

PI Y MARGALL
Y EL FEDERALISMO EN ESPAÑA

El Estado federal como Estado compuesto

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA

ESTATALIDAD Y CAPACIDAD POLÍTICA COMO CRITERIOS DE DIVISIÓN
DE LAS FORMAS POLÍTICAS: LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES
DEL ESTADO FEDERAL

LA tesis de la que partiremos aquí es que la clasificación de los sistemas de organización territorial del poder ha de establecerse según un estándar realista que no es el de la estatalidad, que distinguiría entre el Estado unitario, el Estado federal y la Confederación, sino el del nivel de descentralización o capacidad de las diversas organizaciones territoriales de adoptar decisiones políticas propias. De este modo para nosotros los diversos tipos de descentralización se situarían en un *continuum* entre *el Estado unitario no descentralizado* en el que sólo existiría un centro de decisión política y un nivel de autoridades, aunque pudiese haber agentes u órganos delegados con una función de mera aplicación, *el Estado descentralizado, unitario o federal*, en el que las unidades integrantes dispusiesen de capacidad de decisión política, con independencia de la base constitucional de la misma y de la existencia o no de integración de aquéllas en el edificio estatal común, y la *Confederación*, que es más bien una unión internacional de Estados, limitada además en sus propósitos y sin imperio directo sobre los ciudadanos.

Hay que señalar que aceptar este criterio según el cual el eje clasificatorio de las formas políticas es la localización del poder de toma de decisiones políticas, esto es, la capacidad de adoptar medidas generales propias para el respectivo territorio, supone excluir el de la estatalidad o disposición de poder político originario que subraya la dualidad del Estado federal frente al Estado unitario y la Confederación. Según este punto de vista, en el Estado unitario, aunque puede haber descentralización a favor de algún componente territorial del mismo —región—, sólo hay un verdadero plano estatal. Lo mismo ocurre en la Confederación, en la que sólo hay verdadero poder estatal en el nivel de los Estados miembros, de modo que sólo éstos adoptan decisiones de autoridad frente a los ciudadanos; y éstos sólo ante ellos disponen de derechos públicos subjetivos hasta el punto que el derecho de la Confederación necesita de una transformación por parte de los Estados miembros para convertirse en derecho eficaz.

Esta perspectiva favorece la equiparación entre Estado descentralizado y Estado federal en cuanto variantes de Estado compuesto en el que se aprecian dos planos de autoridades completas o cuasi completas. En el Estado federal, en efecto, la organización política integra los tres poderes, Parlamento, Gobierno y organización judicial, tanto en el nivel general como en el de los Estados. En el Estado autonómico, la planta institucional, en el plano territorial, no incluye un poder judicial propio, pues el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano autonómico sino del Estado, aunque existan competencias autonómicas en relación con determinadas decisiones en este ámbito.

Ciertamente, estamos hablando de una diferente dotación institucional, en el plano territorial, en el caso del Estado federal y el unitario. Pero no perdamos de vista que en el caso del Estado federal la completud institucional no denota una verdadera plenitud estatal. Ocurre que los Estados miembros no disponen de población propia (que, por el contrario, comparten con la Federación), ni ocupan un territorio privativo. En efecto, falta así la exclusividad de esos dos elementos tradicionales en la teoría del Estado, que determinan el alcance subjetivo y territorial del poder.

Lo mismo ocurre si se repara en la configuración canónica del poder del Estado, *la soberanía*, que también, por lo menos con sus característicos atributos, falta a los Estados miembros. Los Estados federados sí disponen de poder constituyente originario, esto es, pueden darse su propia Constitución, que no es así una norma federal o establecida en virtud de habilitación de este carácter, al modo de lo que ocurre en el Estado autonómico, donde el Estatuto de autonomía es aprobado mediante ley orgánica, por lo que el exponente e instrumento más relevante del autogobierno de las nacionalidades y regiones, es, en puridad, como ha señalado el Tribunal Constitucional, una fuente heterónoma. Pero este poder constituyente originario de los Estados miembros no denota verdadera o plena soberanía, pues la Constitución de los Estados ha de aceptar límites de congruencia, estén o no establecidos, como los que aseguran una homogeneidad institucional a los Estados, prohibiéndoles por ejemplo un parlamento bicameral. Hasta el punto de que la Constitución primera de los ciudadanos de los Estados es la Constitución de la Federación, de modo que las Constituciones de los Estados miembros son antes que nada normas institucionales u organizativas; contienen por tanto el *plan of government*, con un menor alcance en relación con las libertades y derechos de los ciudadanos, o el *bill of rights*, que quedan fijados innovativamente en la Constitución de la Federación.

