *Oxford English Dictionary*, Oxford at Clarendon Press, 1978. p. 575. El *Collins English Dictionary* lo define como “*the right or state of self-government esp. when limited*” *Collins English dictionary*, Fifth Edition, Harper Collins Publishers, Glasgow, 2000. p. 103

⁷⁴ Respecto del término autónomo el DRAE (Vigésima segunda edición) señala que proviene del griego *αὐτονομία*. Asimismo, el *Oxford English Dictionary*, Oxford at Clarendon Press, 1978. p. 575 y el *Collins English dictionary*, Fifth Edition, Harper Collins Publishers, Glasgow, 2000. p. 103.

⁷⁵ The *Oxford English Dictionary*, Oxford at Clarendon Press, 1978. p. 575

adjetivo *autonomous* como “*making or having one’s own laws, independent* (f. *α τώ- self, own + νομοα. law*)”⁷⁶.

El término estaba inicialmente ligado, en la Grecia clásica, a la *polis* que se decía ser autónoma. En ese sentido, puede ser definido como lo que actualmente se conoce —respecto del Estado moderno—, como soberanía. Es decir, la *polis* era autónoma y por lo tanto era absolutamente independiente y se gobernaba por sus propias normas, sin injerencias externas de cualquier clase. El término fue posteriormente recogido por la palabra latina *autonomiā*⁷⁷, con el mismo significado.

Una vez desarrollado la teoría de la soberanía, por BODINO⁷⁸ fue este término el elegido para describir esta realidad y se dio al término autonomía otros usos y significados. En ese contexto, el término empezó a ser utilizado para describir el ámbito de actuación de entes de carácter sub-estatal dentro de una esfera territorial o materialmente especializada. Este entendimiento originó que se definiese a la autonomía como la “característica de libre actuación dentro de ciertos límites que posee una unidad social general sujeta al propio Estado”⁷⁹, es decir, como una autonormación limitada, no soberana.⁸⁰

Con este sentido, el término dio origen a una variedad de significados construidos sobre realidades distintas. Así se crea la noción de *autonomy*⁸¹ que comprende el *self-government* inglés, concepto que comprendía el autogobierno de los entes locales de Gran Bretaña respecto de la elección de los cargos y la forma de organización de sus instituciones. Por otro lado, nace la noción de la autonomía continental, que comprendía en principio la potestad normativa de los entes territoriales. La

⁷⁶ The Oxford English Dictionary, Oxford at Clarendon Press, 1978. p. 575. En el mismo sentido y con el mismo origen lo define GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., y NOHLEN, D., (Directores), Diccionario del Sistema Político Español, Ed. Akal, Madrid, 1984. Pp. 23-24.

⁷⁷ El DRAE (Vigésima segunda edición) señala que proviene de esta forma del latín.

⁷⁸ BODIN, J., *Los Seis libros de la República*, (trad.) Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

⁷⁹ *Nueva Enciclopedia Jurídica*, ... op cit. Pp. 132

⁸⁰ En el mismo sentido, GIANNINI sostiene que “*L’autonomia normativa è quindi, oggi, per definizione, propria di sogetti non sovrani. Essa si definisce come il potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell’ente sovrano.*” en GIANNINI M.S., *Autonomia: Teoria generale e diritto pubblico*, en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959. Pp. 357; y MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, op cit. p. 199

⁸¹ *Vid supra*

actual polisemia del término autonomía nace, entre otras razones, según Kelsen del hecho de que con dicho concepto se pretendió casar dos tipos históricamente distintos de autonomía, como el *self-government* y la referida autonomía continental.⁸²

Luego paulatina y progresivamente, el término fue siendo aparetado con una noción descentralizada del poder, dando origen a la concepción de autonomía territorial dentro de un Estado soberano. En ese sentido, SANTI ROMANO, propuso que la autonomía territorial no consiste en una mera capacidad de dictar leyes para sí mismo, sino que se fundamenta en la capacidad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio y diferente del estatal. Este ordenamiento, por obvias razones, no es del todo independiente sino que se integra e incluso se subordina, en ciertos casos, al derecho estatal, convirtiéndose ambos en complementarios, sin perjuicio de reconocer la supremacía del ordenamiento estatal y los límites que derivan de la inserción del ordenamiento autónomo en aquel. Esta vinculación entre ambos ordenamientos no constituye una razón para descartar la separación del ordenamiento autónomo del estatal, ya que aún estando los dos ordenamientos están conectados, en mayor o menor medida, su identificación es perfectamente posible, dado que el ordenamiento estatal es producto del poder soberano, mientras que el ordenamiento autónomo es producto de un poder limitado dentro del estatal.

Posteriormente, GIANNINI cuestionó la posición ordinamentalista, expuesta anteriormente, y sostuvo que los entes territoriales tienen "*un'autonomia composita*"⁸³ que engloba la potestad normativa y la capacidad de dirección política-administrativa, al sostener que "*l'autonomia locale è autonomia politica, e gli enti locale hanno un potere d'indirizzo politico amministrativo, a differenza degli altri enti pubblici.*"⁸⁴ Esta capacidad de dirección política-administrativa de los entes territoriales viene dada por la naturaleza política de estos entes, cuyo poder proviene de la comunidad en sí, de su cuerpo electoral. Por ende, respecto de los entes territoriales, "*l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro*

⁸² La explicación es tomada de GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., y NOHLEN, D., (Directores), Diccionario del Sistema Político Español, Ed. Akal, Madrid, 1984. Pp. 24-25.

⁸³ GIANNINI, M.S., Autonomia: Teoria generale e diritto pubblico,... op cit. p. 364

⁸⁴ GIANNINI, M.S., Autonomia: Teoria generale e diritto pubblico,... op cit. p. 365

propria comunità; con la conseguenza che tale indirizzo può divergere da quello dello Stato, e perfino con esso contrastare, ove non vi sia corrispondenza di maggioranze tra la comunità statale e quella degli enti territoriali."⁸⁵ En ese sentido, respecto de su inclusión en el ordenamiento jurídico estatal, estas normas de dirección política "no tienen necesariamente que transformarse o contenerse en reglas que se inserten en el ordenamiento jurídico, sino que pueden tener un vigor mas coyuntural y una expresión diferente en decisiones no normativas de los organismo dotados de autonomía"⁸⁶.

