

ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid: 2003.

JUAN RAMÓN LIÉBANA ORTIZ

1. La evolución de la España constitucional de estos veinticinco últimos años ha supuesto un proceso histórico múltiple. Junto a la evolución político-jurídica de las instituciones estatales, se han desarrollado diecisiete procesos estatuyentes en cada uno de los territorios autónomos que integran la “indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2 CE).

Para una mejor ilustración de esta realidad, el coordinador de la monografía recensionada ha reunido a un conjunto de expertos en Derecho Autonómico¹ para que, a lo largo de diecinueve capítulos², realicen un balance del sistema de autogobierno en cada una de las Comunidades Autónomas en los veinticinco años de vigencia de la Constitución. Ese balance pasa por analizar: la trayectoria política, la organización institucional, la actividad de los órganos de autogobierno, las políticas desarrolladas en este período y, en fin, la relación de cada Región con las instituciones del Estado, sin perjuicio, no obstante, de la absoluta libertad que cada autor ha tenido para decidir la importancia de cada uno de los aspectos mencionados.

1 Participan en esta monografía Catedráticos y Profesores Titulares de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo de la talla de: Arnaldo Alcubilla; Bastida Freijedo; Belda Pérez-Pedrero; Blanco Valdés; Calafell Ferrá; Carreras Serra; Chueca Rodríguez; Contreras Casado; Díaz Revorio; García Roca; Garrorena Morales; Martín Rebollo; Oliver Araújo; Pérez Calvo; Rallo Lombarte; Rodríguez-Drincourt; Ruiz-Rico Ruiz; Sáiz Arnáiz; Sánchez Amor.

Asimismo, para una panorámica más completa de la evolución del Estado de las autonomías durante estos 25 años resulta muy interesante, por un lado, el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* de 1989 a 1996. De otro lado, es de todo punto recomendable, por su mayor amplitud temporal, el *Informe de las Comunidades Autónomas*, publicado ininterrumpidamente desde 1989 hasta la actualidad, del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona, dirigido sucesivamente por Aja (1989-1997) y Tornos Mas (1998-2003).

2 Uno por cada Comunidad Autónoma, otro dedicado a las ciudades autónomas, mas una Introducción general a esos veinticinco años de autogobierno autonómico realizada por el propio Espín Templado. En fin, la monografía se desarrolla en un total de quinientas cuarenta páginas.

La intención manifiesta de esta obra colectiva ha sido mostrar al lector las líneas comunes en la evolución de las Comunidades Autónomas. En especial, se hace hincapié en el grado de consolidación del sistema de autonomía regional con el objetivo de ilustrar la inexorable homogeneización jurídica a que tienden las distintas Comunidades Autónomas en que la Constitución española de 1978 dividiera la organización territorial del Estado español.

Así, en la presente recensión vamos a mostrar la tendencia homogeneizadora que en los ámbitos más significativos del Derecho Autonómico ha tenido lugar en estos veinticinco años.

2. Todas las regiones, con o sin tradición o aspiración previa de autogobierno, ejercieron tempranamente el derecho a la autonomía territorial que la Constitución les ofrecía (*ex arts. 143, 151 y D.T. 2ª CE*)³ y han recorrido un camino cercano a los veinticinco años de vida constitucional que les ha conducido a una configuración de un alto grado de homogeneidad.

De hecho, se puede concluir un cierto paralelismo en su evolución. Éste se ha producido en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en particular, en las llamadas inicialmente “de vía lenta”, o sea, las que se constituyeron a través del procedimiento contemplado en el art. 143 CE. Ese paralelismo no es sino la consecuencia de los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992, de los que sólo se separan por un lado País Vasco, Cataluña y Galicia por su propia dinámica política y, por otro lado y de forma más atenuada Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra.

Con el procedimiento habilitado para las “nacionalidades históricas”⁴ se pretendía una fórmula objetiva para satisfacer las pretensiones catalanas y vascas de un acceso privilegiado a una autonomía genuina. Pero ese procedimiento, que también buscaba evitar una explosión de agravios territoriales

3 La primera región en ejercer su derecho a la autonomía fue el País Vasco, cuyo Estatuto de Autonomía –aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre– se publicó en el BOE nº 306, de 22 de diciembre de 1979. La última región en acceder a la autonomía fue la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo Estatuto de Autonomía –aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero– fue publicado en el BOE nº 52, de 2 de marzo de 1983.

