

DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y RESPUESTA ANDALUZA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Francisco Balaguer Callejón
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

SUMARIO

1.-Introducción

2.-¿Por qué se produjo la respuesta andaluza? La indefinición constitucional del modelo de Estado.

3.-¿Cuáles fueron los efectos de la respuesta andaluza? El papel de Andalucía en la transición del Estado regional al Estado autonómico.

4.-¿Cómo se ha proyectado en el tiempo la postura de Andalucía? La oposición de Andalucía frente a los intentos de recuperación del modelo regional.

5.-¿Cuál ha sido la posición de Andalucía en relación con los últimos desarrollos del Estado Autonómico? Andalucía en el proceso de reformas estatutarias.

6.-Andalucía en el futuro del Estado Autonómico.

7.-Conclusiones.

1.-INTRODUCCIÓN

Para comprender el sentido de la "respuesta" andaluza, habría quizás que comenzar haciendo referencia al planteamiento contra el que esa respuesta iba dirigida. Se trataba de una propuesta política de ordenación territorial del Estado basada en la idea de un Estado regional con autonomía sólo para algunos territorios (singularmente Euskadi y Cataluña) y con sometimiento del resto a régimen común o a una autonomía de nivel inferior con carácter permanente. A

mi modo de ver¹, una pretensión de tal naturaleza iba, desde el principio, contra el sentido de la historia y no se correspondía ya en las postrimerías del franquismo y en los primeros años de la transición con los movimientos sociales que, en diversa medida, reivindicaban un régimen de autonomía en los distintos territorios del Estado².

En el caso de Andalucía, todos sabemos muy bien lo que costó conseguir una autonomía de primer nivel. Baste recordar aquí que la primera fecha de celebración del día de Andalucía fue la del 4 de diciembre, conmemorativa de una víctima mortal de la represión de una de las muchas manifestaciones que se celebraron en la transición por la autonomía. La aportación de Andalucía al proceso autonómico fue crucial³ para romper una dinámica desigualitaria en ciernes que difícilmente se va a poder promover de nuevo en el futuro. Los planteamientos de los sectores que pretendían establecer una relación bilateral con un Estado centralista (con "Madrid") en el que sólo algunos territorios tuvieran autonomía política quedaron seriamente dañados desde entonces.

Por otro lado, cabe plantearse si realmente ya tiene sentido, con el desarrollo alcanzado por el Estado autonómico, ese imaginario simbólico en el que Madrid ocupa un lugar esencial como representación de un pasado represor y centralista. Ese Madrid con el que se pretende negociar bilateralmente ya no existe en el contexto de un Estado que ha repartido gran parte de su poder público en diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas

¹ Cfr. una crítica a este planteamiento en mi trabajo "Comentario a *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*", en Carles Viver i Pi Sunyer, Francisco Balaguer Callejón y Javier Tajadura Tejada, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 37-55.

² Como ha indicado recientemente Juan José Solozábal, en un magnífico artículo publicado en el diario El País, "La satisfacción política de los nacionalismos, si esto no constituyese un oximorón o la cuadratura del círculo, no puede justificar una diferencia institucional a favor de las llamadas nacionalidades históricas, que los demás componentes territoriales del Estado entenderían como un privilegio". Cfr. "Lo que necesita nuestro Estado Autonómico", El País, 25 de mayo de 2012.

³ Me remito a mi trabajo "Die Autonome Gemeinschaft Andalusien im Bildungsprozeß des Autonomischen Spanischen Staates", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck, Tübingen, Bd. 47, 1999, pp. 109-130. Este trabajo incorpora la primera (y única hasta donde conozco) traducción al idioma alemán del primer Estatuto de Autonomía de Andalucía. Se puede confrontar igualmente, sobre la posición de Andalucía en los primeros desarrollos del Estado autonómico, mi trabajo "Análisis de veinte años de relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario, Sevilla, 2003.

que son interlocutores necesarios en aquellas cuestiones que afecten al Estado Autonómico. Si tenemos en cuenta que ese Estado está integrado en la Unión Europea y que también allí se ha trasladado gran parte del poder público de Madrid, tendremos que reconocer que muchos discursos de los que se proyectan en el escenario político y constitucional están ya claramente desfasados⁴.

Se podría decir también, desde el otro lado, que estos planteamientos no procedían sólo de los sectores nacionalistas periféricos sino también de algunos sectores de ese "Madrid" ya inexistente, que hubieran visto como algo positivo un Estado centralizado con autonomía política para Cataluña y Euskadi y que han pretendido seguir focalizando la articulación del Estado Autonómico en la relación de "Madrid" con los sectores nacionalistas de las Comunidades catalana y vasca. Parten así de la misma percepción incompleta de la configuración actual del Estado porque, como es obvio, los poderes territoriales existentes ahora tienen una voz que debe ser atendida y pueden incidir sobre el conjunto del Estado de una manera importante. Baste señalar, por ejemplo, el peso político que "Madrid" Comunidad Autónoma está teniendo en el debate público autonómico para dar cuenta de la imposibilidad de focalizar el debate autonómico en la relación entre dos Comunidades y el Estado.

En realidad, como hemos tenido ocasión de ver en la todavía breve pero intensa historia del Estado autonómico, otras Comunidades Autónomas, además de Euskadi y Cataluña, han ocupado una importante posición reivindicativa frente al Estado en función de la conformación específica de las mayorías a nivel estatal y territorial. Desde Galicia, en tiempos en el que era la única Comunidad gobernada por el entonces principal partido de la oposición (recordemos la propuesta de "Administración Única", por ejemplo), hasta la Comunidad Valenciana o la propia Andalucía, en condiciones de enfrentamiento con el Gobierno de la Nación, cuando ha habido mayorías diferentes. Pero también se han dado otros fenómenos de tensión política entre el Gobierno de la Nación y Comunidades gobernadas por el mismo partido (en

⁴ Todo esto sin negar el hecho de que la actual crisis económica está generando una alteración importante de nuestro sistema constitucional que se manifiesta tanto en el aumento de la dependencia del Estado respecto de Europa, en el plano financiero, cuanto en el correspondiente aumento de la dependencia de las CCAA respecto del Estado.

el caso de la Comunidad de Madrid es ya una constante, aunque antes se produjeron también tensiones, de manera puntual, con Extremadura o con Castilla-La Mancha, por poner algunos ejemplos). E igualmente ha habido situaciones en los que partidos nacionalistas periféricos, que han dependido de los votos de partidos estatales en el gobierno de la Nación para mantenerse en el poder, han dejado a un lado las posiciones reivindicativas frente al Estado. Por tanto, la realidad ha demostrado ser mucho más compleja de lo que algunos sectores académicos y políticos pensaron en los primeros momentos de construcción del Estado autonómico.

Si esta es la situación actual, con la consolidación del Estado autonómico (con independencia de las tendencias involucionistas que se están manifestando con motivo de la crisis económica), tenemos que preguntarnos por la respuesta andaluza a esos planteamientos iniciales que hemos indicado, manifestada a través del referéndum del 28 de febrero de 1980, para ver después cómo se ha proyectado posteriormente en el desarrollo del Estado autonómico y cómo se ha mantenido en los últimos procesos de reformas estatutarias, que han dado lugar a un nuevo modelo de Estatuto.