Acercándonos más al sentido actual de la palabra, se puede entender a la autonomía como una expresión del principio de subsidiariedad, entendido como aquello que "los hombres o una comunidad menor puedan hacer por sí mismos no debe asumirse por una sociedad mayor o más elevada [lo que] entraña sin duda un *límite* de la acción del poder público"⁸⁷. Es decir, según este principio y aplicado al sentido constitucional de la autonomía, los entes territoriales deben tener la capacidad para resolver los asuntos relativos a sus intereses propios y la manera más apropiada para resolverlos es "mediante un acercamiento de las decisiones a los que se ven afectados por ellas"⁸⁸, al ser los problemas resueltos y los asuntos mejor gestionados por aquellos que se ven afectados por los mismos.

Ulteriormente, se hizo patente la vinculación entre el poder descentralizado en los entes territoriales y el interés propio de éstos. Se convierte, el interés regional, en el elemento nuclear sobre el cual gira toda forma de autonomía, cual es la capacidad para decidir sobre los asuntos que les afectan directamente, es decir sobre sus respectivos intereses regionales o locales. Este es el criterio en la actualidad sostenido por el TC, que explica que "la autonomía que garantiza para cada Entidad [la CE] lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma"⁸⁹,

⁸⁵ GIANNINI, M.S., *Autonomia: Teoria generale e diritto pubblico...* op cit. p. 364. Del mismo autor, *Diritto Amministrativo*, I, Seconda Edizione, Giuffrè, Milano, 1988. Pp. 301-304.

⁸⁶ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, op cit. Pp. 201

⁸⁷ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Séptima Edición, Segunda reimpresión, EDERSA, Madrid, 1986. Pp. 89-90. El subrayado es del autor.

⁸⁸ ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad...* op cit, Volumen I. p 296

⁸⁹ STC 4/1981, de 2 febrero. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. FJ 3).

otorgándole al interés una función clave en la definición del contenido autonómico respectivo.

Sobre esta concepción es entendida la autonomía, en el actual sentido constitucional, configurándose como un “principio general de la organización del Estado”⁹⁰, cuya “garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado”⁹¹. En fin, la autonomía comprende la posibilidad del “establecimiento, dentro del ordenamiento general del Estado, de una pluralidad de entes parciales, dotados de propia personalidad y provistos de competencias y potestades constitucionalmente garantizadas, que se ejercen por sus instituciones específicas en un ámbito territorial determinado, sin dependencias ni controles jerárquicos de los órganos centrales [y que] actúan con arreglo a la orientación política emanada democráticamente de su respectivo cuerpo electoral.”⁹²

La autonomía, en este sentido, se puede entender más particularmente como un principio de división territorial de competencias, al tener cada ente territorial la capacidad para gestionar los asuntos que atañen sus propios intereses, dentro de su territorio y en las materias de su competencia, claro está, con la intensidad y bajo los límites impuestos por la propia CE.

1.1.2. El sentido constitucional del término autonomía

Como se ha visto, la CE no define completamente lo que entiende por autonomía, ni siquiera diferencia lo que piensa por autonomía local, universitaria o comunitaria. Sin embargo, es evidente que ésta, dada su reiterada y preponderante inclusión en el texto constitucional, se constituye como “principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución”⁹³. En ese sentido, la CE garantiza expresamente

⁹⁰ STC 4/1981, de 2 febrero. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. FJ 1b). Reiterado, entre otras, en STC 32/1981 de 28 julio. FJ 3).

⁹¹ STC 32/1981, de 28 de julio. FJ 5)

⁹² LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., comentarios al art. 137, La Organización Territorial del Estado, en ALZAGA VILLAMIL, O., (dir.) Comentarios a la Constitución Española de 1978, X, Edersa, Madrid, 1998. Pp. 431-432

⁹³ STC 4/1981, de 2 febrero. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. FJ 1b). Reiterado, entre otras, en STC 32/1981 de 28 julio. FJ 3).

la autonomía de las universidades en el art. 27.10. Del mismo modo, la CE garantiza la autonomía de los entes territoriales, que “precisamente por la posición que ocupan, reciben el calificativo de autónomos y la esfera de poder que se les reconoce configura lo que se denomina autonomía.”⁹⁴ Así, se encuentra garantizada la autonomía de los municipios, de las provincias —art. 137, 140 y 141— y la de las Comunidades Autónomas —art. 2 y 137—.

1.1.2.1. La autonomía universitaria

La autonomía universitaria reconocida por la CE, encuentra su desarrollo y régimen de aplicación en la Ley Orgánica 6/2001 de 21 diciembre, de Universidades y demás normativa básica del Estado, que conjuntamente con la legislación autonómica de desarrollo regulan esta actividad en su totalidad. El art. 27.10 de la CE garantiza la autonomía de la universidad “en los términos que la Ley establezca”, siendo el artículo 2 de la referida Ley Orgánica la que señala que éstas “están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.”

En este sentido, el contenido de la autonomía universitaria es definido, inicialmente, por la ley estatal —en este caso la Ley Orgánica de Universidades 6/2001— y, posteriormente, desarrollado por las leyes autonómicas —dado que es una potestad de desarrollo legislativo asumida por los Estatutos según el art. 149.1.30 CE—. Esta concreción legal del contenido de la autonomía universitaria por parte del legislador estatal y autonómico no es absoluta, ya que la autonomía universitaria se configura como un derecho fundamental que, aun siendo de configuración legal —lo que se evidencia en la frase constitucional «en los términos que la Ley establezca»—, goza de un contenido esencial que debe respetarse en la legislación estatal o autonómica. El TC ha reconocido que la autonomía universitaria “se configura en la Constitución como un derecho fundamental”⁹⁵ para concluir que “reconocida la autonomía de

⁹⁴ LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., Comentarios al art. 137, La Organización Territorial del Estado, en ALZAGA VILLAMIL, O., (dir.) Comentarios a la Constitución Española de 1978, X, Edersa, Madrid, 1998. Pp. 431-432

⁹⁵ STC 26/1987 de 27 febrero. FJ 4). A continuación de tal declaración, el TC expone en la misma sentencia las razones de dicha calificación y que se justifican “por su reconocimiento en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I, por los términos

las Universidades «en los términos que la Ley establezca» (art. 27.10 de la C. E.), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete «el contenido esencial» que como derecho fundamental preserva el art. 53.1 de la Constitución”.⁹⁶

La autonomía universitaria no responde a un esquema de descentralización territorial del poder, ni tampoco se configura con una base territorial sino que, más bien, se configura en razón de la calificación de derecho fundamental que se le otorga a la autonomía universitaria. En fin, en materia de enseñanza superior el Estado debe respetar, so pretexto de vulnerar la autonomía universitaria, el límite del contenido esencial del derecho fundamental. Por otro lado, los entes autonómicos tienen un doble límite, la legislación básica del Estado y el contenido esencial del derecho fundamental de la autonomía de las Universidades consagrada en el art. 27.10 CE.