4 Fórmula recogida en la Disposición Transitoria 2ª CE, por la que los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente los proyectos de Estatuto de autonomía accedieron directamente al máximo techo competencial. Esta vía remitía al procedimiento contenido en el art. 151 CE.

en las restantes regiones españolas, llevó a que Galicia, una región donde el nacionalismo resultaba a la sazón un fenómeno político y social testimonial, accediera asimismo muy tempranamente al máximo techo competencial por esta vía tan específica.

Por otra parte, Andalucía fue la única región que decidió ejercer la iniciativa autonómica prevista en el art. 151 CE. A este respecto sólo diremos que, aunque en la provincia de Almería no se pudo llegar a la mayoría absoluta del censo electoral (a falta de 22,75 votos), sin embargo, el porcentaje obtenido como promedio del conjunto de la Comunidad (55,7 por 100) no arroja duda alguna sobre la voluntad mayoritaria de los andaluces de obtener un autogobierno equiparable a las nacionalidades históricas.

El sorprendente resultado del referéndum andaluz, celebrado el 28 de febrero de 1980, tuvo una importancia extraordinaria para el futuro del proceso autonómico español, pues dio lugar a un giro sustancial en la marcha de la descentralización al sustituir la interpretación nacionalista de la Constitución, vigente hasta ese momento, por una nueva interpretación no nacionalista, cuya consecuencia directa serían los Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981.

El resto de las regiones accedieron a la autonomía por el procedimiento del art. 143 CE, sin perjuicio de algunas peculiaridades a resaltar. Así, en fecha muy temprana, las Cortes Generales aprobaron sendas leyes de transferencia de competencias⁵ para convalidar los excesos estatutarios de las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias. Otra región que presentó peculiaridades en su acceso a la autonomía fue la Comunidad Foral de Navarra pues, aunque formalmente siguió la vía ordinaria del art. 143 CE, le eran de aplicación las disposiciones contenidas en la Disposición Adicional Primera de la Constitución en torno a los derechos históricos de los territorios forales. Esto hizo que la Ley de Amejoramiento⁶ fuese elaborada sin someterse a ningún modelo de procedimiento previsto, superando sus contenidos las previsiones del Título VIII de la Constitución.

5 Las famosas LOTRACA y LOTRAVA: LO 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias adicionales a la Comunidad Autónoma de Canarias y Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal respectivamente.

6 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Esta Ley Orgánica equivale al Estatuto de Autonomía de esta Comunidad.

Transcurrido ya el periodo de cierre inicial de cinco años impuesto por el art. 148.2 CE, y sobre todo tras los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, las Comunidades Autónomas tienden hacia la homogeneización estatutaria plena.

3. Esa homogeneización se aprecia hoy en muchos ámbitos. Uno de ellos es, sin lugar a dudas, el sistema político autonómico. Los sistemas de autogobierno territorial poseen un conjunto de partidos que cuenta con una dinámica propia y con una indiscutible autoconciencia de su autonomía. Así, la ausencia de alternancia ha acabado constituyéndose en una tendencia generalizada del sistema político autonómico, en donde casi la mitad de las Comunidades españolas sólo han conocido un partido de gobierno.

Otro ámbito que tiende a homogeneizarse es el relativo a la organización institucional autonómica. Todas las Comunidades Autónomas gozan de idénticas instituciones básicas de autogobierno⁷, reflejo de las instituciones estatales. Además, se viene produciendo un proceso constante de ampliación del autogobierno con la inclusión de instituciones tales como: el Consejo Consultivo, el Consejo Económico y Social, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo⁸, y también con funciones equiparables a sus instituciones estatales homónimas.

Como especialidad de la organización institucional autonómica, reconocida expresamente en el art. 141.4 CE, hay que hacer mención a dos instituciones características de los territorios insulares. De una parte, los Consejos Insulares baleares, de carácter híbrido –instituciones locales de relevancia autonómica–, tienen atribuidos “el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera” (art. 36 Estatuto de Autonomía de *L’Illes Balears*). De otra parte, los Cabildos canarios, dota-

7 Básicamente Parlamento, Gobierno y Presidente de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, estas instituciones, obviamente, tienen diferentes denominaciones en unas regiones y en otras. Así, a modo de ejemplo: la organización institucional andaluza consta de Parlamento, Junta de Andalucía y Presidente de la Comunidad; en Cataluña las instituciones básicas de autogobierno se denominan Parlamento, Consejo Ejecutivo y Presidente de la Generalidad; en Madrid se organiza en Asamblea Legislativa, Gobierno y Presidente de la Comunidad.