Lo que el 28 de febrero de 1980 supuso para la estructura territorial del Estado es que un territorio (el que mayor población aporta al Estado, por no hablar de su extensión territorial y su posición estratégica) rompió la pretensión de establecer una dinámica bilateral entre el Estado y otros territorios (propia del Estado regional de principios del siglo XX) abriendo así paso a la construcción de un Estado autonómico de clara orientación federal. La motivación esencial que dio lugar al 28F se ha seguido manteniendo después por Andalucía, partiendo de la idea de que es necesario garantizar la igualdad de *status* de las Comunidades Autónomas en la construcción de un futuro común, para hacer posible la igualdad de derechos de la ciudadanía en cualquier parte del Estado.

En todo caso, como veremos, esta tensión entre Estado regional clásico y Estado autonómico venía propiciada por la indefinición constitucional sobre el modelo territorial de Estado, que hacía posible una diversidad de interpretaciones y también una orientación diferente de la organización territorial dentro del marco de la Constitución.

2.-¿POR QUÉ SE PRODUJO LA RESPUESTA ANDALUZA? LA INDEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE ESTADO.

Sería el profesor Cruz Villalón el que resaltara, casi desde el comienzo de implantación del régimen constitucional en nuestro país, la desconstitucionalización que se operaba sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 1978⁵. Esta desconstitucionalización estaba motivada, en gran medida, por las dificultades que en el proceso constituyente se dieron para consensuar la estructura del Estado entre los diversos partidos, cuyas opciones (por señalar sólo los grupos con representación parlamentaria relevante) iban desde la mera descentralización administrativa hasta el Estado federal. De hecho, las fisuras del consenso, por mínimas que fueran, se produjeron precisamente como consecuencia de la articulación concreta que se realizó en el texto definitivo, tanto por la forma en que se reconocieron los llamados "derechos forales" (que no fue aceptada por los sectores nacionalistas del País Vasco) cuanto por la incorporación del término "nacionalidades" para hacer referencia a las comunidades políticas con voluntad de autonomía (que fue muy cuestionada por los grupos más conservadores). Se ha dicho siempre que cada uno de los sectores que participaron en el consenso "se llevó a su casa" su propio texto constitucional, su propia Constitución, diferente a la que se llevaron los demás. Si esto es cierto -y no resulta necesariamente patológico- cuanto más en relación con la ordenación territorial del Estado, puesto que la Constitución contiene un amplio marco dentro del cual eran posibles diversos modelos.

El pluralismo territorial no es sino una manifestación del principio pluralista que rige a la Constitución democrática española y que da lugar al reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones⁶. El pluralismo territorial

⁵ Pedro Cruz Villalón, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *RFDUC*, n. 4, 1982, p. 59. Cfr. Igualmente, Pedro Cruz Villalón, "Introducción: la Constitución territorial del Estado" en P. Cruz, A. Porras, M. Medina, M. Terol, *El Estatuto de Andalucía. I. Las competencias*, Ed. Ariel, Barcelona, 1990.

⁶ Cfr. sobre el regionalismo como elemento estructural del Estado constitucional, especialmente en el ámbito del Derecho europeo, Peter Häberle, "Problemas fundamentales de una teoría constitucional del regionalismo en perspectiva comparada", en *Estudios de Derecho Público, Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997, Vol. II, pp. 1161 y ss.; así como Peter Häberle, *Retos actuales del Estado constitucional*, IVAP, Oñati, 1996, pp. 47 y ss. Cfr. igualmente de este autor "El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, julio-diciembre de 2008, pp. 347-354. Disponible en Internet: <http://www.ugr.es/~redce/>.

no va unido, necesariamente, al pluralismo político, ya que en las CCAA pueden formarse gobiernos que sean representativos de las mismas mayorías que conforman el gobierno de la Nación. Ahora bien, una ordenación constitucional sólida del territorio es aquella en la que el pluralismo territorial se incorpora a la estructura constitucional misma y no depende de la estructura política. Esto es, exige que no exista relación de dependencia entre el pluralismo territorial y el pluralismo político y que, por tanto, los derechos y obligaciones de los entes territoriales no dependan, para bien ni para mal, de sus afinidades o sus diferencias con el poder central. Esa relación de dependencia es, sin embargo, la que se ha producido en el Estado autonómico español debido al carácter abierto que el modelo territorial presenta en la Constitución.

Para romper esa dependencia serían necesarias dos condiciones: la primera, que la ordenación territorial quede directamente determinada a nivel constitucional, en la propia Constitución. La segunda, que la autonomía (y, por tanto, los derechos de las CCAA) sea reconocida en base a un principio de igualdad en ese nivel constitucional. Esas dos condiciones no existen en nuestro sistema constitucional lo que provoca que el nivel político y el constitucional se confundan continuamente generando una espiral que, necesariamente, termina por reducir cada vez más el ámbito de lo constitucional ampliando el de lo político⁷.

En definitiva, la indefinición constitucional del modelo de Estado ha provocado que el Estado autonómico haya estado condicionado, no sólo en su configuración inicial sino también en su evolución posterior, por factores políticos coyunturales. La respuesta andaluza se integró como uno más de esos factores en el nacimiento del Estado autonómico, cerrando la puerta a la posibilidad de un Estado regional basado en la descentralización política para algunos territorios y en una autonomía de segundo nivel para los demás. Posteriormente, esa misma indefinición ha hecho posible la aparición de múltiples tensiones en las que igualmente intervendría Andalucía especialmente en la vertiente específica de la

⁷ Esta valoración, que ya realizara hace algunos unos años, sigue estando vigente, me parece, en la configuración actual de nuestro Estado autonómico. Cfr. mi trabajo "Die Autonome Gemeinschaft Andalusien im Bildungsprozeß des Autonomen Spanischen Staates", *cit.*, pp. 109-130.

contraposición entre formulaciones igualitarias y desigualitarias de la organización territorial del Estado.

3.-¿CUÁLES FUERON LOS EFECTOS DE LA RESPUESTA ANDALUZA? EL PAPEL DE ANDALUCÍA EN LA TRANSICIÓN DEL ESTADO REGIONAL AL ESTADO AUTONÓMICO.

Se podría decir que el Estado autonómico fue, por así decirlo, una construcción desarrollada en la práctica constitucional como un modelo de transición entre el modelo regional clásico y el modelo de Estado Federal. Ese modelo constitucional es sin duda el más congruente con los principios constitucionales pero, pese a ello, no es el que menos obstáculos presenta para su implantación a partir de la propia Constitución. En efecto, además de la desconstitucionalización del modelo de Estado, la Constitución consagraba una desigualdad de partida entre los territorios "históricos" (Cataluña, Galicia y el País Vasco) y los demás. Mientras que los primeros podían acceder a una autonomía plena sin necesidad de someterse a los requisitos (casi imposibles de cumplir) previstos en el artículo 151.1 CE, los segundos debían de esperar el plazo de cinco años previsto en el artículo 148.2 CE para asumir la totalidad de las competencias que la Constitución permite a las Comunidades Autónomas⁸. Esa desigualdad sólo podía ser salvada, por tanto, con el transcurso del tiempo o, como ocurrió con Andalucía, merced a un gran esfuerzo político manifestado en el referéndum de iniciativa autonómica⁹. La desigualdad era expresión del

⁸ La Disposición Transitoria 2ª de la Constitución establece que "Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico".