Bien es cierto que la categoría de la soberanía tampoco resulta de gran utilidad para entender el Estado federal como organización global o general. O, si se quiere decir de otro modo, en el Es-

tado federal la soberanía ha cambiado de aspecto y ya no es un problema teórico o abstracto, sino pragmático o jurídico. Porque en el Estado federal la cuestión no es averiguar quién es el soberano, o incluso saber antes si puede darse la soberanía como se da en los Estados unitarios, sino a quién corresponden las competencias y quién resuelve y en base a qué criterios los conflictos en su ejercicio. En el Estado federal la soberanía se muestra en el momento constituyente de modo extraordinario, como poder originario e ilimitado, de modo que la pluralidad se da en el momento político, cuando pactan las entidades miembros para que surja el pueblo de la Federación, que es el único sujeto constituyente y titular de la soberanía, pero no en el momento jurídico en el que, como en todo verdadero Estado, no cabe sino la unidad del constituyente, lo que se proclama con toda claridad en la fórmula del preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América: *We, the people of the United States, do ordain and establish the present constitution*. La soberanía reaparece en el Estado federal como poder constituido, si se quiere decir como soberano debilitado, en el Tribunal Constitucional para resolver conflictos entre el Estado central y los Estados miembros.

Téngase en cuenta que, en la Federación, el Estado central no dispone de la competencia de las competencias, y ni siquiera podría ser beneficiario de una reforma constitucional que convirtiese en mera apariencia la dotación institucional o el elenco de las atribuciones de los Estados o les negase a éstos sus posibilidades de participar como miembros de la Federación en la determinación de la voluntad de ésta.

De otro lado, el Tribunal Constitucional es un órgano de la Federación que resuelve los conflictos competenciales según la delimitación al respecto llevada a cabo en la Constitución de acuerdo con criterios de aplicación estrictamente técnicos, pero que obviamente no expresa la voluntad del Estado central.

En cualquier caso, y frente a lo que ocurre en la teoría del Estado alemana del siglo XIX, que se mueve en un conceptualismo con raíces tanto académicas —en la estela del positivismo jurídico y su dependencia de modelos teóricos— como políticas —en virtud de su propósito de reducir los rasgos centrífugos del Reich alemán, a lo que llevó en buena medida la victoria sobre Francia en Sedán—, en la actualidad el problema del Estado federal no es la soberanía, sino el de establecer un equilibrio entre las exigencias del aseguramiento de la unidad y el liderazgo de la Federación —de manera que esta forma política sea un verdadero Estado, una organización política eficaz— y la atribución de importantes funciones a los Estados.

Ha habido un desarrollo muy interesante en Alemania que, a través de determinados procesos institucionales, ha acabado a la

vez en una transformación centralista del federalismo y en la atribución al mismo de un nuevo significado como modo de organización política.

La tendencia a la centralización es muy considerable, hasta el punto de que Konrad Hesse titulase su monografía sobre el Estado federal alemán, en la que pretende dar cuenta de sus últimas modificaciones y líneas de evolución, *Der unitarische Bundesstaat (El Estado unitario federal, 1962)*. Esta centralización en lo que se refiere a la redefinición del reparto competencial y las técnicas de articulación se realiza a través de diversos procedimientos, tales como la ocupación de importantes áreas de decisión, haciendo uso la Federación de las competencias concurrentes mediante una interpretación política de las cláusulas constitucionales habilitantes; o en virtud de la atribución al Estado federal de competencias de política económica y financiera; o confiriendo al Estado central una función de dirección política a partir de su facultad para determinar el marco o las bases a desarrollar por la legislación de los Estados; o fomentando actuaciones comunes, aunque sobre la cooperación voluntaria de los Estados y la Federación.