1.1.2.2. La autonomía local

La autonomía local es aquella capacidad de los municipios y provincias para regular sus propios intereses, en un nivel inferior al garantizado para las CCAA. El TC ha reconocido ya varias veces que la CE prefigura “una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y

utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica.” STC 26/1987 de 27 febrero. FJ 4)

⁹⁶ El TC explica más detalladamente, en la misma sentencia, su calificación de la autonomía universitaria como un derecho fundamental de configuración legal basándose en que la “ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la constitución (...) allí donde, dentro de la Sección 1.ª, se reconozca un derecho, y no hay duda que la autonomía de las Universidades lo es, su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación.” STC 26/1987 de 27 febrero, FJ 4). En el mismo sentido STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 5d) concibe la autonomía universitaria como “un derecho fundamental (...), es cierto que existen aspectos relacionados con dicha autonomía que exigen tal tipo de Ley [orgánica] por afectar al desarrollo de ese derecho, pero de ello no se sigue que toda materia relacionada con la Universidad -así la funcional- exija la reserva de Ley Orgánica, si no afecta al desarrollo del derecho fundamental.”

las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”⁹⁷.

La autonomía local se encuentra reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la CE —a diferencia del art. 2 donde se la reconoce para las nacionalidades y regiones— y se configura, según su propio texto, como una capacidad para gestionar intereses respectivos. Esto lleva a la primera y más obvia conclusión, cual es que el derecho a la autonomía de los entes locales no equivale —al igual que el de las nacionalidades y regiones— a un derecho a autodeterminación.⁹⁸

La gestión del interés respectivo por parte de los entes locales, contemplado en el art. 137 CE ha sido entendido, acertadamente, por el TC como criterio delimitador de la autonomía, así “la autonomía que garantiza para cada Entidad [la CE] lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma”.⁹⁹

Ahora, esta delimitación de la autonomía local en función de su interés respectivo, no se encuentra en la CE, la cual tampoco establece el contenido mínimo de las competencias que aseguren la efectiva vigencia de esta. En ese sentido, con el afán de proteger el precepto constitucional y evitar su vaciamiento de contenido, el TC ha entendido a la autonomía local como una garantía institucional la cual, como se sabe, “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles (*sic*) para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”¹⁰⁰. En definitiva, “la autonomía local

⁹⁷ STC 32/1981, de 28 de julio, F. 3). Reiterada en STC 247/2002 de 27 de diciembre. FJ 5).

⁹⁸ En ese sentido ha sido claro y tajante el TC, en su ya famosa STC 4/1981 de 2 de febrero que aclara rotundamente que la “autonomía no es soberanía (...) y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido.”

⁹⁹ STC 4/1981 de 2 de febrero. FJ 3).

¹⁰⁰ En definitiva, concluye el TC “(d)icha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de estas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación

consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno¹⁰¹. Es decir, como el contenido de la autonomía local no viene determinado constitucionalmente, esta determinación viene dada, no rígidamente con una enumeración taxativa de las competencias locales, sino a través de una limitación sustancial al legislador —que en última instancia concretará el ámbito autonómico— para que no vulnere el contenido autonómico local necesario para satisfacer sus intereses respectivos.

Como se ha dicho, la CE no determina, como lo hace para las CCAA, el conjunto competencial de los entes locales, labor que recae en el legislador estatal¹⁰² y autonómico¹⁰³ —en los términos asumidos en el Estatuto respectivo en aplicación del art. 148.1.2 CE—. En ese sentido, la autonomía local es “un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional (...), correspondiendo a la Ley la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía”¹⁰⁴. Este núcleo

jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.” STC 32/1981, de 28 de julio. FJ 3) luego reiterada, entre otras, en STC 170/1989, de 19 de octubre. FJ 9); STC 259/1988, de 22 de diciembre; STC 214/1989, de 21 de diciembre; STC 46/1992, de 2 de abril; STC 40/1998, de 19 de febrero. FJ 39; STC 159/2001, de 5 de julio; STC 51/2004, de 13 de abril. FJ 9) y STC 252/2005 de 11 octubre. FJ 4)

¹⁰¹ STC 51/2004, de 13 de abril. FJ 9), reiterada en STC 159/2001, de 5 de julio.

¹⁰² Actualmente la Ley 7/1985, de de abril, de Bases del Régimen Local, con sus reformas posteriores, y el Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre.

¹⁰³ En Galicia, por ejemplo, el art. 27.2 del Estatuto reconoce la potestad de la CCAA para la “(o)rganización 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.” Estas normas autonómicas de desarrollo son la Ley 5/1997, de 22 julio, de Administración Local de Galicia; Ley 4/2002, de 25 junio, de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela; Ley 4/2004, de 28 junio , de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población.

¹⁰⁴ STC 252/2005 de 11 octubre. Ponente: Eugeni Gay Montalvo. FJ 4). La STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5) explica, desde entonces, que la determinación de la normativa básica por parte del Estado sobre los entes locales, en ejercicio del art. 149.1.18 CE “no puede

esencial —o contenido mínimo— estaría definido por el interés respectivo, y más concretamente por el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.”¹⁰⁵

Las potestades de estos entes locales estarán, en definitiva, reconocidas en la Ley y son a fin de cuentas desarrolladas por el legislador estatal y autonómico con los límites constitucionales antes explicados. Por este motivo se puede concluir que la autonomía reconocida a los entes locales es cualitativamente inferior a la reconocida para las CCAA y está orientada, fundamentalmente, a “dejar establecida su sustantividad y plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines”¹⁰⁶. Sin embargo, en ciertos casos tampoco pueda limitarse a calificar a la autonomía local como exclusivamente administrativa. Esa es la razón por la cual se habla simplemente de una autonomía de menor jerarquía que la de las nacionalidades y regiones, dado el carácter político de algunas de las normas locales consecuencia del origen, asimismo, político de sus órganos, como por ejemplo son las ordenanzas dictadas por el Pleno del ayuntamiento.¹⁰⁷

Esta característica de las autonomías de las CCAA hace que la legalidad u oportunidad de los actos que éstas dicten en ejercicio de sus potestades de autogobierno no sean fiscalizables, con carácter general, por el Estado, siendo los únicos órganos que pueden controlar los actos de éstas en materias de su competencia el TC, Tribunal de Cuentas, o la justicia contencioso-administrativa. Así lo ha establecido el TC, que ha prohibido los controles generales del estado, al punto que se desprenda

implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente”.

¹⁰⁵ STC 32/1981 de 28 de julio. FJ 4)

¹⁰⁶ ENTRENA CUESTA, R., Comentarios al artículo 137, en GARRIDO FALLA, F., y otros, *op cit...* p. 2395

¹⁰⁷ Cfr. SOSA WAGNER, F., Manual de Derecho Local, Quinta Edición, Editorial Aranzadi, Madrid, 2000. Pp. 51-52

una superioridad cuasi jerárquica.¹⁰⁸ Sin embargo, los entes locales pueden eventualmente, en aplicación del art. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, recibir un control de legalidad de carácter puntual, por parte de del Estado o de las CCAA, sólo cuando el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales.

1.1.2.3. La autonomía de las nacionalidades y regiones

La autonomía de las nacionalidades y regiones, se encuentra reconocida y garantizada en el art. 2 de la CE. Ahora, al igual que la autonomía local, esta también se encuentra contemplada en el artículo 137 de la CE y desarrollada en todo el título VIII de la CE. Del mismo modo que las autonomías locales, el propio art. 137 contiene la primera pista respecto del contenido de este derecho, al limitar la gestión de dichas autonomías a los intereses respectivos de cada una. Como se ha recogido anteriormente “la autonomía que garantiza para cada Entidad [la CE] lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma”¹⁰⁹. Es decir, el derecho a la autonomía se configura como una capacidad para gestionar intereses respectivos de la CCAA, y no generales que se encomiendan, con carácter general, al Estado. Sin embargo, esta afirmación, no puede ser tomada de manera absoluta, porque la propia CE establece mecanismos de participación en la voluntad del Estado¹¹⁰ de manera que el límite de acción de las CCAA es el interés regional o propio, pero es evidente que estos entes territoriales, no limitan su accionar exclusiva y singularmente a éste, sino que a través de las relaciones de inordinación con el Estado forman parte, en cierta medida —adecuada o no— de la conformación de

¹⁰⁸ El TC ha sostenido que “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales.” STC 4/1981 de 2 febrero. FJ 3)

¹⁰⁹ STC 4/1981, de 2 febrero. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. FJ 3).

¹¹⁰ El profesor GARCÍA-PELAYO llama a estos mecanismos, con referencia a los Estados Federales como relaciones de inordinación entre el Estado y Estados federados. GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Segunda reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 1991. Pp. 239-240.

la voluntad del Estado y en consecuencia en la determinación del interés general.¹¹¹

En este sentido, el derecho a la autonomía no equivale a un derecho de autodeterminación. El artículo 2 de CE es riguroso en definir a España como una nación que reconoce nacionalidades o regiones dentro de su indisoluble unidad. Posteriormente, el TC ha sido claro y tajante en afirmar dicha interpretación, en su ya famosa STC 4/1981 de 2 de febrero que aclara rotundamente que la “autonomía no es soberanía (...) y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido.” La autonomía se configura así desde un inicio como un poder limitado para gestionar sus intereses regionales o respectivos.

El propio texto constitucional proporciona otro elemento de juicio que diferencia la autonomía reconocida por la CE a las nacionalidades y regiones de las otras recogidas en el mismo texto constitucional. Al regular la CE el ejercicio del derecho a la autonomía en el art. 143 —que contiene las prescripciones para la iniciativa del proceso autonómico— se hace referencia al derecho de autonomía reconocido en el art. 2 y no al reconocido en el art. 137 donde también consta la autonomía de los entes locales. Este último artículo, además de limitar la gestión de la autonomía de los entes territoriales a la gestión de sus intereses respectivos, sencillamente establece la estructura territorial del Estado, dividida en municipios, provincias y, potencialmente, CCAA.

Para las nacionalidades y regiones el ejercicio de su derecho a la autonomía se efectiviza por la iniciativa autonómica regulada en el

¹¹¹ Así las CCAA pueden, entre otras potestades, designar senadores, proponer proyectos de ley ante el Gobierno de la Nación o ante la Mesa del Congreso, suministran información económica al Gobierno a efectos de la planificación estatal, proponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes o actos con fuerza de ley del Estado. El TC sostiene que “las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, [y que] la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (artículos 97, 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (artículo 138), junto a las Cortes Generales (...) las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales comprende por definición a los órganos estatales.” STC 25/1981 de 14 julio. FJ 3)

artículo 143 CE, y cuyo contenido potencial se establece en los artículos 148 y 149 de la CE. El artículo 137, conjuntamente con el 140 y 141, reconocen exclusivamente una garantía institucional para los entes locales que, tal como se vio anteriormente, garantiza “la preservación de una institución en términos reconocibles [*sic*] para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”¹¹², a diferencia de las CCAA cuyo potencial autonómico se encuentra, en su mayoría, garantizado constitucionalmente¹¹³ en el Título VIII de la CE y es posteriormente definido por el legislador estatutario, en los respectivos Estatutos de Autonomía. Asunto aparte es la posibilidad de los Estatutos de Autonomía de asumir las potestades sobre las materias que así lo decidan, en ejercicio del principio dispositivo y en el ámbito de los arts. 148 y 149 CE, sin la necesidad de asumir todo el acervo competencial posibilitado constitucionalmente.

Este reconocimiento superior por parte de la CE a la autonomía de las CCAA permite afirmar que ésta es sin duda —y la realidad legislativa lo ha demostrado— de carácter político y ocupa un lugar preponderante en el ámbito de la organización del Estado. El carácter político de la autonomía de las nacionalidades y regiones es hoy en día inobjetable dado, en principio por la obligatoriedad de la existencia de una Asamblea para las que accedieran a la autonomía por la vía del art. 151 CE, y los artículos 153 y 161, pero fundamentalmente por el reconocimiento de dicha capacidad en todos los Estatutos de Autonomía¹¹⁴ y en reiterada jurisprudencia constitucional. Así el TC ha declarado rotundamente que las CCAA “gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política”¹¹⁵.

¹¹² STC 32/1981, de 28 de julio. FJ 3) *Vid supra*

¹¹³ Sobre la garantía constitucional de la autonomía *vid ad exemplum* MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *op cit.* Pp. 210-213. El autor concluye que “la garantía constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones se concreta en una regulación amplia en el propio texto de la Constitución [esta] garantía constitucional dispensada a las Comunidades Autónomas está situada al mismo nivel que la ordenada a las grandes instituciones estatales y tiene similares desarrollos [motivo por el cual] la autonomía queda garantizada con las mismas técnicas que protegen a la Constitución como norma”.