⁹ Andalucía fue la única Comunidad Autónoma que se sometió a los requisitos casi insalvables del artículo 151.1 CE. De acuerdo con ese precepto: "No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del Artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del Artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica". Aun cuando el Referéndum de 28 de febrero de 1980 consiguió el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores en el conjunto de Andalucía y en siete de las ocho provincias,

modelo que inspira en parte a la Constitución: el Estado regional del período de entreguerras, que reconoce autonomía a determinados territorios, manteniendo una estructura unitaria para el resto del Estado. Este tipo de Estado, al no organizarse de manera descentralizada con carácter general, no requería, como el Estado Federal, una integración de la voluntad territorial en la nacional y por eso la Constitución de la Segunda República no necesitaba un parlamento bicameral, con una segunda cámara destinada a cumplir esa función.

El modelo de Estado regional de ese periodo, basado en la autonomía de determinados territorios y el sometimiento de todos los demás al poder directo del Estado (de régimen común, por tanto), no siempre era aceptado incondicionalmente por estos últimos, que al menos en nuestro país, percibían como un privilegio, en las palabras de Llorens¹⁰, la autonomía concedida a las demás. Un sistema así sólo puede funcionar cuando son muy pocos los territorios con singularidades y con conciencia nacional o regional y el resto, la inmensa mayoría, participan de la misma conciencia nacional sin singularidades regionales relevantes y sin pretensiones de autogobierno. En un país como

una de ellas, Almería, se quedó descolgada, pues consiguiendo una mayoría muy amplia de votos afirmativos, no llegó a la mayoría absoluta de los electores (a ello no fue ajena la postura de abstención promovida por el entonces partido en el Gobierno: la Unión de Centro Democrático). Para evitar que Andalucía, que había manifestado una voluntad autonómica muy superior a la de los otros territorios (incluidos los considerados "históricos") no pudiera acceder a la autonomía plena, se modificó la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum, previéndose la posibilidad de que la iniciativa autonómica de la provincia que no había conseguido la mayoría absoluta del censo fuera sustituida por las Cortes Generales. Un mecanismo cuya constitucionalidad fue muy discutida en la doctrina. Cfr.: Antonio Porras Nadales: "El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 15, mayo-junio de 1980. Cfr. igualmente, Manuel Bonachela Mesas: "El proceso autonómico andaluz: una aplicación peculiar del artículo 151 de la Constitución", en J. Cazorla (comp.), *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984.

¹⁰ Cfr. Eduardo L. Llorens, *La autonomía en la integración política*, EDERSA, Madrid 1932, p. 175. Cfr. igualmente N. Alcalá Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, 1936; Cívitas, Madrid, 1981, pp. 95 ss. Señalaba Alcalá Zamora las diferencias entre un régimen federal y un régimen federalizable o ecléctico, como el instaurado por la Constitución de 1931. En el sistema federal "están garantizadas tres igualdades: primera, la de jurisdicción del Poder central sobre todas las regiones; segunda, la de autonomía interna en cada una de ellas; tercera, la del influjo recíproco, mutuo o indirecto de cada una sobre las demás, y viceversa. En cambio, con una Constitución federalizable, que permite la gran ventaja de adaptar el sistema sin uniformidad (que la uniformidad no es siempre unitaria) a realidades diferenciales, y a voluntades distintas, se llega inevitablemente a estas tres desigualdades, que suponen peligro, si no se remedian o contrapesan: primera, el Poder central ejerce autoridad más intensa y extensa sobre las regiones y provincias de derecho común; segunda, cada una de ellas goza de menor libertad que las autónomas; tercera, cualquiera de éstas aumenta su potestad propia con la de influjo directo, y a veces decisivo, en la vida interior de las otras, sustrayéndose a la reciprocidad del efecto contrario" (*ibídem*, p. 96).

España que surgió históricamente de la agrupación de reinos y de territorios conquistados, su implantación era de dudoso éxito.

El fracaso, al menos provisional, de ese modelo, vendría justamente de la reacción de Andalucía frente a la pretensión del Gobierno de la época¹¹ de consagrar un modelo regional como el del periodo de entreguerras con Comunidades Autónomas de primer nivel y otros territorios similares a los de régimen común, con una autonomía mínima reconocida en sus Estatutos. La expresión con la que se sintetizó y se sigue manifestando el rechazo a una autonomía plena para todos los territorios es la del "café para todos", que cuestionaba que fuera posible una ordenación territorial plenamente descentralizada con igualdad de *status* para las diversas Comunidades Autónomas. Andalucía rechazó ese planteamiento y abrió así la puerta a la construcción del Estado autonómico. En efecto, la abrió no sólo por ser el territorio con mayor población (y el segundo por extensión territorial) del Estado, sino también por servir de estímulo y ejemplo a las reivindicaciones autonómicas de otras regiones, dando lugar ya de entrada, a la concesión por medios extraestatutarios, de competencias más amplias a dos de ellas: Valencia y Canarias¹².

Se podría decir así que la autonomía de Andalucía marcó el punto de transición del Estado regional que se pretendía imitar de la Segunda República al Estado Autonómico que, asentado sobre principios constitucionales se orientaba hacia un modelo federal. En efecto, ese modelo autonómico presentada bastantes similitudes con los sistemas federales, tanto por lo que se refiere a la calidad y cantidad de competencias transferidas a las Comunidades Autónomas cuanto por la protección constitucional de la autonomía conferida a éstas. Si bien los Estatutos de Autonomía no son formalmente una auténtica Constitución, lo cierto es que su modificación no es posible si no media la voluntad conforme de la Comunidad Autónoma. Por más que esta característica sea también peculiar del Estado regional clásico¹³, lo cierto es que la garantía constitucional de la

¹¹ El Gobierno de la Unión de Centro Democrático de Adolfo Suárez, que quería frenar el proceso de generalización de la autonomía (1980).

¹² A través de sendas Leyes Orgánicas de transferencias basadas en el artículo 150.2 CE: la LOTRAVA y la LOTRACA, ambas de 1982.