La inclinación del sistema federal en favor de sus referencias centrípetas resulta evidente cuando se repara en dos principios conforme a los cuales se ha orientado su práctica efectiva, cuyo encaje constitucional, si no su justificación, no deja de plantear problemas. Me refiero, en primer lugar, al *federalismo cooperativo*, que exige maximizar la colaboración entre la Federación y los Estados miembros de cara a asegurar en todo el territorio federal determinados niveles de calidad y homogeneidad, pero que no puede implicar la renuncia de los Estados miembros a sus competencias ni significar una imposición disfrazada de la hegemonía del Estado federal sobre los *Länder*.

El principio de la lealtad federal, en segundo término, exige que tanto la Federación como los Estados miembros ejerzan sus competencias adoptando un comportamiento mutuamente leal, esto es respetando la posición e intereses respectivos, como corresponde a integrantes del mismo todo. Aunque puedan encontrarse bases a este principio en la propia idea de la federalidad y sea indudable su utilidad política para reducir la conflictividad en el Estado federal, la cuestión puede ser la de establecer el alcance de sus exigencias en un caso concreto, al poner a disposición del Tribunal Constitucional como parámetro de actuación un criterio tan abierto. Tan conveniente parece aceptar un contenido mínimo esencial, por decirlo así, de este principio que garantice el rendimiento de información y asistencia mutuas, así como un comportamiento leal de todos los integrantes del Estado federal, como precaverse ante una sobredimensión del mismo frente a prescripciones constitucionales escritas o principios jurídicos firmes, que

reduzca la seguridad jurídica, constriña la esfera de la contienda política y atribuya de hecho una función no jurisdiccional al Tribunal Constitucional.

Como señalaba con anterioridad, estas transformaciones han acabado afectando el propio significado funcional del federalismo, que pasa de ser considerado preferentemente la respuesta institucional al pluralismo territorial a un mecanismo de profundización de la democracia y un sistema político capaz de mayor eficacia en sus prestaciones.

En el nuevo sistema federal la función esencial a realizar no es ahora la integración de los Estados en una organización política común o la verificación de una división vertical de poderes, hasta el punto de que *el Senado*, que es la instancia básica a través de la cual se realizaba la integración, ya no es considerado un ente exponencial de los intereses de los Estados, sino un instrumento de participación de los mismos en la determinación de la política de la Federación de la que forman parte. Por ello esta cámara juega un papel sobre todo asegurando una cierta participación a las Administraciones de los Estados, pues son ellas las que verdaderamente se encuentran representadas en el Senado o Consejo, contrabalanceando, en una profundización de la división horizontal de poder, al Gobierno y al Parlamento federal. Este redimensionamiento de la división horizontal del poder, por lo demás, subraya la pérdida de importancia del reparto vertical, evidente en la medida en que se ha ido incrementando la colaboración y realización de tareas comunes entre el Estado central y los Estados miembros.

La nueva teoría del federalismo subraya las superiores cualidades de la cultura política de esta forma de Estado, basadas en la transacción y el pacto, y su más alto rendimiento funcional, al posibilitar la experimentación e innovación (no sólo de políticas sino también de equipos), así como las mayores oportunidades de participación de los ciudadanos en los diversos centros de decisión política.