8 Aunque no todas las Comunidades Autónomas gozan ya de estas instituciones, sí que se están poniendo progresivamente en funcionamiento, si bien adoptando diferentes denominaciones. A modo de ejemplo: en Cataluña se han creado el Consejo Consultivo y la Comisión Jurídica Asesora, la *Sindicatura de Comptes* y el *Síndic de Greuges*; en Galicia existen el *Consello Consultivo*, el *Consello Económico e Social de Galicia*, el *Valedor do Pobo*, el Consello de Cuentas.

dos también de una doble condición como gobierno insular y como institución de la Comunidad Autónoma, tienen, *mutatis mutandis*, las mismas características que los Consejos insulares.

4. La homogeneidad también ha alcanzado a todas las Comunidades Autónomas –sin distinción– en cuanto a las competencias. Pese a las diferencias que subsisten entre ellas, de las que quizás la de más importancia sea la policía propia⁹, no puede sostenerse seriamente que constituyan hoy un factor cualitativamente relevante. El hecho cierto es que todas las Comunidades Autónomas tienden a homogeneizar sus regímenes competenciales puesto que todas ellas pretenden alcanzar el máximo techo competencial posible dentro de las posibilidades que arbitran los arts. 148 y 149 CE.

Si hay una competencia de relevancia que sólo ostentan determinadas Comunidades Autónomas, ésta se deriva del art. 149.1.8º CE en lo que se refiere a “la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”. En efecto, Aragón, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia han desarrollado la previsión contenida en el mencionado art. 149.1.8º CE, creando su cuerpo de Derecho civil foral o autonómico. Además, el Tribunal Constitucional ha interpretado extensivamente esta competencia autonómica permitiendo innovar no sólo en las materias reguladas por el derecho especial sino también en cuestiones institucionales que les sean conexas (STC 88/1993, de 12 de marzo).

5. Por lo que hace al sistema electoral, todas las Comunidades Autónomas aplican la regla proporcional de cociente mayor decreciente, comúnmente conocida como fórmula *D'Hondt*. Así, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas se establece una barrera legal directamente dirigida a dejar sin representación a los partidos que no superen un determinado porcentaje del total de votos emitidos. Ese umbral, no obstante, presenta una serie de diferencias dignas de resaltar.

Tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Navarra, País Vasco y en Ceuta y Melilla ese umbral es tan sólo del 3 por 100. En el resto de Comunidades Autónomas, la barrera legal se establece en el 5

⁹ Recordemos que, a fecha de hoy, sólo País Vasco (*Ertzaintza*), Cataluña (*Mossos d'Esquadra*), y Navarra (Policía Foral) cuentan con Policía autónoma transferida por el Ministerio del Interior.

por 100. Además, tanto en el caso de la Comunidad Valenciana como en el de la Región de Murcia ese ya de por sí elevado porcentaje hay que obtenerlo sobre el total de votos de la Región, mientras que en el Estado y en las otras Comunidades Autónomas basta con alcanzarlo sobre el total de votos emitidos en la concreta circunscripción por la que se concurre, lo que a todas luces produce un efecto muy diferente.

Como factor homogeneizador más destacado del sistema electoral podría señalarse el hecho de la preceptiva coincidencia de la fecha de las elecciones en todas las Comunidades Autónomas, salvo aquéllas que accedieron con arreglo al procedimiento del art. 151 CE. No obstante, hay que decir que, dependiendo de la evolución política de cada autonomía, el debate político ha llevado a posiciones opuestas¹⁰.

6. En otro orden de cosas, no existe homogeneidad en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas y viceversa, esto es, de los conflictos de los que deben conocer los tribunales, sobre todo el Tribunal Constitucional.