¹³ Como indicara Ambrosini. Cfr. Gaspare Ambrosini, "Un tipo intermedio di Stato tra l'*unitario* e il *federale* caratterizzato dall'*autonomia regionale*", publicado en 1933 en la *Rivista di Diritto*

autonomía adquiere una dimensión distinta cuando nos encontramos ante una Constitución normativa en la que una auténtica jurisdicción constitucional tiene la capacidad para controlar las decisiones estatales o autonómicas que vayan en contra de lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y estatutarias. La dimensión constitucional del Estatuto se incrementa entonces en su función de parámetro constitucional no sólo de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, sino también de las actuaciones estatales. De ese modo, el ordenamiento autonómico se sitúa en posición de paridad frente al ordenamiento estatal (el de las instituciones generales del Estado) en cuanto ambos están sometidos a las condiciones de validez definidas en el ordenamiento constitucional¹⁴. Ello explica también que aun cuando las Comunidades Autónomas no puedan definirse como "Estados", el propio Tribunal Constitucional haya reconocido su cualidad estatal en el sentido de que el término "Estado" no sólo hace referencia, en la Constitución, a las instituciones generales del Estado sino también a las instituciones autonómicas del Estado, por cuanto éstas integran también al Estado como totalidad de la organización jurídico-política de la nación española¹⁵. Un reconocimiento de cualidad estatal de las CCAA que se mantiene en las últimas sentencias, incluida la 31/2010 de 28 de junio, relativa al Estatuto de Cataluña¹⁶, a pesar de la visión tan limitada que de la posición de los Estatutos en nuestro sistema constitucional se proyecta en esas sentencias¹⁷.

Publico, ahora en la recopilación del mismo autor *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Edizioni Italiane, Roma, 1945.

¹⁴ Cfr. mi trabajo *Fuentes del Derecho*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, Vol. I, pp.83 y ss.; vol. II (1992), pp. 133 y ss.

¹⁵ Así, en la STC 32/1981, FJ 5. Cfr. sobre la jurisprudencia constitucional en la relación Estado-Comunidades Autónomas, la obra del profesor Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la Constitución, a los Presidentes de las Comunidades Autónomas no sólo les corresponde la representación suprema de la respectiva Comunidad, sino también la representación ordinaria del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE) mientras que el representante del Gobierno de la Nación es sólo Delegado del gobierno (no del Estado) de acuerdo con el artículo 154 CE.

¹⁶ FJ 13: "el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse "Estado central", con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto".

¹⁷ Cfr. mis trabajos "Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010 de 28 de junio", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, octubre de 2010, pp. 50 y ss.; "El Estado Autonómico en el contexto de la integración europea. Un comentario a la STC 31/2010,

Todo lo anterior no implica, naturalmente, una equiparación plena entre sistema federal y autonómico, sino tan sólo una marcada tendencia federalizante del Estado autonómico. Tendencia que no deja de presentar diferencias significativas, pero que recibió un fuerte impulso por medio de la jurisprudencia constitucional, especialmente a través de las SSTC 118/1996 y 61/1997 que establecieron una nueva concepción de las relaciones entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico en la que la validez del Derecho estatal ya no aparecía como incondicionada (por virtud de la regla de supletoriedad) y era posible el control de validez del Derecho estatal producido más allá de sus competencias constitucionales (algo inviable hasta entonces dado que el Derecho estatal se consideraba siempre válido aunque inaplicable en las CCAA que hubieran asumido y ejercido competencias sobre la materia correspondiente)¹⁸.

Sin embargo, el obstáculo permanente para la definitiva federalización del sistema, sigue siendo la de la persistente eficacia del llamado "principio dispositivo"¹⁹, del carácter abierto del sistema, sobre el que el proceso de formación de las Comunidades Autónomas se asentó y que, si bien ha permitido dotar de flexibilidad al Estado autonómico, también ha impedido el cierre del modelo²⁰.

de 28 de junio", en E. Álvarez Conde y Cecilia Rosado Villaverde (Dirs.) *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, pp. 27-72 y "El Tribunal Constitucional como "supremo intérprete" de la Ley de Aguas. Una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011" *REAF*, núm. 14, octubre 2011, p. 114-151.

¹⁸ Cfr., sobre esta cuestión, mi trabajo "Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad", *Revista de Derecho Político*, n. 44, 1998, pp. 285-305.

¹⁹ En virtud del cual, la configuración de la autonomía como un derecho atribuido a las nacionalidades y regiones, permitió a estas decidir desde si accedían o no a la autonomía, hasta el número y la calidad de las competencias que asumirían, dentro del marco constitucional, así como la configuración concreta de sus instituciones de autogobierno. En favor de este principio hay que decir que ha favorecido la consolidación de una amplia descentralización política sin excesivos traumas, justamente por el carácter gradual con que se ha producido. No se puede desconocer, por tanto, esa funcionalidad inicial del principio dispositivo ligado al Estado regional. Cuestión distinta es que, en la actualidad, pueda considerarse un principio compatible con las exigencias estructurales del Estado autonómico.

²⁰ Cfr. al respecto, mi trabajo "Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CCAA", en Francisco Rubio Llorente, José Álvarez Junco (eds.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 565-583.

4.-¿CÓMO SE HA PROYECTADO EN EL TIEMPO LA POSTURA DE ANDALUCÍA? LA OPOSICIÓN DE ANDALUCÍA FRENTE A LOS INTENTOS DE RECUPERACIÓN DEL MODELO REGIONAL

Puesto que en la Constitución se conciliaban mecanismos propios del Estado regional clásico y de un Estado autonómico con tendencia federalizante, la definitiva implantación del Estado autonómico iba ya lastrada desde su comienzo, con graves problemas de articulación interna, originados sobre todo por el "principio dispositivo", que se reflejarían en conflictos generados posteriormente. Por otro lado, la tensión básica entre igualdad y asimetría en la organización territorial del Estado se mantendría, aunque reformulada en función de las nuevas condiciones de evolución del Estado autonómico.

Entre esas nuevas condiciones, la más destacable sería la de la relativa igualación competencial e institucional que se generó a partir del año 1992. En efecto, una vez que pasaron los cinco años desde la aprobación de los Estatutos de autonomía se planteó por parte de las CCAA que no habían podido asumir todas las competencias que la Constitución no atribuye al Estado, la voluntad de equiparar sus niveles competenciales con las demás. Se debatió entonces si se debía seguir la vía de la reforma de los estatutos (más lenta, pero que permitía asumir las competencias como estatutarias, como propias de la CA) o si era mejor seguir la vía de una descentralización competencial por medio del artículo 150.2 CE (teóricamente más rápida, pero que planteaba el inconveniente de que las competencias que se transfieren a las CCAA son extraestatutarias). Finalmente se optó por una solución mixta: se siguió la vía del 150.2 mediante la LO 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y posteriormente se modificaron los Estatutos de esas CCAA para incorporar las nuevas competencias como propias.

Esta relativa igualación competencial estará en la base de nuevos desarrollos jurisprudenciales y doctrinales así como de nuevas reivindicaciones políticas. En el plano jurisprudencial resulta especialmente destacable, a los efectos de este trabajo, la evolución que se produce en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE.