RASGOS COMUNES Y DIFERENCIAS PERSISTENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO Y EL ESTADO FEDERAL: ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO

El rebajamiento de la centralidad de la soberanía y el realineamiento competencial, procesos a los que acabamos de referirnos, favorecen la equiparación entre el Estado autonómico y el Estado federal en cuanto variantes del mismo tipo general de sistema político compuesto en el que coexisten dos tipos de organización, la general y la territorial, con sus especificidades pero con

ciertos rasgos compartidos exigidos por la congruencia debida a disposiciones institucionales pertenecientes al mismo todo. Así, en lo que se refiere en concreto al sistema autonómico, la forma de gobierno de las Comunidades autónomas, o modo de relacionarse sus poderes, es, como en el caso del Estado, la correspondiente al régimen parlamentario en su variante racionalizada que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas; pero los sistemas parlamentarios son sistemas separados del nacional, de modo que, como ha advertido el Tribunal Constitucional, las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas no deben adecuar necesariamente su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes generales, ni aplicarse a estas instituciones autonómicas de modo directo o supletorio la regulación constitucional sobre la organización y funcionamiento del Parlamento nacional.

Estamos hablando de sistemas políticos cuya complejidad no sólo tiene una manifestación institucional, sino obviamente, normativa, planteándose entonces el entendimiento correcto del pluralismo y la integración de los mismos. Desde esta perspectiva tanto el sistema federal como el autonómico se muestran como ordenamientos complejos, formados por diferentes conjuntos jurídicos— el sistema nacional y los territoriales— pero cuya estructura, hasta cierto punto homóloga, permite su articulación en función de los límites y posición respectivos. Por lo que hace referencia al Estado autonómico, la articulación de los ordenamientos territoriales y el general se realiza sobre la base de un sistema de competencias compartidas que el Tribunal constitucional se ha esforzado en subrayar, reduciendo en la medida de lo posible la exclusividad, mediante la técnica de la legislación básica. En efecto, el título competencial concreto ordinario para intervenir sobre una determinada cuestión deriva directamente de una *ley básica del Estado central* que ha de ser desarrollada sobre la materia compartida por la Comunidad autónoma. Se trata de un tipo normativo que da un extraordinario juego en la teoría constitucional, al hacer posible la colaboración normativa entre dos clases de ordenamientos, en realización de dos políticas, como líneas de decisión autónomas sobre los intereses de las respectivas comunidades: de modo que estamos ante una prolongación autónoma de la ley básica en la de desarrollo, que no es, como ocurre con el reglamento, ejecución de otra norma anterior; y se trata de un tipo cuya comprensión muestra un evidente carácter dinámico del ordenamiento, lo que explica que el Tribunal Constitucional con el tiempo pase de una concepción material de la ley básica a una formal, como es sabido. Pero lo importante es que la ley básica es el instrumento de articulación normal entre el ordenamiento general y los autonómicos.

La proximidad entre el Estado autonómico y el sistema federal, a cuyas manifestaciones institucionales y ordinamentales hemos prestado atención, se subraya reparando en que en ambos casos estamos hablando de una auténtica descentralización política. Nos referimos entonces a sistemas políticos que hacen posible el autogobierno de las distintas entes integrados a través de los órganos respectivos, capaces en desarrollo de una política propia, y de acuerdo con las competencias establecidas en los Estatutos o en sus respectivas Constituciones, de adoptar las decisiones, normativas o no, correspondientes.

Además, se trata de un autogobierno con garantía constitucional. En los sistemas federales, la Constitución federal no sólo reconoce dicha condición de la organización política, sino que la configura como un límite al poder constituyente constituido, previendo de otra parte una necesaria intervención de los Estados en la verificación de cualquier reforma de la Constitución. De modo que la Constitución originaria (como el poder constituyente derivado) es en su definición federal y como tal debe ser mantenida.

