

# DEL AGRAVIO A LA EMULACIÓN. ANÁLISIS DEL EFECTO TRACTOR EN EL TRASPASO DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

From offense to emulation. Analysis of the driving effect in the transfer of powers to the autonomous communities

**AINHOA NOVO-ARBONA**

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
ainhoa.novo@ehu.eus

**NORA ABETE-GARCÍA**

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
nora.abete@gmail.com

**SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ**

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)  
simon.pena@ehu.eus

## *Cómo citar/Citation*

Novo-Arbona, A., Abete-García, N. y Peña-Fernández, S. (2023).  
Del agravio a la emulación. Análisis del efecto tractor en el traspaso de competencias en el estado de las autonomías.  
*Revista de Estudios Políticos*, 202, 223-243.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.08>

## **Resumen**

En los procesos de descentralización, las unidades constituyentes tienen roles diferenciados. En el caso español, el papel de las diferentes unidades constituyentes en el actual sistema de distribución territorial del poder no es homogéneo. Esta investigación aborda los procesos de transferencia de competencias en España mediante el análisis de los 1956 decretos aprobados por el Parlamento español entre 1978 y 2020, y las 1846 materias incluidas en ellos. Los resultados demuestran que Cataluña y Euskadi juegan un papel tractor en el proceso descentralización que se extiende posteriormente al resto de comunidades autónomas. Además, los datos revelan que este

liderazgo ha perdurado en el tiempo, desde que ambas comunidades fueron las primeras en tener reconocida su autonomía hasta la actualidad.

### **Palabras clave**

Descentralización; transferencias; comunidades autónomas; Parlamento; España.

### **Abstract**

In decentralization processes, the constituent units have differentiated roles and, in the Spanish case, the role of the different constituent units in the current system of territorial distribution of power is not homogeneous. This research addresses the processes of devolution in Spain by analyzing the 1956 decrees approved by the Spanish Parliament between 1978 and 2020, and the 1846 subjects included in them. The results show that Catalonia and the Basque Country play a driving role in the decentralization process that later extends to the rest of the Autonomous Communities. In addition, the data reveals that this leadership has lasted over time, since both communities were the first to have their autonomy recognized, up to the present.

### **Keywords**

Decentralization; devolution; Autonomous Communities; Parliament; Spain.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO DE LA CUESTIÓN: 1. Una descentralización inconclusa con traspasos activos. 2. El peso político de los traspasos de competencias. 3. La emulación en los sistemas federales. III. METODOLOGÍA. IV. RESULTADOS. V. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Las unidades constituyentes se han convertido en actores importantes en la gobernanza en las últimas décadas (Giovannini y Vampa, 2020), que muestran una tendencia a la expansión continua (Gray, 2010). Pero, a pesar de que la mayoría de los estudios sobre los procesos des/recentralizadores suelen partir del su carácter unitario, no todos ellos juegan el mismo rol y tienen posiciones diferentes respecto al sistema de distribución territorial del poder (Keating, 2017).

Los estudios existentes demuestran que las dinámicas y estrategias para ampliar la autonomía (*self-rule*) de algunas unidades tienen un efecto activador o inspirador sobre otras. Así, el camino descentralizador iniciado por algunas unidades más empoderadas allana el proceso de otras poco o nada empoderadas en nombre de la simetría y la igualdad, que Hombrado (2011) denomina «catching-up demands».

El proceso de *devolution* del Reino Unido es un claro ejemplo de ello, y el mayor nivel de descentralización de Escocia a finales de los noventa supuso un referente para la petición de nuevos poderes por parte de Gales e Irlanda del Norte (Jeffery, 2007). Así, en 2016 se materializaron las promesas de mayor autonomía realizadas durante la campaña del referéndum de Escocia dos años antes, que tuvieron a su vez un efecto de emulación para Gales e Irlanda del Norte, cuya autonomía se vio igualmente ampliada.

Salvo en contadas excepciones —como la gestión de recursos que superan los límites territoriales de una comunidad autónoma—, la descentralización competencial no genera conflictos entre las unidades constituyentes, pues todas tienen un mismo objetivo, obtener mayores cotas de autonomía<sup>1</sup>. Salvo

---

<sup>1</sup> Algunas investigaciones señalan el efecto de atracción que genera la asimetría, desarrollando en las unidades constituyentes la necesidad o el deseo de ampliar su ámbito competencial (Hombrado, 2011). En esta investigación partimos de la premisa

en escenarios de «suma cero», como la autonomía fiscal, el reconocimiento de mayor autonomía a una unidad constituyente no suele tener un impacto negativo sobre otra.

Aunque se ha investigado de forma abundante sobre las etapas del proceso des/centralizador en España (Aja 1999, 2003; Moreno, 2001; Máiz *et al.* 2010; Beramendi 2012; Sala, 2014; Aja y Colino, 2014; Vallès, 2017; Novo-Arbona *et al.*, 2019; Moreno *et al.*, 2019), este estudio ha utilizado las materias transferidas como unidad de análisis y elemento clave para observar la materialización de la autonomía competencial.

El concepto de transferencia suele utilizarse tanto para referirse al traspaso de una materia ejecutiva, cuya titularidad es de las CC.AA., como a la transferencia mediante ley orgánica de una competencia asignada al Estado. En este caso, nos referiremos a las primeras, es decir, al proceso a través del cual se cierra el proceso devolutivo.

## II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1. UNA DESCENTRALIZACIÓN INCONCLUSA CON TRASPASOS ACTIVOS

Siguiendo la terminología más consolidada en el análisis comparado de los sistemas federales, pueden distinguirse cuatro tipos según su origen: federaciones agregativas (*aggregative*), federaciones de unificación (*coming-together*), federaciones devolutivas (*devolutionary*) o federaciones de mantenimiento de la unión (*holding-together*) (Palermo y Kösaller, 2017).