En el plano doctrinal y político tenemos que hacer referencia a los planteamientos que se articulan en relación con los llamados "hechos diferenciales" y la asimetría en el Estado autonómico así como respecto del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

1-Por lo que se refiere a la primera cuestión, la relativa igualación competencial contribuirá decisivamente a la formulación de la nueva jurisprudencia constitucional relativa a la supletoriedad del Derecho estatal sobre el autonómico. Hay que tener en cuenta que una de las deficiencias de nuestro Estado autonómico consiste en la inexistencia de un sistema de distribución de competencias racional que dejara establecidas ya en la propia Constitución las competencias del Estado y de las CCAA. En efecto, al remitir a los Estatutos de Autonomía con la doble cláusula residual del artículo 149.3 CE, las competencias de cada Comunidad respecto del Estado pueden ser muy distintas, porque no dependen de la Constitución sino de la redacción concreta que se haya dado a los Estatutos, lo que ha generado tensiones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos y problemas que van desde el ámbito de las relaciones entre ordenamientos y los correspondientes conflictos normativos, hasta la esfera procesal de los conflictos de competencias.

Pues bien, respecto de las relaciones entre ordenamientos, debemos recordar la lesión competencial a las CCAA operada a través del planteamiento abierto en la propia jurisprudencia del TC desde el año 1981, por el que el Estado tenía una competencia general e ilimitada para regular cualquier materia como consecuencia, por un lado de la desigualdad competencial entre las CCAA y por otro de la posibilidad de que las CCAA no quisieran hacer uso de sus competencias aplicándose entonces la norma estatal -válida en todo caso- como norma supletoria en virtud de lo establecido en el artículo 149.3 CE²¹. Esta

²¹ Esta argumentación se sostuvo ya en la STC 5/1981 de 13 de febrero donde se estableció el principio de que la regla de supletoriedad suponía la validez general del derecho estatal y la consiguiente preferencia aplicativa del derecho autonómico producido en el ejercicio de sus legítimas competencias. Se distinguía así entre el derecho autonómico válido como derecho aplicable en primer término en cada Comunidad Autónoma, y el derecho estatal supletorio como derecho aplicable automáticamente en segundo término en ausencia de normativa autonómica. Principio que de un modo u otro se mantendrá hasta las SSTC 118/1996 y 61/1997, pese a que en pronunciamientos anteriores, desde la STC 15/1989 de 26 de enero (FJ 1) se asegura que la regla de supletoriedad no es una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado y que incluso en la STC 147/1991 se llega a afirmar (en

doctrina desconocía en la práctica la cualidad ordinamental del Derecho autonómico, obligando a las CCAA a regular todas las materias objeto de su competencia (aun cuando no existiera un interés político por parte de las mismas en hacerlo, por entender que era mejor dejar ese ámbito sin intervención normativa) pues en caso contrario se aplicaría el Derecho estatal.

Como ya hemos indicado, desde las SSTC 118/1996 y 61/1997 se corrige esa lesión a las competencias autonómicas entendiendo ya la regla de supletoriedad como un mecanismo de integración del derecho autonómico a disposición del aplicador del derecho en la Comunidad Autónoma. Esta nueva jurisprudencia fue posible gracias a la igualación competencial básica entre CCAA que permitió al Tribunal Constitucional reinterpretar la regla de supletoriedad y establecer límites a la validez de las normas estatales precisamente por el hecho de que ya no tenía sentido admitir la posibilidad de un Derecho estatal válido en todo caso y aplicable en las CCAA que carecían de competencias, una vez que todas las CCAA habían asumido básicamente las mismas competencias. Una de las muchas lecciones que podemos extraer de esta evolución jurisprudencial es que la igualación competencial no es necesariamente negativa para las CCAA que quieren diferenciarse políticamente de las demás. Por el contrario, esa igualación ha tenido un efecto positivo de racionalización del Estado autonómico y de limitación de las posibilidades de intervención del Estado sobre las CCAA, amparada hasta ese momento por la desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas.

2-De otro lado, en el plano doctrinal y político, se promueven nuevas orientaciones del Estado autonómico, en sentido asimétrico, debido a diversas circunstancias políticas que se producen con posterioridad a la progresiva homogeneidad competencial provocada por los Acuerdos Autonómicos de 1992 y el proceso subsiguiente de reforma de los Estatutos de autonomía de las Comunidades de autonomía diferida. Ante todo, ese proceso de homogeneización, junto con el proceso de integración europea, provocó cierto malestar en algunos sectores nacionalistas periféricos por lo que podía suponer

manifiesta contradicción con el enunciado del artículo 149.3 CE) en el fallo, que determinados preceptos estatales son "inaplicables, directa o supletoriamente en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia".

de pérdida de capacidad política tanto en los órganos de negociación multilateral cuanto en la adopción de decisiones relativas a asuntos europeos (fase ascendente) y en la aplicación del Derecho europeo (fase descendente).

Ese malestar encuentra un cauce privilegiado de expresión en los años sucesivos debido a la debilidad política del Gobierno de la Nación arrastrada desde 1993, con la imposibilidad de gobernar en solitario sin el apoyo de los partidos nacionalistas y al enfrentamiento radical entre los dos grandes partidos nacionales.

Se plantea entonces un debate sobre los "hechos diferenciales" de algunas CCAA así como una tensión específica en relación con la alternativa de negociación multilateral o bilateral con las instituciones generales del Estado. La equiparación competencial era contemplada como una amenaza por algunos sectores nacionalistas periféricos porque obligaba a establecer una relación permanente e institucionalizada entre el Estado y las CCAA, de carácter multilateral. La posición de estos partidos nacionalistas quedaba fuertemente diluida en una relación multilateral del Estado y las CCAA. Más aún, la presencia predominante de los grandes partidos nacionales en los gobiernos autonómicos, provocaba una clara debilidad de los partidos nacionalistas periféricos en relación con la defensa de sus intereses. Una relación multilateral haría posible la imposición permanente, por el sistema de mayorías, de los planteamientos de los partidos de ámbito estatal, como consecuencia de la inexistencia de una cultura política autonómica en la que las CCAA defendieran sus intereses propios y no los de sus partidos a nivel estatal.

La reacción frente a esta situación se manifiesta a través de diversos mecanismos. Por un lado, se intentan asumir nuevas competencias auspiciando "relecturas" de la Constitución. Sin embargo, comoquiera que esto provoca problemas de constitucionalidad, se intentan nuevas vías que hagan posible una diferenciación entre CCAA. Es el caso de la reivindicación de un nuevo sistema de financiación autonómica, que finalmente se implantará para el período 1997-2001 y que estaba destinado (aunque finalmente ello no se consiguiera por otros motivos) a hacer posible una competencia fiscal entre las CCAA con el aumento de los ingresos por las CCAA más ricas en detrimento de las más pobres.

Igualmente irían en esa dirección los conceptos ya mencionados de «hecho diferencial» o de asimetría²². A través de los hechos diferenciales se intentó singularizar a determinadas CCAA sobre las demás, haciendo posible el retorno a fórmulas bilaterales de relación entre el Estado y esas CCAA. Esta situación terminaría en parte con la mayoría absoluta del PP en el año 2000 y la pérdida de la mayoría absoluta de CiU en Cataluña en 1999, que provocó su dependencia del PP para gobernar en Cataluña.