Nuestra Constitución no define la forma territorial que establece, lo cual no quiere decir, a mi juicio, ni que, obviamente dicha forma no exista, ni que la misma no esté constitucionalmente protegida. Lo está ciertamente ante el legislador ordinario, y desde luego ésta es la lección que se desprende de la Sentencia sobre la LOAPA, de modo que una corrección de la distribución competencial no está a disposición del legislador estatal. Mucho menos una alteración institucional por la misma vía o procedimiento, dada la reserva estatutaria de esta materia. Lo que sí es cierto es que falta una garantía explícita de la forma de organización territorial del poder, de modo que una rectificación constitucional requiriese de la aceptación de las propias Comunidades autónomas, aunque algo de verificación territorial puede verse en el necesario asentimiento del Senado a la modificación constitucional, en la medida en que el Senado representa especialmente la posición de las Comunidades autónomas. Con todo, es cierto que nuestra reforma constitucional ni requiere de la aprobación de las Comunidades autónomas en cuanto tales, como si sus poblaciones constituyesen un cuerpo electoral a distinguir del general, ni, sobre todo, tiene prohibida la alteración en sus rasgos esenciales de la organización territorial, como límite al poder constituyente constituido, tal como ocurre con el consiguiente precepto constitucional alemán. Ahora bien, el que ese límite no exista expresamente no excluye el que se le pueda considerar implícito en el del respeto al carácter democrático del Estado, que muchos pensamos es un principio intraspasable por el poder constituyente constituido. Si afirmamos, cosa que hoy nadie dudaría, la determinación descentralizada de la democracia española, una rectificación cualita-

tiva de nuestro sistema autonómico, a la vista de la afectación a la condición democrática del Estado, sería considerada desde un punto de vista jurídico más una supresión insoportable que una restricción aceptable.

Evidentemente, como después se tratará, el límite constitucional es insuperable para el legislador autonómico, al igual que para la reforma estatutaria, y ello ya se esté pensando en desarrollos competenciales o institucionales. Así, no cabe una ampliación competencial inconstitucional (la verificada dentro de la Constitución puede llevarse a cabo además de mediante reforma estatutaria por la vía extraestatutaria del artículo 150) ni la realización de funciones, por ejemplo, de tipo constituyente, que constitucionalmente no corresponden a los órganos autonómicos.

El carácter constitucional de la organización federal o autonómica explica la atribución de su garantía a la Justicia constitucional, a cargo de una jurisdicción especializada como es el caso de Alemania o España o la jurisdicción ordinaria en su más alta instancia como ocurre en los Estados Unidos. La Justicia constitucional, en efecto, es imprescindible en los sistemas complejos donde las colisiones normativas, trasunto de las disputas competenciales, son inevitables: es este trasfondo político el que en último término explica el notable número de conflictos en cualquier Estado descentralizado, en el que evidentemente la disputa territorial no se agota en el momento de la delimitación constitucional, sino en el de la actuación o el despliegue de las competencias, respecto de cuyo ejercicio, si se quiere afirmar la normatividad constitucional, es imprescindible el control jurisdiccional. Además, en el caso español, la intervención jurisdiccional resulta obligada en función de la propia indeterminación de la delimitación competencial en la Constitución, y en virtud, sobre todo, de las exigencias del consenso y a pesar de que en principio las normas de esta clase frente a otro tipo de preceptos ofrecen, según es sabido, mayores posibilidades de concreción. La intervención jurisdiccional, de otro lado, será propiciada por causa del especialmente complicado sistema de fuentes de nuestro ordenamiento y, en el caso concreto del reparto territorial, dada la existencia de un abigarrado elenco de normas interpuestas determinadoras de competencia. La intervención del Tribunal, hecha posible, por otra parte, debido a la disposición de los agentes políticos a aceptar la mediación pacificadora de esta instancia en nuestro Estado compuesto, ha sido asimismo facilitada por la, en términos generales, excelente recepción en la comunidad jurídica de la doctrina constitucional en razón de su calidad técnica.

Ha sido una suerte para el Estado autonómico que, durante muchos años, los conflictos territoriales no se hayan presentado en términos esencialistas, como una colisión entre identidades o

lealtades, sino como disputas competenciales, consistentes en desacuerdos sobre la compatibilidad constitucional de las normas aprobadas en el ejercicio de las atribuciones que se reputaban propias, y por ello resolubles ante los tribunales, y específicamente ante el Tribunal Constitucional. Por supuesto, para las Comunidades autónomas, las competencias se reclamaban en ejercicio del autogobierno, en cuanto instrumentos necesarios para la preservación de la propia identidad, pero admitiendo una solución pacificadora que no se presentaba en clave política— como imposición de un poder externo o como victoria ante el enemigo de la autonomía— sino de manera exclusivamente jurídica.