El origen de la distribución territorial del poder en España la convierte en un sistema de federalismo devolutivo o de mantenimiento de la unión. Pero, además, sus características la convierten en un caso propicio para analizar a través de los traspasos la influencia que tiene el proceso descentralizador de una de sus unidades constituyentes sobre las demás.

El caso español es el de un sistema devolutivo, constitucionalmente simétrico, y política y legalmente asimétrico; un federalismo inconcluso, pero no ilimitado, con un reparto de competencias integral que distingue no solo las materias, sino también las funciones —legislativas y ejecutivas— sobre estas.

El federalismo español es constitucionalmente simétrico, salvo con las CC.AA. forales (Vallès, 2017), ya que establece el mismo límite máximo de

---

de que el deseo de mayores cotas de poder es innato en las unidades constituyentes y que la asimetría es una argumentación para su desarrollo, especialmente en el caso español, que debe ser legitimado en dos arenas tan diversas como la autonómica y la estatal.

autonomía competencial para todas las ellas, es decir, las competencias exclusivas reconocidas al Estado. Sin embargo, es un sistema legalmente y políticamente asimétrico dado que, dependiendo de la voluntad del Estado —a partir de sus Cortes Generales— y de las comunidades autónomas —a partir de sus respectivos parlamentos autonómicos—, el nivel competencial de cada comunidad autónoma puede ser diferente.

De hecho, la voluntariedad (Colino, 2021) y la asimetría son características originarias del actual sistema político (Sala, 2014; Máiz y Losada, 2016; Tudela, 2018; De Bartolomé, 2018). Tanto las instituciones estatales como autonómicas participan en la aprobación de la ley básica de cada unidad constituyente, en la que se enumeran sus competencias. Esta lista recogida en cada uno de los diecisiete estatutos es necesaria para completar la distribución competencial contemplada en la Constitución. Este hecho es un reflejo de la singularidad del sistema político español (Aja, 1989). De hecho, los estatutos pactados corrigen la desconstitucionalización relativa de la distribución territorial de poder (Aja y Viver, 2003). Para que el sistema fuera simétrico para algunas unidades constituyentes, debía copiarse el listado en cada Estatuto, tal y como se hizo en 1982, y posteriormente en las reformas estatutarias de 1994.

Al contrario de lo que sucede en federalismos agregativos, en los que aprobación de la *constitución* de cada unidad constituyente es competencia exclusiva de las mismas (Parlermo y Kössler, 2017), en el diseño del sistema político español cada unidad constituyente negocia con el Estado su nivel de autonomía de forma individual.

Sin embargo, a partir de los pactos entre los principales partidos de ámbito estatal en este ámbito, algunos de estos procesos se han agrupado: en 1982 se aprobó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, tras el pacto entre UCD y PSOE, y en 1992 se aprobó la «Ley orgánica de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución», pactada entre PSOE y PP.

De este modo, los pactos entre los principales partidos de ámbito estatal hacen previsible que los procesos de traspaso competencial individual para cada comunidad autónoma, a pesar de ser individuales, sean sincrónicos y muy similares en muchas materias.

Otra característica del federalismo devolutivo español es que está inconcluso. El proceso de descentralización es un proceso abierto que no ha llegado constitucionalmente a su fin, y que se cerraría competencialmente cuando los estatutos de autonomía recogieran su competencia en todo aquello que no está reservado al Estado en la Constitución.

Por el contrario, algunos autores consideran que en la actualidad la distribución de la titularidad competencial está cerrada. Por un lado, porque todos

los estatutos de autonomía ya recogen un listado lo suficientemente exhaustivo que complementa al constitucional y, por tanto, prácticamente lo que no es del Estado ya pertenece a las unidades constituyentes (Lopez-Basaguren, 2013) y, por otro, por la interpretación niveladora de las competencias consagradas en los diversos estatutos de autonomía (Aja y Viver, 2003).

De este modo, siendo un proceso inconcluso, los traspasos de competencias no son fenómenos presentes en una etapa concreta, sino que se trata de procesos políticos que siguen teniendo vigencia en el funcionamiento del sistema federal español. Así, aunque el mayor volumen se produce en años ochenta tras la aprobación de los estatutos de autonomía, a lo largo de los noventa y aún en la primera década del siglo XXI han existido procesos de transferencia que permiten un análisis longitudinal.

Por otra parte, debe subrayarse igualmente que el sistema competencial español es cooperativo y no dual, pues además de las materias se reparten las funciones sobre ellas, lo que provoca que el proceso devolutivo de cada una de las competencias tenga fases complejas. Así, en los casos en los que las CC.AA. tienen recocida la función ejecutiva, además de reconocer su titularidad, deben contar con los recursos materiales, humanos y financieros, lo que se materializa a través de los traspasos.

## 2. EL PESO POLÍTICO DE LOS TRASPASOS DE COMPETENCIAS

Para la materialización de la autonomía competencial en la función ejecutiva, el proceso devolutivo debe realizarse a través de una negociación bilateral entre el Estado y cada una de las unidades constituyentes, que deben acordar primero la incorporación de la competencia en el estatuto y, en segundo lugar, determinar las condiciones del traspaso de los recursos materiales, humanos y económicos para su puesta en marcha.

Esta negociación no es solo técnica, sino también política. Por un lado, a pesar de que los traspasos formalmente los aprueba el Gobierno estatal mediante decreto, estos deben reflejar la decisión paccionada (Velasco Rico, 2012), adoptada por una comisión mixta compuesta por representantes del Estado y de la unidad constituyente implicada, sin variaciones (Carmona-Contreras, 2013). Dado que el acuerdo político es indispensable para finalizar el proceso devolutivo, la negociación de cada materia con cada unidad constituyente puede resultar en un sinfín de casuísticas y particularismos (Fuertes, 1981), que ha redundado en tratamientos diferentes en los traspasos de una misma materia.