En ese período de mayoría absoluta en el Gobierno de la Nación, se produjo una involución del Estado Autonómico, con una centralización importante de las competencias mediante el uso excesivo de las cláusulas competenciales horizontales del Estado, generando un creciente malestar que daría lugar posteriormente a nuevas tensiones, con el llamado "Plan Ibarretxe", así como a intentos de establecer nuevas garantías de las competencias mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía. La posición de Andalucía en ese período sería la de defensa de las competencias propias frente al Gobierno de la Nación y de reivindicación del Estado autonómico frente a los intentos de recentralización.

Desde el punto de vista de la tensión entre igualdad y asimetría, sin embargo, será el período anterior de gobierno del PP el que provoque la reacción de la Comunidad Autónoma en relación con los pactos que dieron lugar al nuevo sistema de financiación autonómica puesto en marcha para el período 1997-2001. Andalucía no se incorpora a ese nuevo modelo de financiación, recurriéndolo ante el Tribunal Constitucional, lo que sería objeto de penalización económica específica por cuanto que no se actualizaría el censo para determinar la financiación autonómica procedente del Estado a pesar del aumento de la población andaluza en medio millón de personas.

La oposición de Andalucía se basó en el temor a que se produjera una concurrencia fiscal entre CCAA, de manera que las que tenían mayores índices de riqueza pudieran bajar la presión fiscal vía IRPF para atraer así capitales de

²² Cfr. sobre esta cuestión, mi trabajo "Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico", en Alberto Pérez Calvo (ed.), *Estado, Nación y Soberanía (problemas actuales en Europa)*, Ed. Temas del Senado, Madrid, 2000, pp. 85-103.

otras CCAA. Hay que tener en cuenta que el sentido de la reforma no estaba orientado a la legítima pretensión de obtener mayores ingresos puesto que, para conseguir esa finalidad, hubiera bastado con incrementar el porcentaje de participación territorializada en el IRPF o con establecer recargos sobre ese impuesto, toda vez que la legitimidad constitucional de esos recargos era clara desde la STC 150/1990. Lo que se pretendía no era obtener mayores ingresos aumentando la presión impositiva interna en la Comunidad Autónoma, sino obtenerlos interviniendo activamente en la política económica global, mediante la reducción de la presión impositiva: atrayendo capitales procedentes de otras Comunidades Autónomas.

Sin embargo, lo cierto es que el sistema de financiación 1997-2001 demostró ser un fiasco desde esa perspectiva porque se produjeron dos circunstancias concurrentes que lo neutralizaron. Por un lado, el nuevo modelo de financiación se enfrentó desde el principio a algunos problemas derivados de la situación económica. El descenso de la recaudación del IRPF, y la disminución del caudal aportado por la tributación de las rentas de capital (como consecuencia de la rebaja progresiva de los tipos de interés) dio al traste con las expectativas que había generado en sus promotores. Por otro lado, el gobierno de la Nación, que tan pacíficamente aceptó el nuevo sistema de financiación y que lo puso en marcha para 1997, limitó las posibilidades de las CCAA de reducir la presión fiscal en sus territorios al reformar en 1998 el IRPF. La intención era clara: se cedía parte del impuesto, pero se dificultaba en la práctica a las CCAA que pudieran bajar la presión impositiva, mediante una fuerte reducción de la carga fiscal operada por el propio gobierno con la reforma del IRPF. Aunque esa reducción se producía en el tramo estatal del impuesto, las CCAA se quedaron sin capacidad real para bajar la presión fiscal²³.

Desde el punto de vista de la posición de Andalucía, esta neutralización práctica de los efectos negativos del sistema -respecto de una posible concurrencia fiscal entre CCAA- hizo posible una posterior aceptación por parte

²³ Cfr. mis trabajos "La financiación de las Comunidades Autónomas", en Luis López Guerra (coordinador), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 477-491 y "La Financiación de las Comunidades Autónomas y la constitucionalización del Estado Autonómico", en José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera: *El Estado Autonómico Integración, solidaridad y diversidad*, Editorial Colex, Madrid, 2005, vol. I, pp. 607-618.

de la Comunidad Autónoma de los sucesivos sistemas de financiación, pese a que se basaban también en la cesión parcial del IRPF²⁴.

5.-¿CUÁL HA SIDO LA POSICIÓN DE ANDALUCÍA EN RELACIÓN CON LOS ÚLTIMOS DESARROLLOS DEL ESTADO AUTONÓMICO? ANDALUCÍA EN EL PROCESO DE REFORMAS ESTATUTARIAS.

Las últimas reformas estatutarias no se plantearon ya desde la perspectiva de la tensión entre asimetría e igualdad, por cuanto los promotores de la reforma catalana dejaron bien claro, desde el principio, que no pretendían exclusividad alguna en cuanto a las propuestas de reforma que defendían. Esta postura facilitó que otras CCAA realizaran reformas más o menos inspiradas en la promovida desde Cataluña²⁵. En lo que a Andalucía se refiere, se puso en marcha una reforma amplia que dio lugar a un nuevo modelo de Estatuto de Autonomía, en el que se incorporaron muchos de los desarrollos institucionales, competenciales y políticos de la Comunidad Autónoma desde su creación²⁶.

De especial interés resulta, a los efectos de esta exposición, la formulación que se expone en el Preámbulo del nuevo Estatuto, para comprender cuál ha sido la posición histórica de Andalucía y cómo esa posición se seguirá manteniendo durante el último proceso de reformas estatutarias. En efecto, los impulsores de la reforma serán conscientes del capital político que supuso para Andalucía el

²⁴ El 27 de julio de 2001 se aprobó el nuevo sistema de financiación de las CCAA que debía regir a partir del año 2002. Este acuerdo se manifestó en diversas reformas legislativas, entre las que destaca la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. El actualmente en vigor se aprobó por el Consejo de Política Fiscal y Financiera por medio del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se manifestó también en diversas reformas legislativas, destacando la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

²⁵ Sobre las recientes reformas estatutarias, cfr. mi trabajo "Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme", en *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di Antonio D'Atena, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 333-393.

²⁶ Cfr. sobre el nuevo Estatuto de Andalucía, mi trabajo "La reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía en el marco de la Constitución", en Francesc Pau y Vall (Coordinador) *Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado*, XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Editorial Tecnos, Madrid, 2008, pp. 153-178.

28 de febrero de 1980 y de la necesidad de mantener ese capital en el futuro. Así, se dice en el Preámbulo del Estatuto de 2007: "El ingente esfuerzo y sacrificio de innumerables generaciones de andaluces y andaluzas a lo largo de los tiempos se ha visto recompensado en la reciente etapa democrática, que es cuando Andalucía expresa con más firmeza su identidad como pueblo a través de la lucha por la autonomía plena"²⁷. No es extraño, por tanto, que el Preámbulo concluya haciendo una apelación al 28F y planteando el nuevo Estatuto como renovación del compromiso adoptado el 28 de Febrero de 1980²⁸.