La comparación entre el Estado autonómico y el federal puede resultar particularmente iluminada si la reflexión se dirige al estudio del significado en los mismos, respectivamente, de sus normas fundamentales, esto es el *Estatuto de autonomía* y la *Constitución* de un Estado miembro. El hecho es que se aprecian elementos que permiten una aproximación entre ambas categorías, sea desde un punto de vista político o jurídico, sin que desaparezcan aspectos que las diferencien.

Hay una nota de distinción evidente que se deduce del hecho de que el Estatuto no es expresión de un poder constituyente propio, hasta el punto de que es aprobado mediante ley orgánica, esto es, una ley estatal. A esta situación se refería la afirmación del Tribunal Constitucional que señalaba como la expresión y el instrumento más relevante del autogobierno deriva en puridad de una fuente heterónoma. Pero es cierto también que la Constitución del Estado miembro conduce a un poder político propio, pero no incondicionado ni ilimitado, de modo que la soberanía que se ejerce en dicho momento constituyente no deja de ser una soberanía limitada o debilitada. hasta el punto, como señalábamos, de que la verdadera o primera Constitución de los Estados miembros, y sobre todo de sus ciudadanos, es la Constitución de todos, esto es, la Constitución de la Federación.

Advirtamos también que el Estatuto de autonomía es una norma de especial dependencia constitucional. Así, la referencia constitucional es imprescindible para entender la base de los ordenamientos autonómicos, ciertamente presididos, «encabezados», por su Estatuto respectivo, pero que no remite a ningún poder constituyente propio sino a la Constitución, que los instituye y define como fuente, a los que impone contenidos, configurando una auténtica reserva (de Estatuto) a su favor, determina límites, asegurando garantías de congruencia, y prescribe el procedimiento para su elaboración.

La conexión constitucional del Estatuto reside también en el hecho de que los Estatutos, al igual que el resto del ordenamiento, son interpretados de acuerdo con la Norma fundamental. Así la

Constitución española no es para el Estatuto sólo una norma de significado procedimental, esto es determinadora de los órganos o el método para su producción, o definidora de su ámbito propio, sino crucial para la comprensión de su mismo contenido en cuanto canon insoslayable de interpretación.

La dimensión constitucional del Estatuto resulta, finalmente, del hecho de que los mismos son normas disponibles para el constituyente, en la medida, primero que la reforma constitucional modificase la forma de Estado para recuperar la organización unitaria del mismo, si no se identificase totalmente autonomía y democracia, de modo que una rectificación de aquélla alcanzase a ésta, afectándola esencialmente, lo cual, desde nuestro punto de vista, como hemos estudiado, es una actuación absolutamente vedada al poder constituyente; o en cuanto cupiese que los efectos derogatorios de una modificación constitucional alcanzasen a determinados elementos de los ordenamientos estatutarios, por ejemplo a través de una ampliación de los títulos competenciales del Estado central o imponiendo concretos institutos de cooperación o control sobre el Estado y las Comunidades Autónomas que afectasen a la propia posición de los órganos de gobierno autonómicos.

Esta dependencia constitucional del Estatuto de autonomía no puede, a su vez, ocultar la propia significación constitucional del Estatuto, de manera que se facilite la aproximación entre Constitución del Estado miembro, después de todo, una Constitución rebajada, y Estatuto de autonomía, una norma, como veremos ahora, que es cuasi Constitución y ello tanto para la Comunidad autónoma como para el propio Estado.

En efecto, el Estatuto de autonomía es una norma cuasiconstitucional en primer lugar en el plano del ordenamiento autonómico, que encabeza y preside, constituyendo verdaderamente a la Comunidad autónoma que sólo existe como organización política tras su instauración en el Estatuto —contribución ésta fundante de los Estatutos que desde luego no tienen las Constituciones que, de ordinario, presentan en relación con la planta política del Estado antes un significado rectificador que fundador: los Estados constitucionales: están constituidos, pero no tienen una Constitución—.