Por otro lado, debe considerarse también que los traspasos no son automáticos, es decir, no se llevan a cabo inmediatamente tras el reconocimiento de la titularidad. Así, el calendario de traspasos ha sido un nuevo elemento en la negociación entre el Estado y cada una de las unidades constituyentes. En

el caso del Euskadi o Cataluña se han elaborado sendos informes que reflejan la falta de traspaso, aún hoy en día, de competencias recogidas en sus estatutos de autonomía (López-Basaguren, 2013; Máiz y Losada, 2016). El PSOE, con mayoría absoluta en la década de los ochenta, ralentizó e incluso se resistió al traspaso de algunas competencias. Por el contrario, los Gobiernos minoritarios del PSOE en 1993 y del PP en 1996 necesitaron del apoyo de los partidos de ámbito no estatal en el Parlamento, lo que aceleró el proceso de traspaso de competencias (Máiz y Losada, 2016). En la misma línea, el traspaso de la educación o la sanidad a algunas unidades constituyentes se retrasó entre cinco y diez años, en el primer caso porque el Gobierno quería abordar previamente la reforma educativa, y en el segundo caso por la necesidad de repensar el sistema de financiación sanitaria (Aja y Viver, 2003). Así, el traspaso de la competencia sanitaria reconocida a todas las unidades constituyentes desde las reformas estatutarias de 1994 finalizó en 2001.

En esta fase, la más ejecutiva del proceso devolutivo, las dos partes —el Estado y las unidades constituyentes— no tienen la misma posición. El centro controla el calendario, el ritmo y el alcance (Colino, 2021), lo que ha quedado de manifiesto en las solicitudes de soluciones para desbloquear el proceso devolutivo en contextos de ausencia de acuerdos (López-Basaguren, 2013) o de obstrucción por parte del Estado (Velasco Rico, 2012).

El bloqueo de los traspasos en esta última fase del proceso, ocasionado por las disputas partidistas, ha provocado que se convierta en un «tercer *round*» en la distribución de competencias (Santamaría Pastor, 2006). Los traspasos han sido un elemento de la competición interpartidista, con un fuerte simbolismo político, especialmente en el caso de las unidades constituyentes en cuyas arenas electorales el *issue* territorial o la quiebra entre centro y periferia tiene un peso relevante. La competición interpartidista, especialmente entre PP y PSOE, en relación con el sistema de distribución territorial de poder, ha frustrado así los intentos de rectificación y ha supuesto una general y creciente deslegitimación del modelo territorial desarrollado a partir de la constitución de 1978 (Vallès, 2017).

En referencia a Cataluña, no hay duda de la relevancia electoral de la distribución territorial del poder en los últimos comicios autonómicos. Rodríguez-Teruel y Barrio (2021) sostienen que la competencia interpartidista centrífuga en torno a la división centro-periferia, entre otros, estimuló la polarización de los posicionamientos en este eje y el aumento de la proporción de votantes en favor de la independencia en dos años. De este modo, un acto en parte técnico-administrativo como el traspaso de competencias reconocidas en las normas básicas de las unidades constituyentes se ha convertido en un símbolo político en la competición interpartidista, donde su transferencia o su obstrucción se exhiben como ofrendas.

Por todo ello, los trasposos son un indicador que mide políticamente el proceso de devolución de cada unidad constituyente y su relación bilateral con el Estado. El calendario de trasposos no solo es sensible al momento respecto al que se reconoce la titularidad de la competencia, sino que también refleja el nivel de cooperación o conflicto, en la medida en la que es un acto paccionado.

### 3. LA EMULACIÓN EN LOS SISTEMAS FEDERALES

En el área del análisis de políticas públicas, se ha desarrollado el concepto de emulación, a través del cual una o varias unidades constituyentes de un sistema federal adquieren el rol de innovadoras y sus políticas son copiadas por el resto de unidades que conforman el Estado, homogenizando y mejorando las políticas desarrolladas en una materia concreta (Weaver, 2020). La copia legislativa entre unidades constituyentes es un fenómeno estudiado (Callaghan *et al.*, 2020), pues la autonomía legislativa reconocida a las unidades constituyentes no implica necesariamente la producción original de leyes.

La emulación también ha sido estudiada desde la política comparada, en concreto en lo referido al diseño institucional y al modelo de distribución territorial del poder. El estudio comparado de las constituciones ha permitido constatar que muchas de ellas se inspiran en modelos geográfica o culturalmente cercanos. El diseño de algunos sistemas federales ha resultado inspirador para otros, algo que también ha ocurrido entre unidades constituyentes. Así, en los años ochenta el proyecto de estatuto catalán sirvió como texto de referencia para la redacción de la mayoría de los demás estatutos (Aja y Viver, 2003).

En contextos de federalismo política y legalmente asimétrico, basados en la negociación bilateral, las unidades constituyentes observan las ampliaciones de poder logradas por otras unidades constituyentes e inician procesos similares para alcanzar la misma cota de autonomía. En el sistema político español, este espíritu de emulación, según el cual la ampliación de poder de una unidad es inmediatamente reivindicado por otras, se activó tras la homogenización del techo competencial de los acuerdos de 1992 y las reformas estatutarias de 1994 (Salvador Martínez, 2013).

En esta dinámica de gusano en la que la (a)simetría se estira y se encoge mientras se avanza en el proceso devolutivo, la posición de las unidades constituyentes es diferente. La existencia de diferentes categorías de unidades constituyentes, objetiva o subjetivamente, genera que las unidades constituyentes que lideran el proceso quieran marcar su diferencia y mantener un estatus superior y que el resto quiera asimilarse a ellas (Máiz *et al.*, 2010).

En España, Hombrado define a Cataluña, Galicia y Euskadi como las unidades constituyentes líderes del proceso devolutivo, y considera que son

regiones más empoderadas que las demás, aunque también señala que esta consideración no es permanente y que depende del contexto comparado (Hombrado, 2015). Colomer, por su parte, identifica a Cataluña y Euskadi como las unidades constituyentes que buscan marcar la diferencia en el sistema (Colomer 1998), impulsadas por la presencia de partidos regionales en el Parlamento, con influencia incluso a la hora de investir presidentes, que pueden negociar políticas que favorecen a sus comunidades autónomas (Vallès, 2017).