Esta orientación incluirá la adopción de nuevas posiciones identitarias en la medida en que ese principio de igualdad requiera también de definiciones identitarias diferentes a las existentes hasta ahora. Desde esa perspectiva, el término "realidad nacional" se incorporó finalmente al Preámbulo de acuerdo con la formulación consensuada en las Cortes Generales: "El Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna. En 1978 los andaluces dieron un amplio respaldo al consenso constitucional. Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española". Por su parte, el artículo 1.1 del Estatuto define a Andalucía como nacionalidad histórica: "Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución".

Pero Andalucía no se limita a definir como criterio de su identidad propia la idea de "realidad nacional" y de "nacionalidad histórica", sino que incorpora también

²⁷ Igualmente, se afirma que "Las manifestaciones multitudinarias del 4 de diciembre de 1977 y el referéndum de 28 de febrero de 1980 expresaron la voluntad del pueblo andaluz de situarse en la vanguardia de las aspiraciones de autogobierno de máximo nivel en el conjunto de los pueblos de España. Desde Andalucía se dio un ejemplo extraordinario de unidad a la hora de expresar una voluntad inequívoca por la autonomía plena frente a los que no aceptaban que fuéramos una nacionalidad en el mismo plano que las que se acogían al artículo 151 de la Constitución".

²⁸ "Por ello, y como expresión de su voluntad colectiva representada políticamente a través del Parlamento, el pueblo andaluz ratifica el presente Estatuto de Autonomía de Andalucía, como renovación del compromiso manifestado el 28-F de 1980".

un elemento fundamental de su concepción, no sólo de su posición en el conjunto del Estado, sino de la propia configuración del Estado. Así, el nuevo Estatuto de Andalucía incluye el término "hechos diferenciales", pero no para reivindicar hechos diferenciales²⁹ sino para postular su condición de Comunidad Autónoma defensora de la igualdad de *status* entre Comunidades, marcando así distancias respecto de este concepto. En el Preámbulo del Estatuto de 2007 se dice que: "Hoy, como ayer, partimos de un principio básico, el que planteó Andalucía hace 25 años y que mantiene plenamente su vigencia: Igualdad no significa uniformidad. En España existen singularidades y hechos diferenciales. Andalucía los respeta y reconoce sin duda alguna. Pero, con la misma rotundidad, no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios. Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad".

Esta defensa de la igualdad no se concibe en el Preámbulo como algo contradictorio con la existencia de una identidad propia. De hecho, el Preámbulo comienza afirmando que "Andalucía, a lo largo de su historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo". Ahora bien, de ese carácter singular no pretende derivarse una posición especial de la Comunidad Autónoma en el conjunto del Estado³⁰. En definitiva, la identidad andaluza no se considera contradictoria con la idea de igualdad de *status* de las Comunidades Autónomas y, por tanto, de igualdad de derechos de la ciudadanía en el conjunto del Estado, que ha sido la motivación esencial de Andalucía desde la transición democrática.

6.-ANDALUCÍA EN EL FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO.

²⁹ Salvo la referencia del Preámbulo a que en Andalucía "se ha configurado como hecho diferencial un sistema urbano medido en clave humana" que obviamente no tiene que ver con el sentido habitual de este término.

³⁰ Más allá de la indicación de disponer de una "voz propia en el Estado de las Autonomías, tal y como establece la Constitución Española de 1978" y del recordatorio de que "Andalucía ha sido la única Comunidad que ha tenido una fuente de legitimidad específica en su vía de acceso a la autonomía, expresada en las urnas mediante referéndum, lo que le otorga una identidad propia y una posición incontestable en la configuración territorial del Estado."

La puesta en marcha de la autonomía andaluza coincidió con el acceso al poder estatal del PSOE en octubre de 1982. Se generó así una situación peculiar por cuanto el gobierno estatal y el autonómico se adscribían al mismo partido político. Además concurrían otras circunstancias que no podían dejar de influir en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y que eran notablemente peculiares desde una perspectiva histórica. En primer lugar, tanto el gobierno estatal como el autonómico habían obtenido una amplia legitimación electoral, habiendo sido un importante desencadenante del fracaso político de la anterior mayoría estatal y del acceso del PSOE al poder la crisis provocada por la actitud errática de la UCD ante la cuestión de la vía de acceso de Andalucía a la autonomía. En segundo lugar, el peso político de los líderes nacionales procedentes de Andalucía era muy importante. Tanto el Presidente como el Vicepresidente del Gobierno de la Nación eran andaluces y eran además los líderes estatales del partido en el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Esta situación se transformaría posteriormente dando lugar a períodos de falta de correspondencia en el signo político de la mayoría gobernante en Andalucía, que se ha mantenido siempre igual, con el signo político del partido gobernante a nivel estatal. Por otra parte, durante los primeros años del Estado autonómico, las mayorías absolutas eran la regla en el partido gobernante tanto en Andalucía como en el Estado. Ese fue uno de los motivos por los que no se manifestó en ese período la doble tensión que ha caracterizado posteriormente la relación entre Andalucía y el Estado: por un lado la tensión constitucional entre fórmulas regionales, de autonomía privilegiada para determinados territorios, y fórmulas autonómicas, de construcción del Estado basadas en un principio de igualdad de *status* de todos los territorios. Por otro lado, la tensión política que puede derivarse de la distinta conformación de las mayorías-minorías en las instituciones estatales y autonómicas.

Estas dos cuestiones no están, en absoluto, desvinculadas entre sí, por cuanto que las tensiones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía se han manifestado en ocasiones como consecuencia de la tensión subyacente entre el modelo de Estado regional y el de Estado autonómico y de la presión que los partidos nacionalistas periféricos han realizado para orientar la conformación del modelo territorial en un sentido desigualitario. Quiere esto decir que estas dos variables (la tensión Estado regional/autonómico y la tensión mayoría política

estatal/autonómica) deben ser completadas con la referencia a la posición de la mayoría política estatal ante los nacionalismos periféricos, circunstancialmente condicionada por la ausencia de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y por la necesidad de contar con el respaldo de los partidos nacionalistas periféricos para gobernar. Esta circunstancia se manifestó de forma muy cruda en el momento inicial de acceso a la autonomía, en una situación de mayoría relativa del gobierno de la UCD, pues sería el discurso contrario a la extensión de la autonomía plena lo que propiciaría el conflicto sobre la vía andaluza de acceso a la autonomía. Pero también se manifestó en un periodo posterior, en situación de mayoría relativa del PSOE en primer lugar (con la cesión de los rendimientos del 15% del IRPF por la presión de los nacionalistas catalanes) y de manera más intensa (unida ya a la tensión originada por la diversidad de signo político del gobierno estatal y del autonómico) por el sistema de financiación autonómica aprobado en 1996 para el período 1997-2001, que dio lugar a diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos, entre otras, por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En términos generales, los rasgos patológicos que la dialéctica entre mayorías políticas de distinto signo puede llegar a alcanzar han estado estrechamente conectados hasta ahora, en nuestra experiencia constitucional y estatutaria, con la tensión subyacente entre el modelo regional o asimétrico y el autonómico o igualitario. En efecto, la ausencia de constitucionalización del modelo autonómico y la indefinición y apertura provocada en el nivel constitucional por esa tensión subyacente, han dado lugar a una interferencia permanente de la estructura política del pluralismo territorial en la constitucional.