El Estatuto de Autonomía es una norma cuasi constitucional con su propia estructura: *parte orgánica y parte*, aunque con limitaciones, *dogmática*: no hay derechos fundamentales estatutarios, pero sí hay determinaciones de este tipo que concretan y especifican ciertos derechos constitucionales, especialmente en el caso de los derechos políticos, los derechos de configuración legal, etc.

Y norma cuasiconstitucional desde la perspectiva del propio ordenamiento general: el Estatuto, en cuanto integrante del parámetro constitucional, opera como canon de constitucionalidad para el propio Estado, cuyas competencias, en la medida que el derecho estatal es un derecho residual y supletorio del autonómico, dependen de la atribución de las competencias que las Comunidades hacen para sí en sus propios Estatutos.

Pero la intervención de la Comunidad en el ejercicio del poder estatuyente, sea en la elaboración o sobre todo en la modificación del Estatuto, tiene un relieve que no deja de denotar una cierta *potestad cuasiconstituyente*.

En el caso de los Estatutos de régimen ordinario, la participación de la Comunidad Autónoma *in fieri* se produce exclusivamente en la fase de elaboración del proyecto; mientras que, en el caso de los Estatutos de régimen especial la participación de la Comunidad Autónoma, tiene lugar en las fases tanto de elaboración del proyecto como en su tramitación y aprobación con una intensidad (como muestra especialmente el sometimiento del proyecto al cuerpo electoral) que permite, en relación con la propia intervención estatal, atribuir a este tipo de Estatutos un cierto carácter paccionado.

Con todo, la potestad constituyente se manifiesta sobre todo en la modificación estatutaria, en donde se percibe especialmente el carácter paccionado de los mismos, lo que es particularmente llamativo en el supuesto de las Comunidades de régimen ordinario, cuya escasa potestad estatuyente —hasta el punto de que, aunque impropiamente, se pudo hablar de Estatutos otorgados— ha sido compensada notablemente por una considerable capacidad estatuyente derivada.

El caso es que, con independencia de la formulación de la propuesta de iniciativa —*intra* o *extra* comunitaria—, ésta corresponde a la Comunidad Autónoma, lo que posibilita la retirada del proyecto en cualquier fase de su tramitación, garantizándose así que la reforma no puede comenzar sin la adhesión de la Comunidad ni concluir sin su consentimiento. Así está abierta la intervención de la representación autonómica en la tramitación de los proyectos de reforma de Estatutos de régimen ordinario, y ello además tanto en el Congreso como en el Senado. De otro lado, en los supuestos de reforma de Estatutos de régimen especial, la intervención del cuerpo electoral ratifica el correspondiente proyecto de ley orgánica aprobado por las Cortes Generales y no precede, por tanto —como ocurría en la aprobación del Estatuto original—, al acuerdo parlamentario: simbólicamente se trata de una decisión que completa la formación del proyecto y confiere a la intervención del cuerpo electoral un significado aprobatorio del procedimiento anterior de evidente relieve político.

La equiparación entre el Estado autonómico y el Estado federal se produce, asimismo, si se tienen en cuenta las capacidades de integración de ambas formas políticas, que son muy semejantes, en la medida en que las dos son la respuesta, en buena parte, a las tensiones nacionalistas que operan en su seno. Tanto el Estado autonómico como el sistema federal acogen constitucionalmente el mismo doble principio estructural, esto es, reconocimiento de un ámbito de autonomía para sus integrantes territoriales y oportunidades de participación en las instituciones comunes, especialmente el Senado. Y se basan en dos exigencias, el compromiso del Estado general de construir una cultura común realmente compartida, asumiendo una historia y una simbología basada en el respeto nacional de los integrantes, y la renuncia por parte de éstos a la exclusividad, la maximización a ultranza de las propias posiciones o la reclamación autodeterminista.