¹¹⁴ *Ad exemplum*, Arts.10.1a) y 37 EG; 55.2 y 62EC; 108 y ss EA; 21.1 ECV; y, 24.1 ECL.

¹¹⁵ STC 25/1981 de 14 julio. FJ 3).

Por otro lado, la autonomía de la que gozan las CCAA es de tal jerarquía, que la legalidad u oportunidad de los actos o normas que éstas dicten en ejercicio de sus potestades de autogobierno no sean fiscalizables, con carácter general, por el Estado. Esto porque según la CE —y la consiguiente concepción del reparto territorial del poder político— la relación de las CCAA es directamente con ésta y no a través del Estado, con lo cual los únicos órganos que pueden controlar los actos de las CCAA, en sentido general, son el TC, Tribunal de Cuentas, o la justicia contencioso-administrativa, respectivamente.

En la actualidad, además de la definición de autonomía ligada a la estructura descentralizada del poder político, el DRAE define a la CA como una “(e)ntidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional del Estado español, está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes.” Esta definición, aunque correcta, es insuficiente porque la autonomía de las nacionalidades o regiones no se agota en la titularidad de potestades normativas, organizativas, de gobierno y administrativas sobre las materias de su competencia, sino que engloban otros aspectos que se analizarán a continuación.

El TC ha proporcionado elementos inobjetable del contenido autonómico. Tal como se recogió anteriormente, éste tribunal ha sostenido, desde un principio, que la autonomía de las regiones y nacionalidades contiene —entre otras— potestades legislativas y gubernamentales, además de las administrativas que se reconocen incluso también para los entes locales. Luego este tribunal fue, de cierta manera, ampliando el espectro de lo que consideraba contenido dentro de la autonomía —específicamente al definir lo que entendía por «propio ámbito de autonomía» de las CCAA, contenido en el art. 32.2 LOTC— estableciendo la posibilidad de las CCAA para plantear el recurso de inconstitucionalidad —además del interés por la depuración objetiva del ordenamiento jurídico y cuando consideren su ámbito competencial directamente vulnerado—, en “todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico”¹¹⁶. Esto quiere decir que el ámbito de la autonomía

¹¹⁶STC 199/1987, de 16 diciembre. FJ 1) y reiterada en STC 56/1990, de 29 de marzo, STC 62/1990, de 30 de marzo; STC 28/1991, de 14 de febrero

reservado a constitucionalmente a las CCAA no se reducía exclusivamente a la suma de las competencias autonómicas asumidas por ellas en los Estatutos, sino que englobaba a todos aquellos aspectos cubiertos por el Estatuto de Autonomía.

Así, el TC concluyó que el «propio ámbito de autonomía» de las CCAA no se reducía al haz de competencias asumidas por ellas, sino que esta expresión se refiere más ampliamente a “la posición institucional en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas, vale decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que dan forma y preservan a dicha autonomía.”¹¹⁷ De este modo, se eliminó la pretensión formalista inicialmente sostenida, por el propio TC¹¹⁸, que equiparaba el contenido autonómico al conjunto de competencias por ellas asumidas. Asimismo, de esto se puede desprender la consideración de que las CCAA son entes de fines generales, pero con competencias limitadas¹¹⁹ y como tales tienen la capacidad para dictar políticas de carácter general dentro de su territorio, respetando las competencias exclusivas reservadas al Estado. En definitiva, para el TC la autonomía de las CCAA se resume en “la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto.”¹²⁰

¹¹⁷ El TC concluye que “El ámbito de ésta podrá verse afectado, en suma, no sólo cuando las competencias autonómicas se digan menoscabadas, directa o indirectamente, por el Estado, sino también (...) en los casos en que el órgano de la Comunidad aduzca una conculcación, por reglas estatales, de cualquiera de las garantías que, en la Constitución y en el Estatuto, han de ser vistas como el presupuesto y la base misma de la autonomía, o como su proyección en la organización integral del Estado”. STC 56/1990 de 29 marzo, FJ) 3, reiterada en STC 62/1990, de 30 de marzo; STC 28/1991, de 14 de febrero

¹¹⁸ Tesis sostenida inicialmente en STC 25/1981 de 14 de julio, FJ 3), que señala “es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (artículo 32.1) y que la legitimación conferida por los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (artículo 32.2).”

¹¹⁹ La expresión es de LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., Comentarios al art. 137, La Organización Territorial del Estado, en ALZAGA VILLAMIL, O., (dir.) Comentarios a la Constitución Española de 1978, X, Edersa, Madrid, 1998. p. 442.

¹²⁰ STC 37/1987 de 26 marzo. FJ 10)

La doctrina, por su parte, en su inicio contuvo definiciones muy diversas y contradictorias entre sí, que se encuentran justificadas en el origen del proceso autonómico, ya que la variedad de interpretaciones que, dado el modelo instaurado en la CE, se podía dar válidamente al modelo autonómico, permitió conclusiones muy heterogéneas acerca del modelo de Estado. En la actualidad se ha definido mayoritariamente a la autonomía de las nacionalidades o regiones como el ámbito de poder —no constituyente—, limitado por la CE, e “integrado por la autonomía legislativa, la autonomía administrativa y el autogobierno político”¹²¹.

Otros han dicho más detalladamente que la autonomía de las CCAA “implicaría la existencia de una *potestad dentro del Estado* (y por lo tanto, distinta de la soberanía), atribuida a ciertas entidades para atender sus *intereses peculiares*, mediante *normas* (autonormación) u organización de *órganos de gobierno* propios.”¹²² Es decir, para poder regir sus propios intereses es necesario que el ente territorial tenga la capacidad para dictar la normativa respectiva que más se adecue a sus necesidades y que al mismo tiempo tenga los órganos de gobierno propios —organizados por ellos mismos— para ejecutar dicha normativa.

La autonomía política reconocida exclusivamente a las CCAA les otorga, se ha sostenido, “poderes públicos superiores y (...) un poder normativo general, con efectos sobre cuantos se encuentren en el territorio”¹²³ configurándose así en “entes políticos de primera significación, como que partes mismas del Estado, al cual componen propiamente y en cuya voluntad superior participan.”¹²⁴ Así, se sostiene, que la autonomía abarca la facultad de estos entes territoriales para gestionar sus propios intereses en las materias de su competencia a través del ejercicio de la capacidad legislativa, la ejecución de esas normas, el establecimiento de sus propias políticas públicas dentro del marco permitido por la CE y la consecuente organización de sus propias instituciones de acuerdo con sus necesidades particulares.

¹²¹ «El Estado Autonómico, Diccionario de Términos Autonómicos», Tomo III, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993. p. 15 y 16.

¹²² ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad... op cit*, Volumen I, p 297. Las cursivas son del autor.

¹²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Undécima Edición, I, Ed. Civitas, Madrid, 2005. Pp. 282

¹²⁴ *Ibíd.*

1.1.3. Contenido constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones

Se debe entonces definir con exactitud cuáles son estas facultades de las CCAA que conforman lo que se entiende constitucionalmente por autonomía de nacionalidades y regiones. Desde un punto de vista general el contenido de la autonomía se puede resumir *mutatis mutandi* en la titularidad por parte de las CCAA de todas las potestades inherentes a la función ejecutiva y legislativa del Estado, obviamente, dentro de las materias atribuidas a aquellas, en su territorio respectivo y bajo la forma y límites constitucionales establecidos.¹²⁵

En ese sentido y más detalladamente el contenido de la autonomía puede ser explicado desde una vertiente positiva y otra negativa.

1.1.3.1. Vertiente positiva

La vertiente positiva explica el contenido de la autonomía desde la óptica de la transferencia por parte del Estado-ordenamiento a los entes territoriales de la titularidad de potestades públicas sobre determinadas materias. Estas potestades públicas de las cuáles son titulares las CCAA son:

1.1.3.1.1. Potestades legislativas

La potestad legislativa o de autonormación de los entes autónomos ha acompañado al concepto de autonomía desde un principio. En el actual sentido constitucional, esta potestad se concreta en la capacidad para dictar su propio ordenamiento jurídico en las materias sobre las que tienen potestades —o sobre las cuales son competentes¹²⁶—.

¹²⁵ Una asimilación de este tipo no puede ser absoluta sino meramente aproximativa porque los poderes generales del Estado representan el interés general de la Nación española, mientras los entes territoriales representan el interés regional de una comunidad asentada en un determinado territorio dentro de la Nación española. Existen competencias exclusivas reservadas al Estado que únicamente pueden ser ejercidas por éste, en razón de su necesaria protección y ejecución por el ente que representa al pueblo español, en quien reside la soberanía nacional. De ese modo, por ejemplo, la facultad del Gobierno de la Nación contemplada en el art. 155 CE de intervenir en caso de interés general en alguna CA, no podrá recaer, bajo ninguna circunstancia, en alguna CA. Asimismo, sería absurdo sostener que las CCAA tendrían potestades legislativas en materias sobre las que sólo tienen potestades ejecutivas.

¹²⁶ Sin ánimo de agotar el tema, se acoge la observación del profesor SANTAMARÍA PASTOR, según la cual es técnicamente incorrecto afirmar que los entes territoriales tienen

Esta capacidad normativa, como se sabe, no se limita a la posibilidad de dictar leyes o normas jurídicas en sentido estricto, sino que incluye también la de dictarse “reglas legales y extralegales, principios y vivencias jurídicas, que disciplinan la vida de una organización”¹²⁷. En este sentido, esta potestad implica la posibilidad de darse un ordenamiento jurídico propio, diferente del ordenamiento estatal, que permite a cada uno de los entes territoriales la capacidad de dotarse un ordenamiento jurídico singular y original, justificado en la voluntad política de su comunidad en la medida en que la CE y el Estatuto respectivo lo permitan. Esto, sin perjuicio de la articulación de los ordenamientos autonómicos con el ordenamiento jurídico estatal y de estos entre sí, bajo los criterios de competencia, prevalencia y supletoriedad.

En definitiva esta capacidad para dictarse su propio ordenamiento jurídico se configura como el contenido esencial de la autonomía política y elemento esencial para su autogobierno.

1.1.3.1.2. Potestades gubernamentales

Las potestades gubernamentales comprenden la capacidad de dirigir la política interna y externa de la CA, es decir, la facultad de éstas para dictar sus propias políticas públicas, incluso cuando sean divergentes a las estatales, facultad que está vinculada al instrumento político por antonomasia, la ley, aunque no siempre se necesite de esta para dirigir la política gubernamental. El TC ha reconocido esta dualidad de potestades, que aunque aparecen íntimamente ligadas, no constituyen únicamente una sola potestad de autonormación, sino que incluye potestades gubernamentales y capacidad para dictar políticas públicas propias, dentro del cauce constitucionalmente permitido y a través de los instrumentos requeridos para el efecto.

Se puede sostener que la autonomía política implica “la detentación en mayor grado de la facultad de dirección política de la Comunidad

competencia sobre determinada materia, siendo técnicamente correcto decir que los entes territoriales son competentes sobre las materias en las que pueden ejercer su potestad. Así, pues los entes territoriales tienen ‘potestades’ sobre ‘materias’, cuya suma deriva en la calificación de que determinado ente es competente. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2004. Pp. 446 y 602.

¹²⁷ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *op cit.* p. 198

beneficiada de la autonomía y, en consecuencia, es lógico que esté en su dominio el instrumento por el que se canalizan las decisiones políticas fundamentales, la ley en definitiva¹²⁸, pero no exclusivamente como se ha visto, ya que pueden existir otros instrumentos normativos que sirvan para establecer y dictar políticas públicas propias.

Se entiende, de ese modo, esta potestad de dirección política como “la capacidad, constitucionalmente garantizada, de producir, dentro de las competencias estatutarias, normas y actos jurídicos expresivos de una orientación política propia, emanada de la voluntad mayoritaria de los electores de una Comunidad”¹²⁹. Es decir, el centro de decisión política no se encuentra monopolizado en el Estado, en virtud de la descentralización política¹³⁰, motivo por el cual los entes territoriales pueden dictar políticas públicas propias, independientes de aquellas dictadas por aquel. Inclusive esta dirección política de las CCAA puede ser divergente o discrepante a aquella mantenida por el Estado, en virtud del pluralismo político en el que se fundamenta la CE,¹³¹ que permite mantener opciones políticas diferentes dentro del mismo Estado-ordenamiento.

Ahora, no es ocioso recordar que las opciones políticas autónomas, al igual que las estatales tienen un ámbito constitucionalmente legítimo, fuera del cual su implementación sería simplemente inconstitucional, además de que deben insertarse en la noción de interés general, cuyas disposiciones no pueden vulnerar, sino que deben integrar y desarrollar.

¹²⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, op cit. Pp. 503-504.

¹²⁹ LUCAS VERDÚ, P., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., Comentarios al art. 137, La Organización Territorial del Estado, en ALZAGA VILLAMIL, O... op cit. p. 445.

¹³⁰ Así lo ha entendido el TC al explicar que “los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución” STC 4/1981 de 2 de febrero. FJ 3).

¹³¹ El TC reconoce que bajo un sistema de pluralismo político, las opciones pueden ser dispares e inclusive contradictorios, pero a su vez, ambas legítimas y constitucionales. Así ha declarado que “En un sistema de pluralismo político (artículo 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente.” STC 4/1981, de 2 febrero FJ 3).

El TC ha reconocido que las CCAA gozan de “potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política”¹³² y por consiguiente “éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia”¹³³. Esta autonomía política que se deriva de las potestades legislativa y de dirección política, se constituyen como un “principio que preside la organización territorial del Estado (...) y, por consiguiente, «uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional» (...), que no en vano «figura significativamente a la cabeza de los “principios generales” que informan la organización territorial del Estado”¹³⁴.

1.1.3.1.3. Potestad organizativa

Esta facultad de autoorganización permite a los entes territoriales organizar sus instituciones de autogobierno¹³⁵ y su administración pública autonómica. Esta última conforme a las bases fijadas por el Estado en aplicación del art. 149.1.18 CE.¹³⁶

La autoorganización es una facultad indispensable de los entes territoriales ya que para poder ejercer efectivamente las competencias por ellos asumidas, es necesario que tengan la libertad de organizar sus instituciones en la manera necesaria para satisfacer esas necesidades.

¹³² STC 25/1981 de 14 julio, FJ 3).

¹³³ STC 35/1982, de 14 de junio. FJ 2)

¹³⁴ STC 135/1992, de 5 de octubre. FJ. 8). Reiterad en STC 32/1981, de 28 de julio. FJ. 3); STC 104/2000, de 13 de abril. FJ. 4); y STC 192/2000 de 13 julio.

¹³⁵ Art. 148.1.1 CE y el Estatuto respectivo.

¹³⁶ La facultad para organizar la Administración Pública Autonómica es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según lo establece el artículo 149.1.18 CE que reserva al Estado las bases de régimen jurídico de las Administraciones. Así lo ha reconocido el TC en su STC 76/1983 de 5 de agosto explicando que la competencia de organización de la administración no puede ser encajada en la potestad de organización de las instituciones de autogobierno, sino en la “competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado.” Una exposición más detallada en ARGULLOL MURGADAS, E., *Organización Administrativa de las Comunidades Autónomas*, DA 182, (1979). Pp. 27 a 65

1.1.3.1.4. Potestades superiores

Todas las CCAA poseen, además de las potestades antes explicadas, potestades públicas superiores, esto es, “las de mayor intensidad y generalidad de cuantas pueden ostentar los entes públicos (...) cuya titularidad es consecuencia de su naturaleza de entes políticos primarios o territoriales”¹³⁷ y que derivan de su calificación como entes territoriales de finalidad general. Es decir, sobre el territorio que se constituyen, estos entes gozan de potestades superiores para el cumplimiento de sus fines, dado que representan la voluntad política de la nacionalidad o región que se ha constituido en CA.

Estas potestades superiores son en definitiva aquellas potestades ejecutivas que el Derecho Administrativo reconoce para la Administración general del Estado, pero obviamente enfocadas al interés respectivo de la comunidad y con el límite de las competencias exclusivas reservadas constitucionalmente al Estado-persona.

Son potestades de este tipo, además de las antes señaladas —potestad normativa, gubernamental, de dirección política y organizativa—, la potestad financiera, de autotutela, sancionadora, tributaria, expropiatoria, disciplinaria, de policía, entre otras.

1.1.3.1.5. Potestades sobre ámbitos indeterminados

Todas las potestades de las CCAA —y especialmente aquellas potestades superiores que, como se dijo, derivan de su condición política— pueden operar sobre un ámbito material indefinido, facultad que se deriva del carácter de entes con fines generales. Ahora, la potestad en sí no puede ser indeterminada ya que su validez y constitucionalidad viene dada por su habilitación o reconocimiento normativo.¹³⁸ Sin embargo esta potestad superior puede operar sobre un ámbito indeterminado materialmente, entre de los límites constitucionales y dentro del territorio de la CA respectiva.

¹³⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Editorial IUSTEL, Madrid, 2004. Pág. 122

¹³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Undécima Edición, I, Ed. Civitas, Madrid, 2005. Pp. 443-446.

Es decir, los fines y potestades de titularidad de las CCAA “pueden referirse a cualesquiera objetivos y actividades públicas, salvo las reservadas por la CE con carácter exclusivo al Estado”¹³⁹, permitiendo, en definitiva, a la CCAA ejercer potestades publicas superiores sobre ámbitos no determinados que, sin embargo, respeten los límites constitucionales y las competencias estatales.

1.1.3.2. Vertiente negativa

Ahora, en la vertiente negativa de la autonomía, el contenido de esta es un “*status constitucionalmente protegido o garantizado*”¹⁴⁰, por lo que este modelo de organización territorial consagrado en la Constitución, no se configura como un principio inspirador o un “punto de partida sino [como] un modelo permanente que ha de mantenerse frente a las crecientes tendencias centralizadoras del Estado contemporáneo”¹⁴¹ lo que “supone que los poderes [autonómicos] en que consiste se ejercen sin controles por parte de las entidades superiores”¹⁴², salvo aquellos establecidos en el mismo texto constitucional o estatutario.

De ese modo, se reconoce que los controles de oportunidad son casi inexistentes para este tipo de autonomías, a diferencia de un control de legalidad que si existe respecto de los actos de ésta y ejercido por la justicia contenciosa-administrativo, el TC o el Tribunal de Cuentas, pero no por la Administración General del Estado como ente jerárquicamente superior.

4. Conclusiones

El principio de unidad garantiza que el interés general del Estado sea respetado y reconoce mecanismos de protección frente a posibles excesos de las manifestaciones autonómicas. Esta manifestación del principio de unidad de concretiza, principalmente, en las competencias exclusivas que se reserva el Estado y en otros mecanismos excepcionales de protección.