Si tenemos en cuenta la doble tensión que se genera en relación con la forma territorial de Estado (igualitaria o asimétrica) y con la articulación del pluralismo entre las mayorías de diverso signo en el ámbito estatal y el autonómico, podríamos decir ahora que la primera de esas tensiones recae sobre la estructura constitucional mientras que la segunda recae sobre la estructura política. Sin embargo ambas se han mezclado en la práctica provocando distorsiones indeseables. La patología de esta situación se podría caracterizar así: la tensión entre el modelo de Estado igualitario y el asimétrico ha impedido cerrar el nivel constitucional mediante la plena constitucionalización del Estado autonómico. De ese modo, esa tensión repercute necesariamente sobre la que se produce entre las mayorías de diverso signo en el nivel estatal y autonómico de gobierno, produciendo distorsiones inevitables en las relaciones entre Estado y Comunidad Autónoma y una articulación deficiente del pluralismo territorial.

La evolución futura de esta dinámica es imposible de prever. Ni siquiera podríamos decir que una reproducción de las condiciones previas (mayoría simple del partido en el gobierno de la Nación, presión de los partidos nacionalistas periféricos) generaría necesariamente las mismas tensiones. En la actualidad, la situación es diferente porque el partido en el gobierno estatal cuenta con mayoría absoluta y la crisis económica está produciendo también una alteración de las variables constitucionales que han definido hasta ahora tanto la relación del Estado con la Unión Europea como la relación entre el Estado y las CCAA. En lo que se refiere al objeto de esta exposición, sin embargo, lo que sí parece claro es que la posición de Andalucía no va a experimentar modificaciones sustanciales en el futuro como parece evidenciar la incorporación al nuevo Estatuto de esa posición como elemento referencial identitario de la propia Comunidad Autónoma.

7.-CONCLUSIONES.

Como hemos podido ver a lo largo de esta exposición, Andalucía ha tenido un papel relevante en el desarrollo del Estado Autonómico en relación con una de las variables que han vertebrado desde el principio del debate sobre la organización territorial: la relativa a la tensión entre igualdad/desigualdad de los territorios frente al Estado. En la respuesta andaluza del 28F de 1980, se manifiesta ya la posición de Andalucía frente a los intentos de establecer, con carácter permanente, una diferenciación de *status* entre Comunidades Autónomas. Será justamente esa posición de Andalucía y su incorporación al grupo de las cuatro Comunidades que podríamos definir como de "autonomía plena" la que provocará que las restantes se incorporen posteriormente a esa condición, de acuerdo con las previsiones constitucionales, configurando un Estado Autonómico con igualdad de *status* de las 17 CCAA que lo integran.

Posteriormente, Andalucía mantendrá siempre una actitud vigilante respecto de posibles orientaciones del Estado Autonómico que pudieran suponer una involución desde la perspectiva de esa igualdad de *status*. Esa actitud se traducirá en reacciones políticas especialmente significativas, como la que se produjo frente al modelo de financiación autonómica del período 1997-2001, en un momento en el que todas las CCAA habían asumido ya básicamente las mismas competencias y la cuestión de la financiación parecía que podía determinar el aumento de las diferencias entre ellas. Como se ha argumentado en este trabajo, después se comprobó que no sería así debido a la rebaja del IRPF que aplicó el gobierno de la época así como por la pérdida de capacidad recaudatoria adicional de este impuesto derivada de la rebaja de los tipos y su incidencia negativa en las rentas de capital, lo que explica el cambio de postura de Andalucía en relación con los sucesivos modelos de financiación autonómica a pesar de que se mantuviera en ellos la cesión parcial del IRPF.

Un momento especialmente relevante respecto de la posición de Andalucía será el de las últimas reformas estatutarias. Unas reformas que se plantearon ya, desde el principio, sin voluntad de exclusividad por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que fue la que inició el proceso, configurando un nuevo modelo de Estatuto de Autonomía. Andalucía se incorporó a ese proceso

asumiendo el nuevo modelo de Estatuto e incorporando su propio bagaje autonómico, centrando la reforma en los aspectos que habían articulado la política de la Comunidad Autónoma desde su nacimiento: igualdad de género, prestaciones sociales, educación, etc.

Desde el punto de vista identitario la Comunidad Autónoma incorpora la referencia a la noción de "realidad nacional" en el Preámbulo, que es una formulación que debe situarse también dentro del contexto de la voluntad de no situarse ni desde el punto de vista competencial ni desde otras perspectivas en una posición distinta a otras CCAA. En el propio Preámbulo del nuevo Estatuto se expresa esa vocación de manera muy clara, como ya hemos indicado: "Hoy, como ayer, partimos de un principio básico, el que planteó Andalucía hace 25 años y que mantiene plenamente su vigencia: Igualdad no significa uniformidad. En España existen singularidades y hechos diferenciales. Andalucía los respeta y reconoce sin duda alguna. Pero, con la misma rotundidad, no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios. Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad".

En lo que se refiere a la situación actual, podríamos decir que viene marcada por la crisis económica y la puesta en marcha de nuevos instrumentos de intervención del Estado sobre las CCAA, a partir de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esas circunstancias de partida deben ser valoradas también considerando la existencia de mayorías distintas en el gobierno de la Nación y en el de la Comunidad Autónoma. Similares condiciones se dieron durante el anterior período de gobierno del PP a nivel estatal, dando lugar a una tensión considerable entre Estado y Comunidad Autónoma. Hay que tener en cuenta, además, que en las últimas elecciones autonómicas parecía ya inevitable un cambio político que diera lugar a un gobierno del PP a nivel autonómico, lo que finalmente no ocurrió porque ese partido no obtuvo mayoría suficiente y se formó un gobierno de coalición PSOE-IU.

Por último, respecto de cuál sea la posición de Andalucía en el futuro del Estado autonómico, cabe pensar que la actitud igualitaria seguirá siendo un factor importante en la definición de la posición autonómica sea cual sea la mayoría gobernante. No se trata sólo de que el propio Estatuto de Autonomía incluya este principio igualitario para definir cuál debe ser la actitud de Andalucía en la relación entre las CCAA y el Estado. Es que, además, esta formulación se ha incorporado ya como un elemento identitario de la propia Comunidad Autónoma, que recurre a la legitimación democrática del impulso autonómico andaluz como un valor referencial. Recordemos los términos del Preámbulo del nuevo Estatuto cuando se refiere a la etapa democrática que es "cuando Andalucía expresa con más firmeza su identidad como pueblo a través de la lucha por la autonomía plena".

En suma, pese a que en las circunstancias actuales resulta muy difícil hacer previsiones de futuro, debido a la incidencia que la crisis económica está teniendo sobre nuestro sistema constitucional (lo que incluye también al Estado autonómico), es previsible que Andalucía siga manteniendo una posición que es ya parte esencial de su propia identidad como Comunidad Autónoma, en la defensa de la igualdad de *status* de las CCAA y de un desarrollo equilibrado del Estado autonómico.