Las unidades constituyentes pueden no ser iguales por motivos como el idioma, la cultura, la densidad de población, el tamaño del territorio, la riqueza o el sentimiento nacional, o no percibirse o autopercebirse como iguales. Sin embargo, en la actualidad, el efecto de *catching-up demand* (Hombrado, 2011) no se produce solamente si la asimetría se basa en la lengua, los derechos forales o la insularidad constitucionalmente reconocidos. El resto de diferencias no cuentan en la actualidad con el consenso político suficiente, que sí tuvieron al inicio (Tudela, 2018), para generar situaciones asimétricas estables.

Esto motiva que cuando la reforma de un estatuto amplía o mejora las competencias de una comunidad, aquellas que no han llegado a ese nivel las reclaman también de inmediato, lo que constituye «una simple lógica del sistema centrífugo» (De Bartolomé, 2018). Este juego de «agravios comparativos» (Vallès, 2017) ha redundado en federalismo competitivo, cuyo resultado ha sido una mayor descentralización de la esperada (Colomer, 1998).

Asimismo, estas demandas por emulación están dissociadas del sentir general de la población de cada una de esas unidades constituyentes sobre el modelo de estado de las autonomías. Independientemente de que el sentir general sea incrementar el autogobierno, mantener el *statu quo* o, incluso, la reducción de la autonomía, las unidades constituyentes no renuncian a incrementar su umbral de competencias siguiendo la estela de quienes han liderado el proceso.

### III. METODOLOGÍA

La muestra de la investigación está compuesta por los 1956 reales decretos de transferencias publicados desde 1978 hasta 2020, accesibles desde la página web del Ministerio de Política Territorial. La unidad de análisis no ha sido el decreto, sino las competencias transferidas (n=1965<sup>2</sup>) durante el

---

<sup>2</sup> Algunos de los decretos no han sido considerados ya que no suponían cambios sustanciales sobre la materia traspasada en otro decreto ese mismo año.

citado periodo a las diecisiete CC. AA., catalogadas en cada materia según el orden en el que recibían esa competencia, atendiendo al año de transferencia.

Asimismo, se ha considerado como unidad de análisis la materia y no la función sobre la materia. De esta forma, si existe más de una transferencia sobre una misma materia, se ha tomado en consideración el año de la primera transferencia a la hora de analizar el orden. En los casos en los que se han producido cambios en el enunciado de la materia desde las transferencias a las primeras CC. AA. hasta la última, tras el análisis del contenido de la transferencia se han englobado en el mismo grupo.

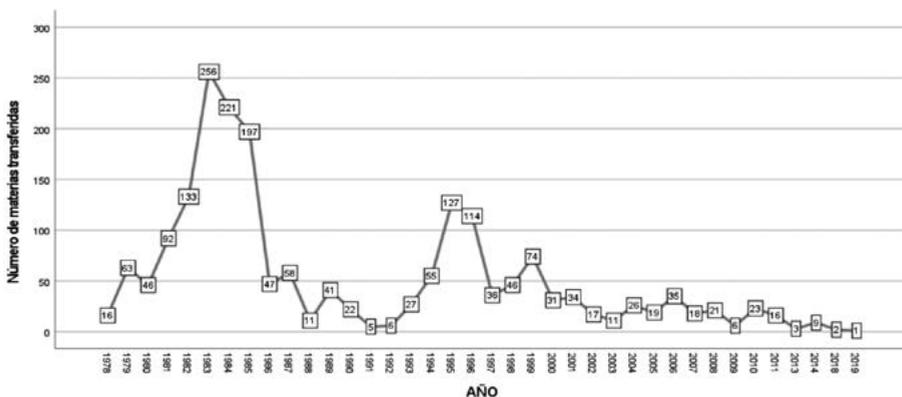
A efectos de medir si una materia ha sido trasferida de forma individual o agrupada a cada comunidad autónoma se ha considerado como unidad el año. Es decir, se ha considerado que es una transferencia agrupada cuando más de una comunidad autónoma recibe una misma materia en el mismo año.

Las materias, así como el número de veces en las que ha sido contabilizada puede ser consultadas en el anexo.

#### IV. RESULTADOS

En el sistema de político español, el proceso de transferencias no se ha producido únicamente en las primeras legislaturas —una vez concluida la aprobación de los estatutos de autonomía a mediados de los años ochenta— y tampoco han finalizado tras la aprobación de las reformas estatutarias a inicios del nuevo siglo. Es un proceso continuo y vivo, pero también un recurso finito en el que se observa una tendencia decreciente.

Figura 1. *Evolución del número de materias transferidas por año (1978-2020)*

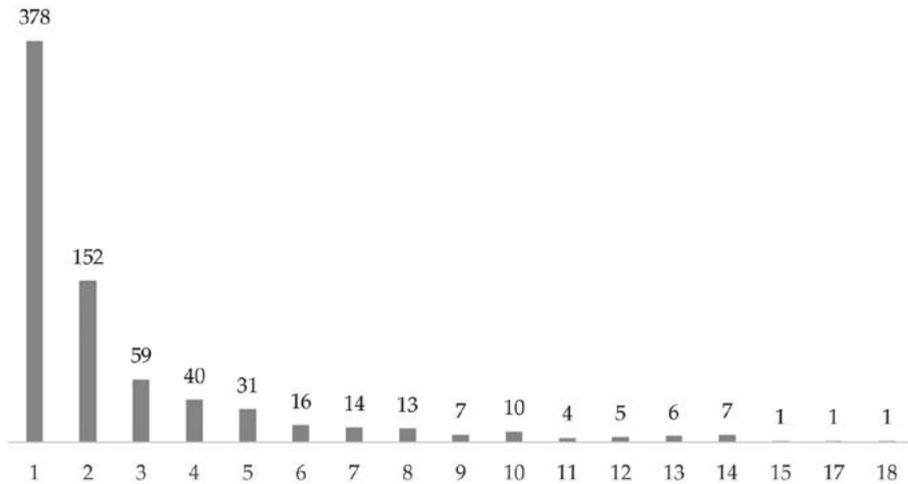


Fuente: elaboración propia.

El análisis también demuestra el alargamiento del proceso descentralizador, desde el reconocimiento de la titularidad de la competencia hasta su traspaso efectivo (figura 1). A pesar de que las últimas reformas estatutarias se habían producido en 1998, en la VII legislatura (2000-2004), con mayoría absoluta del Partido Popular, se produjeron una media de 22,5 materias transferencias al año. Los periodos con mayor número de transferencias coinciden con la aprobación de los estatutos de autonomía, la ampliación de competencias a las comunidades autónomas de vía lenta y, en menor medida, a las reformas estatutarias de segunda ola durante la VIII legislatura (2004-2008).

Tal y como se ha adelantado en la metodología para medir el nivel de sincronización y agrupación/individualización de los traspasos, se ha tomado como unidad de tiempo el año. Así, considerando como agrupado el traspaso de una misma materia o competencia a más de una comunidad autónoma en un mismo año, se puede sostener que la mitad de los procesos desde 1978 hasta 2019 se han dado de forma sincrónica o agrupada (figura 2).

Figura 2. *N.º de materias traspasadas según grado de agrupación (1978-2020)*<sup>3</sup>



Fuente: elaboración propia.

<sup>3</sup> Para medir las trasferencias se han tomado en consideración todas las transferencias, y puede que una misma materia se transfiera a una misma comunidad autónoma en un mismo año. Aunque no es lo habitual, sucede en el caso de ordenación del territorio, y por eso aparece agrupada en dieciocho CC. AA.



Si analizamos la totalidad de materias transferidas, la comunidad autónoma con una trayectoria de devolución más individualizada es la Comunidad Foral de Navarra. En la etapa de 1985 y 1986, aunque también a finales de los noventa e inicios del dos mil, se han producido transferencias anuales de algunas materias únicamente a esta comunidad autónoma, que ha marcado un ritmo propio. Solamente en tres ocasiones las transferencias a Navarra se han incluido en alguna agrupación amplia con más de ocho autonomías.

En el caso de Euskadi y Cataluña, más del 65 % de las materias traspasadas las han recibido de forma individual o al mismo tiempo que otra comunidad autónoma, que en la mayoría de las ocasiones ha sido de forma conjunta. Este fenómeno se produjo especialmente durante los años inmediatamente posteriores a la aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, en los que las competencias se transfirieron casi al mismo tiempo a ambas CC.AA. Por el contrario, a partir de los años noventa únicamente en tres ocasiones ha coincidido la transferencia de la misma materia a ambas CC.AA., que iniciaron caminos propios en el proceso de descentralización.

Andalucía y Galicia también siguen un modelo similar, en el que se combinan los traspasos individuales y los agrupados en pareja, pero a su vez con una presencia moderada de las transferencias altamente agrupadas. En este grupo, Valencia, Canarias y Cantabria se sitúan en estas mismas características, pero con menor concentración en los casos individuales o en parejas.

En el otro extremo se sitúan las comunidades autónomas en las que casi un tercio de los procesos de transferencia han sido muy agrupados, es decir, han afectado a más de siete CC.AA. autónomas a la vez y en las que tienen poco peso las transferencias individuales. En este grupo se encuentran las CC.AA. que forman el grupo de las de vía lenta, como Baleares, Castilla y León, Aragón, Asturias, Extremadura, Castilla La Mancha y la Rioja.

Tabla 1. *Porcentaje de materias según CC.AA. y nivel de agrupación (1978-2020)*

	1	2	3	4	5	6	7	>7	Núm.	1+2
CAT	39,9	30,3	10,6	4,3	3,7	1,6	0,5	9	188	70,2
CAE	36,4	32,6	5,4	8,5	7	0,8	2,3	7	129	69,0
NAV	49,3	17,4	7,2	4,3	10,1	1,4	7,2	2,9	69	66,7
AND	25	23,1	9	5,8	7,7	3,2	3,2	23,1	156	48,1
GAL	22	20,7	12,2	9,1	6,1	1,8	3,7	24,4	164	42,7
<b>Media</b>	<b>19,2</b>	<b>15,5</b>	<b>9</b>	<b>8,1</b>	<b>7,9</b>	<b>4,9</b>	<b>5</b>	<b>30,4</b>	<b>1965</b>	<b>34,7</b>

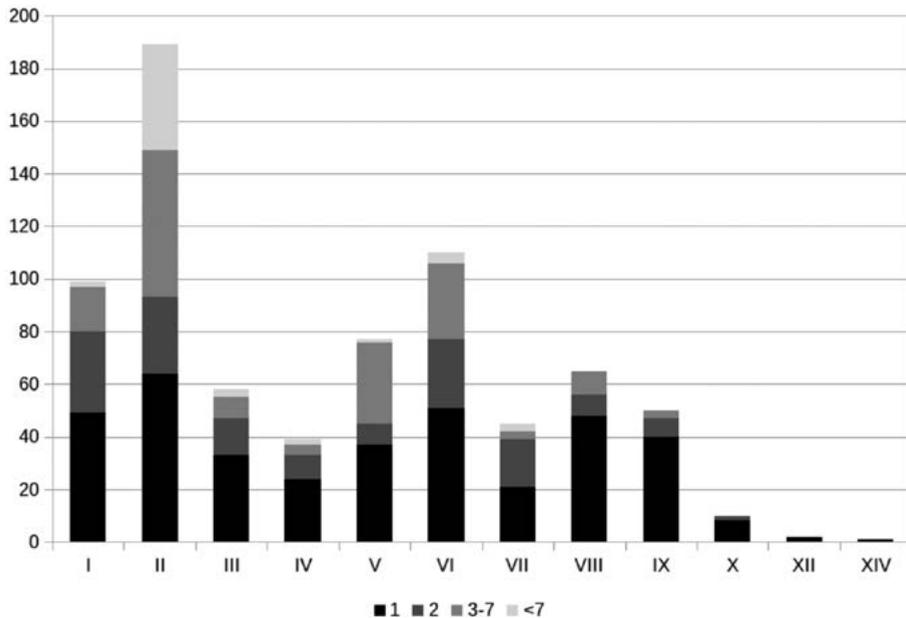
.../...

.../...

	1	2	3	4	5	6	7	>7	Núm.	1+2
CAN	17,8	15,3	10,2	9,3	9,3	3,4	0	34,7	118	33,1
VAL	19,9	11	14	9,6	8,1	1,5	3,7	32,4	136	30,9
CNT	18,5	12	15,7	4,6	6,5	3,7	5,6	33,3	108	30,5
MAD	20,6	6,2	7,2	7,2	11,3	11,3	7,2	28,9	97	26,8
BAL	13,7	10,3	7,7	11,1	6,8	6	7,7	36,8	117	24,0
CYL	12,7	10,9	5,5	6,4	6,4	7,3	7,3	43,6	110	23,6
MUR	1,2	14,8	6,2	8,6	12,3	7,4	7,4	42	81	16,0
EXT	7,8	7,8	3,9	11,8	7,8	6,9	7,8	46,1	102	15,6
ARA	9,6	4,8	8,7	8,7	10,6	9,6	5,8	42,3	104	14,4
RIO	0	13,6	6,2	8,6	12,3	8,6	7,4	43,2	81	13,6
AST	6,3	4,5	12,5	11,6	8	8	7,1	42	112	10,8
CLM	3,2	6,5	4,3	10,8	7,5	8,6	9,7	49,5	110	9,7

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. N.º de trasposos según legislatura y n.º de CC.AA. (1978-2020)



Fuente: elaboración propia.

Los datos también muestran la existencia de dos fases en el proceso de traspasos de competencias en España, con una primera etapa de homogeneidad con combinación de transferencias individuales, en parejas o agrupadas, y una segunda etapa de predominio de las transferencias individuales. La primera fase incluiría las transferencias realizadas durante las seis primeras legislaturas (1979-2004), donde la mayoría de los procesos de reforma estatutaria fueron simultaneados y agrupados (figura 4). A pesar de ello, durante este periodo Euskadi y Cataluña recibieron el mayor volumen de competencias en la primera legislatura, e incluso en la etapa preautonómica, por lo que su nivel de traspasos se adelantó al resto. Por su parte, la materialización de la ampliación competencial de las diez CC. AA. a las que se limitó la autonomía temporalmente estuvo a caballo entre la V y la VI legislaturas. Además, las etapas de Gobiernos en minoría con apoyo de partidos nacionalistas, favorecieron también el proceso de transferencias en el caso de Euskadi y Cataluña.

La segunda etapa en el proceso de transferencia se inició a partir de la VIII legislatura con las reformas estatutarias de la última ola. Estas se han caracterizado por la individualidad. Así, la ausencia de consenso entre los principales partidos de ámbito estatal y la negociación bilateral con las CC. AA. ha sido la tónica. Además, se ha producido un reforzamiento de las élites regionales con estrategias propias y distinguibles entre autonomías gobernadas por un mismo partido político. El volumen de transferencias de esta segunda etapa, lógicamente, ha sido menor, dado que el proceso descentralizador tiende a la estabilización.

A pesar de que esta última ola de reformas estatutarias no tenía como principal objetivo la ampliación competencial, sino su blindaje, puede observarse un apreciable volumen de traspasos en esta etapa. Entre las CC. AA. que reciben transferencias no solo están aquellas que reformaron su estatuto, como Andalucía, Baleares o Cantabria, sino también otras como Galicia o Asturias. En Euskadi, las transferencias se materializaron en la segunda etapa del Gobierno en minoría de Rodríguez Zapatero, en la IX legislatura y a pesar de no reformar su estatuto, lo que implicaría la materialización del proceso de traspasos ya recogido en el estatuto de 1979.

Finalmente, otro resultado del análisis de las transferencias es el papel de Cataluña y Euskadi como motores en el proceso de transferencias. En la etapa preautonómicas estas fueron las primeras en recibir las transferencias en 1978, dándose en 1979 una extensión de parte de ellas al resto de los territorios preautonómicos. Esta tónica ha sido constante en el proceso de transferencias. Así, Cataluña ha sido la primera en casi el 70 % de las competencias recibidas en el periodo total de análisis, y Euskadi en el 64 % de las materias transferidas. Este porcentaje elevado puede deberse a que esas competencias se dieron por primera vez al mismo tiempo a ambas CC. AA. en la etapa preautonómica

o al inicio de los años ochenta, cuando el resto de CC. AA. no se habían constituido. Sin embargo, si excluimos del análisis esta primera etapa y consideramos únicamente las competencias que se transfirieron a partir de 1986, una vez asentado el proceso de transferencia, el liderazgo de estas CC. AA., y especialmente el de Cataluña, sigue vigente. Así, a partir de 1986, el 56% de las competencias que recibe Cataluña no habían sido previamente transferidas a ninguna otra comunidad.

A diferencia de estas, Navarra, que se caracterizaba como Euskadi y Cataluña por recibir sus competencias de forma individualizada o poco agrupada, no ha sido una comunidad autónoma motor en el proceso de transferencia. Solo en el 5,7% de las materias recibidas ha estado entre las primeras en recibirla.

Tabla 2. *Materias en las que cada comunidad autónoma es la primera en recibirla (%)*

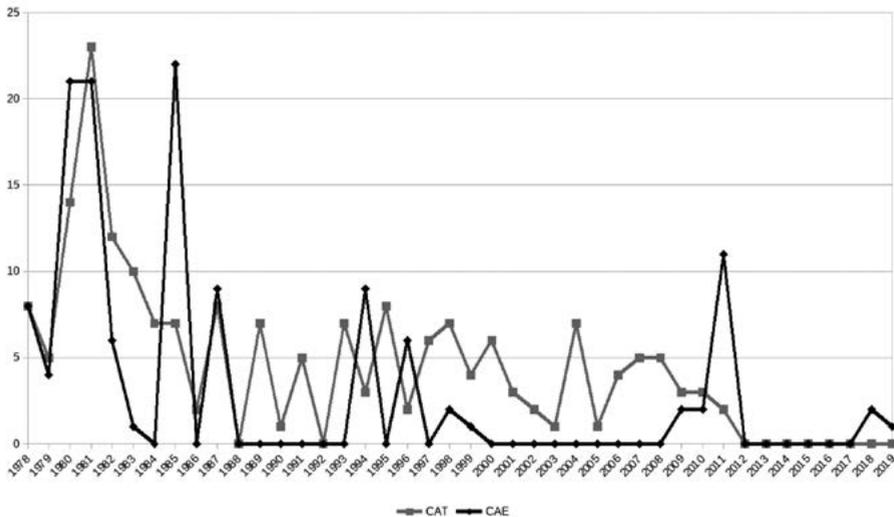
	1978-2020	1986-2020
Cataluña	69,6	56,3
País Vasco	64,1	37,0
Comunidad Valenciana	23,9	20,7
Andalucía	23,6	13,8
Extremadura	23,2	10,0
Castilla-La Mancha	23,1	8,0
Galicia	20,0	25,6
Canarias	18,8	18,8
Aragón	18,3	17,6
Castilla y León	14,3	3,1
Islas Baleares	13,4	8,7
Asturias	12,5	2,5
Región de Murcia	12,1	9,1
La Rioja	12,1	9,1
Comunidad de Madrid	11,4	17,1
Cantabria	10,4	2,4
Comunidad Foral de Navarra	5,7	3,0

*Fuente:* elaboración propia.

A pesar del peso de estas dos comunidades autónomas en el liderazgo de transferencia de competencias, no se puede hablar de estrategia común en el proceso, pues han tenido procesos de descentralización diferentes (figura 5). La evolución de Euskadi ha sido más variable, con marcada influencia en función de la legislatura, mientras el desarrollo de Cataluña ha sido constante en el tiempo. Los Gobiernos minoritarios de Felipe González (1993-1996), Aznar (1996-2000) y Rodríguez Zapatero (2008-2012) han sido claves para avanzar en el proceso descentralizador de Euskadi en el marco del Estatuto de Autonomía aprobado en 1979, es decir, sin reforma alguna del texto. En el caso de Cataluña, aunque ha habido años de mayor o menor traspaso, su evolución ha sido más constante hasta 2011.

Así, este proceso se ha detenido a partir de la X legislatura, lo que no significa que se haya culminado el proceso de traspaso de competencias. La relación polarizada entre Cataluña y el Estado a raíz del proceso de reforma estatutaria ha podido afectar a los procesos de traspaso, también a otras CC. AA. (Colino, 2021). No puede olvidarse el papel motor de esta unidad constituyente en el proceso devolutivo en España, tal y como se observa en la tabla 2.

Figura 5. *N.º de materias transferidas a Euskadi y Cataluña (1978-2020)*



Fuente: elaboración propia.

## V. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

El rol de las diferentes unidades constituyentes en el actual sistema de distribución territorial del poder en España no es homogéneo. Y la mayor

diferencia en la obtención de trasposos no se produce entre las comunidades forales y el resto ni entre las de vía lenta y las de vía rápida, sino entre Euskadi y Cataluña y el resto.

El análisis de los trasposos también nos muestra el fuerte carácter individual y asincrónico del proceso devolutivo. Los ritmos particulares de cada unidad constituyente y las relaciones bilaterales han caracterizado la mitad de las materias transferidas. En el resto de los casos han sido trasposos agrupados, una misma materia en un mismo año, con diferencias significativas por CC.AA. Así, las unidades constituyentes que recibieron el nombre de vía lenta real<sup>4</sup> (ARA, AST, BAL, CNT, CLM, CYL, EXT, MAD, MUR, RIO), a excepción de Cantabria, se caracterizan por un fuerte peso de las transferencias agrupadas, fruto de los acuerdos a nivel estatal de los dos principales partidos de ámbito estatal. Por su parte, La Rioja marca el punto extremo, sin ninguna transferencia individualizada.

Observando el proceso de trasposos por legislatura, y de acuerdo con el nivel de agrupamiento, pueden distinguirse dos etapas en la evolución del proceso de transferencia. Hasta la VII legislatura, el proceso fue relativamente sincrónico para todas las unidades constituyentes, encabezadas por las comunidades autónomas de vía rápida. Sin embargo, a partir de esta etapa, y roto el consenso sobre el modelo de distribución territorial del poder de los principales partidos de ámbito estatal, aunque el volumen de nuevas transferencias ha disminuido, la distribución ha sido asincrónica, con una presencia casi total de procesos de transferencia individuales.

Además, el análisis de las trasferencias por materias muestra el notorio liderazgo de Euskadi y Cataluña como negociadoras y receptoras de nuevas competencias, tanto en la primera fase de desarrollo del estado autonómico como con posterioridad, especialmente en el caso de Cataluña. Ambas unidades constituyentes, siguiendo estrategias de negociación diferente con el Estado, especialmente a partir de la segunda mitad de los años ochenta, han ido abriendo camino en el proceso devolutivo. El carácter foral de la CAE podría explicar diferencias competenciales respecto al resto de CC.AA. en materias concretas, pero no es así en el caso de Cataluña, convirtiéndose en un foco de referencia para el resto de unidades constituyentes que aspiran a mayor autonomía o en un lastre para aquellas que consideran suficiente su nivel competencial (Hombrado, 2011). Así, no solo las CC.AA. juegan un papel

---

<sup>4</sup> Las afectadas por el proceso de armonización de 1992. Así, quedan fuera, además de las CC.AA. de vía rápida (CAE, CAT, GAL y AND), las CC.AA. de Valencia y Canarias, que asimilaron enseguida el nivel competencial de las de vía rápida, y Navarra, que siendo una comunidad foral tuvo su propio proceso.

diferente en el proceso autonómico, sino que existe interdependencia entre los diferentes procesos.

Contrasta, por el contrario, el caso de Navarra, que siendo una comunidad autónoma con un alto número de competencias individualizadas —a nivel de Euskadi o Cataluña— es una unidad constituyente de cola, es decir, de las últimas en recibir el traspaso de competencias, en general.

Finalmente, no hay duda del carácter político y politizado del proceso de transferencias, que no puede considerarse un elemento técnico en el proceso de reconocimiento de la autonomía competencial. Es un fenómeno dependiente del contexto político, tal y como se observa en la evolución de las transferencias en general, un recurso de negociación política entre el Estado y las unidades constituyentes.

### **Bibliografía**

- Aja, E. (1989). La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en España. Balance y perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, 233-54.
- (1999). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza
- y Colino, C. (2014). Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations. *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 444-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>.
- y Viver i Pi-Sunyer, C. (2003). Valoración de 25 años de autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23 (69), 69-113.
- Beramendi, P. (2012). *The political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139042796>.
- Callaghan, T., Karch, A. y Kroeger, M. (2020). Model State Legislation and Intergovernmental Tensions over the Affordable Care Act, Common Core, and the Second Amendment. *Publius: The Journal of Federalism*, 50 (3), 518-539. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa012>.
- Carmona-Contreras, A. M. (2013). The Principle of Bilateralism in the Statutory Reforms Following Constitutional Court Ruling: STC 31/2010. Desire and Reality. En A. López-Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (coords.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (pp. 177-194). Berlin: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7_12).
- Colino, C. (2021). *Los retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Colomer, J. M. (1998). The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism. *West European Politics*, 21 (4), 40-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389808425270>.
- De Bartolomé, J. C. (2018). Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización autonómica después de cuarenta años de Constitución. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 30, 145-202.

- Fuertes Suarez, J. L. (1981). La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Político*, 10, 145-64. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.10.1981.8086>.
- Giovannini, A. y Vampa, D. (2020). Towards a New Era of Regionalism in Italy? A Comparative Perspective on Autonomy Referendums. *Territory, Politics, Governance*, 8 (4), 579-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjt010>.
- Gray, G. (2010). Federalism, feminism and multilevel governance: The elusive search for theory? En M. Haussman, M. Sawyer y J. Vickers (eds.). *Federalism, Feminism and Multi-level Governance* (pp. 19-34). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315582085-2>.
- Hombrado, A. (2011). Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements. *Regional and Federal Studies*, 21 (4-5), 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578943>.
- (2015). *When asymmetry gets challenged: regional Governments' reactions to asymmetrical empowerment in Canada and Spain* [tesis doctoral]. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- Jeffery, C. (2007). The Unfinished Business of Devolution: Seven Open Questions. *Public Policy and Administration*, 22 (1), 92-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0952076707071506>.
- Keating, M. (2017). Contesting European Regions. *Regional Studies*, 51 (1), 9-18. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1227777>.
- López-Basaguren, A. (2013). Current Issues Around Territorial Autonomy in Spain. En A. López-Basaguren y L. Escajedo-San-Epifanio (eds.). *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial Autonomy in Spain* (pp. 395-421). Berlin: Springer. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-27720-7\\_27](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-27720-7_27).
- Máiz, R. y Losada, A. (2016). The Erosion of Regional Powers in the Spanish «state of Autonomies». En F. Requejo y N. K. Jürgen (eds.). *Federalism beyond Federations* (pp. 81-107). New York: Routledge.
- Máiz, R., Caamaño, F. y Azpitarte, M. (2010). The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008). *Regional and Federal Studies*, 20 (1), 63-82. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/135975660903174923>.
- Moreno, L. (2001). *The federation of Spain*. London: London Frank Cass.
- , Colino, C. y Hombrado, A. (2019). Spain: Constitutional Transition Through the Gradual Accommodation of Territories. En G. Anderson y S. Choudhry (eds.). *Territory and Power in Constitutional Transitions* (pp. 237-254). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198836544.003.0013>.
- Novo-Arbona, A., Pérez-Castaños, S. y García-Rabadán, J. (2019). Building a Federal State: Phases and Moments of Spanish Regional (de)Centralization. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 49 (3), 263-77. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2018.23>.
- Palermo, F. y Kössler, K. P. (2017). *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. London: Bloomsbury Publishing.

- Rodríguez-Teruel, J. y Barrio, A. (2021). The Asymmetrical Effect of Polarization on Support for Independence: The Case of Catalonia. *Politics and Governance*, 9 (4), 412-425. Disponible en: <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4627>.
- Sala, G. (2014). Federalism without Adjectives in Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 44 (1), 109-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjt010>.
- Salvador Martínez, M. (2013). Openness, Complexity, and Asymmetry: A Comparative Perspective on the Challenges of the «Autonomic State». En A. López-Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (coords.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (pp 639-655). Berlin: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7\\_41](https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7_41).
- Santamaría Pastor, J. A. (2006). *Principios del Derecho Administrativo General* (vol. 2). Madrid: Iustel.
- Tudela Aranda, J. (2018). La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico. *Monográfico con motivo del XL Aniversario de la Constitución Española de 1978 (III)*. *Revista de Derecho Político*, 101, 431-460. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21968>.
- Vallès, J. M. (2017). El Estado de las autonomías: una apuesta fallida. En C. Colino *et al.* *Ciencia y política, una aventura vital. Libro Homenaje a Ramón Cotarelo*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Nacional de Administración Pública; Tirant lo Blanch.
- Velasco Rico, C. I. (2012). *Delimitación de competencias en el Estado autonómico y puntos de conexión*. Colección Institut d'Estudis Autònòmics, 80. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Weaver, R. K. (2020). Policy Dynamics in Federal System: A Framework for Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 50 (2), 157-187. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa003>.