¹³⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Principios de Derecho Administrativo General, Tomo I, Editorial IUSTEL, Madrid, 2004. Pág. 123

¹⁴⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Principios de Derecho Administrativo General, Tomo I, Editorial IUSTEL, Madrid, 2004. Pág. 124

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Ibíd.* p. 125

La autonomía que se garantiza a las nacionalidades y regiones es de carácter político y viene reconocida directamente en el texto constitucional. Como tal, todas las CCAA tienen la potestad de dictar auténticas leyes, en el sentido formal, dentro de sus ámbitos competenciales respectivos, desplazando en su aplicación a la normativa estatal. Asimismo, tienen potestades políticas gubernamentales y superiores que permiten dictar sus propias políticas públicas, incluso si estas son contradictorias a las estatales. Existen mecanismos constitucionales de protección de los ámbitos autonómicos garantizados.

En definitiva, los principios de unidad y autonomía no son excluyentes sino complementarios. Los dos deben articularse e integrarse de manera que se constituyan como ejes fundamentales sobre los cuales se asienta toda la estructura del Estado autonómico. La autonomía sólo puede justificarse en el respeto absoluto a la unidad territorial del Estado nacional. La organización territorial de un Estado puede hacerse a través del reconocimiento de regímenes autonómicos con potestad política sin la necesidad de que esto menoscabe el carácter unitario del Estado.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

A parte de las obras citadas individualmente en las notas al pie de página han sido obras de consulta general las siguientes obras:

1. AAVV, *Uniformidad o Diversidad de las Comunidades Autónomas*, Colección Institut d'Estudis Autonòmics 23, Barcelona, 1995.
2. AAVV, *Asimetría y Cohesión en el Estado Autonómico*, INAP, Madrid, 1997.
3. AAVV, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, SEIX, F., (ed.), Tomo III, Barcelona, 1978.
4. AAVV, *El Estado Autonómico*, «Diccionario de Términos Autonómicos», Tomo III, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993.
5. AJA FERNÁNDEZ, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Segunda Edición, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
6. AJA FERNÁNDEZ, E. y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.
7. AJA FERNÁNDEZ, E., y DE CARRERAS, F., <<Carácter de las Leyes de Armonización>> RDP, 18-19 (1983).

8. ALBERTI ROVIRA, E., *Autonomía Política y Unidad Económica*, Civitas, Madrid, 1995.
9. ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaria General. Serie IV: Monografías num.8, Madrid, 1986, Tomo I y II.
10. ALZAGA VILLAMIL, O., (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, X, Edersa, Madrid, 1998.
11. ARGULLOL MURGADAS, E., *Organización Administrativa de las Comunidades Autónomas*, DA 182, (1979).
12. BLANCO VALDÉS, R.L., *La ordenación constitucional de la defensa*, Madrid, 1988.
13. BLUNTSCHLI, J.K., *The Theory of the State*, translation of the Sixth edition in Germany by RITCHIE, MATHESON & LODGE, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1895.
14. BODIN, J., *Los Seis libros de la República*, (trad.) Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
15. CALAFELL FERRÁ, V., «*La compulsión o coerción estatal*», RDP, 48-49 (2000).
16. CALASSO, F., *Autonomia: Premessa Storica*, en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffre, Milano, 1959.
17. CALONGE VELÁZQUEZ, A., *Autonomía Política y Unidad de Mercado en la Constitución española de 1978*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1988.
18. CORCUERA ATIENZA, J., «*La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución*» DA, 232-233, octubre-marzo (1992-1993).
19. CRUZ VILLALÓN, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad*, Centro de Estudios Constitucionales, col. Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
20. CRUZ VILLALÓN, P., *Coerción Estatal*, en GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., y NOHLEN, D., (Directores), *Diccionario del Sistema Político Español*, Ed. Akal, Madrid, 1984.
21. CRUZ VILLALÓN, P., *La protección extraordinaria del Estado*, en PREDIERI, A., y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (directores), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid.
22. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *Unidad Económica y Descentralización Política*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

23. FERNÁNDEZ RODERA, J.A., «A vueltas con el artículo 155 de la Constitución. Su relación con los estados excepcionales», AA, 603 (2003).
24. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Undécima Edición, I, Ed. Civitas, Madrid, 2005.
25. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985.
26. GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Segunda reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
27. GARRIDO FALLA, F., y otros, *Comentarios a la Constitución*, Tercera Edición, Ed Civitas, Madrid, 2001.
28. GARRIDO FALLA, F., «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas» RAP, 94 enero-abril (1981).
29. GARRIDO LÓPEZ, C., «Sobre el Estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración», RDP, 68 (2007).
30. GIANNINI M.S., *Autonomía: Teoria generale e diritto pubblico*, en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.
31. GÓMEZ ORFANEL, G., «La coerción federal en el Derecho comparado», CDP, 26 septiembre-diciembre (2005).
32. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., y NOHLEN, D., (Directores), *Diccionario del Sistema Político Español*, Ed. Akal, Madrid, 1984.
33. KELSEN, *L'ingiustizia delle leggi*, Milán, 1977.
34. MEILÁN GIL, J.L., *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.
35. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Segunda Edición, Iustel, Madrid, 2007.
36. PÉREZ TREMPES, P., *El marco (a)constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, colección Punt de vista 21 de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios autonómicos y Locales, Barcelona, 2004.
37. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios sobre la Constitución*, Ed. La Ley, Madrid, 2002.
38. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y GARCIA MEXIA, P., (directores), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, dirigido por Ed. Montecorvo, Madrid.
39. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Autonomías y Nacionalismo*, Monografía 93, Universidad de la Coruña, La Coruña, 2001.
40. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Segunda reimpresión, Ed. Tecnos, Madrid, 2007.

41. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Proceso Constituyente, Soberanía y Auto-determinación*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.
42. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Editorial IUSTEL, Madrid, 2004.
43. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Séptima Edición, Segunda reimpresión, EDERSA, Madrid, 1986.
44. SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Segunda edición, Ed. Nacional, Madrid, 1981.
45. SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Quinta Edición, Editorial Aranzadi, Madrid, 2000.
46. SOLOZÁBAL, J.J., «*Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado*», *Sistema*, 38-39 (1980).
47. TENA PIAZUELO, V., *La Unidad de Mercado en el Estado Autonomico*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997.
48. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Informe nacional del Tribunal Constitucional español en Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
49. VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, (trad. LÓPEZ RAMÓN, F., Y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
50. VÍRGALA FORURIA, E., «*La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*», *REDC*, 73 enero-abril (2005).