Es claro que hay Comunidades Autónomas con una conflictividad alta (como Cataluña, País Vasco y Galicia) cuyo número total de conflictos de competencia y de recursos de inconstitucionalidad supera, en algún caso, los doscientos. Otras regiones (como Canarias, Andalucía o, incluso, Cantabria) poseen una conflictividad media, con cotas que están en torno a los veinte o treinta procesos¹¹. Por último, el resto de las Comunidades Autónomas pertenece al grupo de las de conflictividad baja. De estas últimas, además, hemos de mencionar explícitamente el caso de la Región de Murcia que es la única Comunidad Autónoma que hasta hace muy poco no había planteado ningún recurso de inconstitucionalidad contra una ley del Estado, ni ha lle-

¹⁰ Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se quiere reducir la barrera electoral en las elecciones autonómicas del 5 al 3 por 100, mientras que en las Islas Baleares ésta se elevó del 3 al 5 por 100.

¹¹ Esta situación habría empezado a cambiar durante el segundo Gobierno del PP (2000-2004), en donde se realizó un claro ataque contra determinadas CC.AA. gobernadas por el PSOE, como es el caso de Andalucía o Aragón. De hecho, desde que el PSOE ganara las elecciones generales el 14 de marzo de 2004 se han retirado 58 recursos pendientes de trámite en el Tribunal Constitucional, de los cuales 16 se han hecho desistir por parte del Estado, y 42 por parte de las CC.AA. Mención especial, a este respecto, merece la Comunidad Autónoma de Andalucía pues, dentro del total, 29 desistimientos son suyos, siendo 25 los retirados por la Junta de Andalucía y 4 los del Gobierno central. En el *ranking*, aunque más alejada, le sigue la Comunidad Autónoma de Aragón.

vado jamás hasta el final ningún conflicto de competencias que le enfrentara al Estado o a otra Comunidad Autónoma ¹².

Pero, junto a esa “conflictividad jurisdiccional”, existe otra que enfrenta a distintas Comunidades por obtener del Estado la decisión más beneficiosa sobre bienes o recursos respecto de los cuales la competencia corresponde a éste, tornándose así en árbitro entre las distintas regiones. La muestra más clara de esa “conflictividad no jurisdiccional” es lo que se ha dado en llamar “la guerra del agua”, una guerra que podemos ejemplificar con el caso de Aragón, Castilla-La Mancha o Murcia. Castilla-La Mancha ha impugnado sistemáticamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa cada uno de los acuerdos del Consejo de Ministros que decidían el trasvase de aguas Tajo-Segura. En todas estas impugnaciones, la Región de Murcia se personaba en el proceso como coadyuvante del Estado. Otro supuesto palmario es el que, desde mitad de los años noventa del siglo XX, enfrenta a diversas Comunidades Autónomas, sobre todo a Aragón, con el Estado por el destino final del Plan Hidrológico Nacional y con el consiguiente trasvase de aguas desde el río Ebro al río Segura, pugna que ha tenido su punto álgido en el verano de 2004 ¹³.

¹² De hecho, la Región de Murcia nunca había interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra el Estado. La situación ha cambiado en el año 2004 con la interposición, entre otros, de un recurso de inconstitucionalidad, el núm. 5049-2004 (BOE n° 258, de 26 de octubre de 2004), en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, con el que la Región de Murcia pretendía que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de la totalidad del citado Real Decreto-Ley. Por otra parte, el único conflicto de competencias que la Región de Murcia inició en su día, el promovido contra el Estado a causa del Real Decreto 789/1989, sobre autorización para la implantación de superficies de regadío con aguas subterráneas, que fue registrado en el Tribunal Constitucional con el núm. 2.206-1.989, acabó con el desistimiento del Gobierno regional acordado tres años después.

¹³ Esa “conflictividad no jurisdiccional” de la que venimos hablando se ejemplifica, de un lado, en las manifestaciones que colapsaron las calles de Zaragoza durante el verano de 2004 –que ha culminado con la presentación del recurso de inconstitucionalidad núm. 5209-2004 (BOE n° 295, de 8 de diciembre de 2004)– y en la concentración que tuvo lugar en Murcia en julio del mismo año con el lema “agua para todos”. También en la Comunidad Valenciana se ha hecho presente esa conflictividad a causa de esta “guerra del agua”, cuyo Gobierno ha terminado presentando el recurso de inconstitucionalidad núm. 4786-2004 (BOE n° 273, de 12 de noviembre de 2004) contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio. Así pues, la derogación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional por el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, ha supuesto que la pugna por el agua haya alcanzado niveles de tensión realmente impresionantes, incluso llegándose a trasladar el escenario de la misma, en no pequeña medida, a la Unión Europea.

7. Nos resta hacer una específica referencia a la Comunidad Autónoma de La Rioja¹⁴. Tras una brevísima aproximación geo-demográfica a nuestra Región, el profesor CHUECA RODRÍGUEZ explica cómo la concreta delimitación de la Comunidad Autónoma de La Rioja es consecuencia de la decisión de las fuerzas políticas estatales mayoritarias de generalizar el sistema autonómico hasta convertirlo en la nueva organización territorial del Estado. El autor prosigue con una explicación del proceso de elaboración y aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía, incluyendo también un pausado comentario sobre las dos reformas que, hasta la fecha, se han operado sobre el texto estatutario, así como un exquisito análisis de las consecuencias jurídico-constitucionales que los preceptos más importantes del Estatuto han producido en la práctica.

Desciende después al estudio de los órganos institucionales de nuestra Comunidad. Comienza por el Parlamento de La Rioja: analiza los procedimientos de elaboración, las novedades y las consecuencias jurídicas de sus varios Reglamentos y la distribución de escaños del Parlamento en todas las elecciones autonómicas (1983-2003). Asimismo, se ocupa de exponer el régimen jurídico aplicable al Gobierno y a la Administración Pública del La Rioja, prestándole atención al Presidente del Gobierno de La Rioja. De éste, y como peculiaridad respecto de otras autonomías, diremos aquí que, tras la reforma estatutaria de la LO 2/1999, se le ha otorgado el poder de disolución anticipada del Parlamento, lo que quizás permita hablar, en opinión del autor recensionado, “de un régimen parlamentario típico”.

También hay cabida para un análisis minucioso del sistema electoral riojano, así como de los vaivenes electorales riojanos. Pero lo que más nos interesa resaltar, por habernos parecido muy instructivo aunque poco frecuentado en el volumen comentado, es la descripción que de las principales políticas públicas riojanas lleva a cabo el profesor CHUECA RODRÍGUEZ, centrándose en: la política de consolidación institucional, la política fiscal y financiera, el problema del “efecto frontera” y en la política vitivinícola.

Nos quedamos, en fin, con la idea del autor del comentario sobre nuestra Comunidad Autónoma de que “la estructura institucional de que se ha

¹⁴ La parte dedicada a la Comunidad Autónoma de La Rioja que se contiene en cada *Informe de las Comunidades Autónomas* del Instituto de Derecho Público, al que nos hemos referido *supra* en la nota 1 pág. 1, corre a cargo del Prof. Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja, desde el año 1993 hasta la actualidad.

dotado y las potenciales para el diseño de ambiciosas políticas sectoriales anuncian un rico y variado futuro” para La Rioja.

8. La conclusión que se deduce de la lectura de esta monografía es muy positiva. En tan sólo veinticinco años España ha pasado de estar totalmente centralizado a ser un Estado autonómico con una descentralización tal que poco tiene que envidiar a un Estado Federal. De la misma manera, partiendo de una desigualdad jurídica explícita (*ex arts. 143 y 151 CE*), se ha conseguido una homogeneización de casi todos los aspectos de la autorregulación de las regiones autónomas, proceso de homogeneización que, por lo demás, aún no ha llegado a su fin. Especial mención merece, asimismo, el surgimiento de una nueva conciencia de identidad propia en regiones que históricamente habían carecido de ella, como puede ser el caso de los castellano-leoneses, los extremeños o los murcianos.

La visión optimista que, desde estas líneas, queremos transmitir es que ya ha llegado el momento de ahondar en las relaciones interregionales, no sólo de las Comunidades Autónomas con el Estado sino también de éstas entre sí, para hacer realmente efectivo el principio de solidaridad interterritorial, consagrado en el art. 138.1 CE, con el fin de crear una sociedad más justa y, a la vez, más próspera.

Esta monografía, en fin, resulta del todo punto recomendable ya que es un vívido relato de la realidad histórica, política y jurídica de los últimos 25 años de historia de España realizado por especialistas de primera línea que, sin embargo, va mucho más allá de la mera glosa pues los distintos colaboradores proponen soluciones y alumbran posibles tendencias de futuro.