En España, desde el punto de vista de la integración, el resultado no puede considerarse sino positivo, pues el Estado autonómico ha resuelto sin tensiones dignas de nota los problemas de la integración de nacionalidades o comunidades políticas con fuerte conciencia de su especificidad y en las que ideologías nacionalistas tenían una posición referencial en su espectro político, suministrando, de otro lado, una cobertura política a los demás territorios cuya configuración autonómica es ya marco indispensable del desarrollo de sus potencialidades económicas y políticas.

En el plano institucional, el sistema autonómico ha permitido una perfecta simultaneidad de la organización política estatal y las autonómicas, asegurando al tiempo el autogobierno de las entidades territoriales y la afirmación del Estado (a la vez espacio compartido de integración y unidad de acción y decisión); y en el terreno normativo ha sido posible una adecuada articulación entre el derecho estatal y los autonómicos, asegurada a través de la actuación correctora del Tribunal Constitucional.

Desde la perspectiva integradora que consideramos, lo que el Estado autonómico español ha mostrado es la compatibilidad entre las lealtades territoriales, afirmando la simultaneidad de pertenencia a planos de afirmación política —el nacional y el territorial— que, con independencia de la intensidad de su percepción y el orden de prelación que se establezca entre los mismos, aparecen como complementarios y no excluyentes.

Esta referencia a la capacidad de integración de la fórmula autonómica es fundamental para explicar el origen de nuestro Estado, esto es, por qué se impuso la rectificación del modelo unitario o centralista, pero es asimismo indispensable para dar cuenta de su aceptación durante los ya más de veinte años de funcionamiento del mismo, pues cuando se produzca —en serio, más allá de posiciones estratégicas o retóricas— la denuncia del Estado au-

tonómico como fórmula de juntura, ya tenga ello lugar desde las exigencias de la nación española o de los nacionalismos territoriales, se habrán quebrado sus supuestos espirituales y la crisis de la forma política se planteará de modo ineludible.

RESUMEN

Este trabajo presenta el Estado federal como un tipo concreto de Estado compuesto, o unidad política integrada por diversas organizaciones separadas con sus propias competencias y ámbito de actuación, capaces de dotarse de sus propios ordenamientos jurídicos y con una legitimación política independiente. Las características del Estado federal se estudian precisamente al lado de las de otro tipo de Estado compuesto, el Estado autonómico. En ambos supuestos, nos encontramos con entidades capaces de adoptar decisiones políticas diferentes de las tomadas por el centro de acuerdo con un sistema de competencias establecidas constitucionalmente, contemplando asimismo instancias generales en las que se prevé la intervención de las organizaciones de descentralización territorial. Políticamente, se espera del Estado federal y del Estado autonómico un rendimiento también parejo; se esté pensando en las ventajas de un sistema en el que se acerque el poder a los ciudadanos o en el que la innovación política sea más fácil, o en el tratamiento de las tensiones nacionalistas. Con todo, las diferencias entre el Estado autonómico y el federal no desaparecen. Así, en el origen del Estado federal suele haber un pacto político que falta en el caso del Estado autonómico, en el que se da más una rectificación que una fundación propiamente tal. En el Estado federal, además, hay una completud institucional que no se produce en el Estado autonómico y, finalmente, la articulación institucional de Estado en su conjunto es más perfecta y acabada en la Federación que en el Estado autonómico.

ABSTRACT

This article presents the Federal State as a specific kind of composed political unity, divided into several separate organisations with their own competences and fields of action, as well as a political legitimacy of their own. The features of the Federal State are studied alongside those of another kind of composed State, the State of Autonomies. Both are political entities capable of making decisions different from those made by the Center. From a political point of view, as well, both States are expected to function in a similar way, whether by making power come closer to the citi-

zens or by handling nationalist tensions. The differences between the two, however, do not altogether disappear. The Federal State is usually based on a contract which is lacking in the State of Autonomies; the institutional structure of the latter is, in addition, less perfect and less complete than that of the former.

Juan José Solozábal Echevarría es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid.