

EL ESTADO AUTONÓMICO COMO ESTADO COMPUESTO (*)

Por JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

SUMARIO

I. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS Y TÉCNICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO EN PERSPECTIVA COMPARADA.—II. ESTATALIDAD Y CAPACIDAD POLÍTICA COMO CRITERIOS DE DIVISIÓN DE LAS FORMAS POLÍTICAS: LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL ESTADO FEDERAL.—III. RASGOS COMUNES Y DIFERENCIAS PERSISTENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO Y EL ESTADO FEDERAL: ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO.—IV. POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA REFERENCIA FEDERAL EN EL DESARROLLO DEL ESTADO AUTONÓMICO.—V. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

I. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS Y TÉCNICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Quizá sea más pertinente que nunca recurrir a la ayuda del análisis comparado para entender los problemas del Estado autonómico en un momento de encrucijada de esta forma política como es el actual. Existe, en efecto, de un lado, una legítima satisfacción por el funcionamiento de nuestro modelo político que en poco más de veinte años ha realizado una profunda transformación, pues hemos pasado de ser el paradigma del unitarismo a uno de los sistemas políticos más descentralizados, de manera que el sistema autonómico puede ser considerado, junto al cambio político que se lleva a cabo durante la transición, como una aportación española de nota al moderno constitucionalismo. Pero por otra parte es indisimulable nuestra inquietud ante el futuro, consecuencia de los problemas de la base política del Estado autonó-

(*) Texto de la conferencia impartida, a invitación de la Facultad de Derecho de Albacete, el 4 de mayo de este año, por iniciativa del profesor Marcos Massó. Va por José Luis García Guerrero y Julián Rollón.

mico, pues el acuerdo mínimo alcanzado en el momento constituyente está sufriendo serios embates, a partir especialmente de su cuestionamiento nacionalista.

Es cierto que el sistema autonómico no se puede entender sin referirlo a nuestros propios problemas, ya se consideren éstos los de la historia de la formación del Estado español, en cuanto respuesta a cierto modo de entender las exigencias políticas de la nación española, o tengan que ver con el encaje, claramente insuficiente, que en la Constitución de 1978 se había dado al pluralismo territorial, pues las circunstancias de la transición no habrían permitido una rectificación absoluta de la organización política. Pero si es verdad que la forma política ha de entenderse desde la historia, su comprensión ha de intentarse sobre todo desde las categorías del Derecho constitucional. Así el enfoque comparado no sólo reduce a sus justos términos nuestra especificidad, ayuda asimismo a integrar instituciones y principios conocidas en otras formas políticas próximas a la nuestra y permite también imaginar líneas de evolución del Estado autonómico que reduzcan los peligros del pionerismo constitucional.

Una perspectiva comparada quizá nos ayude a afrontar los problemas políticos del Estado Autonómico, que a mi juicio han aflorado muy claramente en la Declaración de Barcelona, donde se cuestionan los mismos supuestos del sistema, al proponer la refundación del Estado español, sobre la idea de la Confederación, el reconocimiento de la autodeterminación y la plurinacionalidad. En efecto, un vistazo a los sistemas descentralizados de nuestro tiempo pone de manifiesto la imposibilidad de construir nada serio sobre los mimbres de los principios confederales y la autodeterminación. Otra cosa ocurre con el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, siempre que no se reclame de modo excluyente, impidiendo la lealtad política a la organización general común. Incluso podría decirse que el pluralismo territorial, quizá no con la explicitud solicitada por los nacionalistas, pero en cualquier caso de modo inequívocamente claro, se halla reconocido en nuestra Constitución, hasta el punto de que, en muy buena medida, la organización autonómica es la respuesta a dicho pluralismo territorial, o si se quiere nacional, de base, constituyendo justamente su cobertura jurídico-política.

La Confederación, se supone, sería la opción elegida, al menos provisionalmente, por las nacionalidades, si éstas ejercieran su derecho de autodeterminación. Lo que ocurre que estamos ante una facultad o pretensión que no tiene nada de lógica, al menos en circunstancias democráticas, de modo que no puede presentarse como auténtico derecho, pues su ejercicio generalizado llevaría a un universo político absurdamente fraccionado y además peligroso en cuanto basado en un criterio de legitimación política eventualmente muy perturbador, dadas sus tendencias excluyentes y dogmáticas. Precisamente estas deficiencias lógicas o éticas de la autodeterminación explican las resistencias de los ordenamientos internos o internacionales a proceder a su reconocimiento.

En los derechos nacionales, en efecto, ocurre no sólo que falta el reconocimiento constitucional de la autodeterminación, sino que la incorporación de la misma es difícilmente realizable. Se oponen a ello, primeramente, razones de principio, pues

si el Estado es un orden político de integración permanente y una organización cuyos mandatos son vinculantes para los ciudadanos, poca cabida hay para la sujeción territorial consentida y, por ello, revisable, de manera que la aceptación de una reserva de soberanía en favor de las colectividades nacionales o étnico culturales afectaría gravemente a la viabilidad del sistema político. En segundo lugar, la sólita atribución de la soberanía en las constituciones de nuestro entorno al pueblo del Estado, o a la nación, impide el ejercicio de una actuación constituyente justamente a quien no es el soberano, esto es, a una fracción territorialmente delimitada del pueblo, la que demanda el ejercicio del derecho de autodeterminación.

En el ámbito internacional ha de tenerse en cuenta que el derecho de libre autodeterminación, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, arts. 1 y 55, así como en determinadas resoluciones, especialmente en la núm. 1514 (XV), se refiere exclusivamente a los pueblos sometidos a dominación colonial y no a las partes integrantes del territorio de un Estado.

De otro lado, proponer un modelo político para España de tipo confederal parece un anacronismo. La Confederación es una forma política que históricamente se ha demostrado sumamente inestable, como un paso intermedio hacia formas superiores de integración—caso de la Confederación americana, la suiza o la alemana—o de camino hacia la desintegración—Confederación soviética o austro-húngara—, pero se trata de una unión más bien internacional de Estados, y no de una forma de asegurar la unidad de acción e integración que es un Estado (por tanto, un *complejo de Estados* más que un *Estado complejo*). Por ello, la formulación de una propuesta confederal no parece especialmente afortunada, a la vista de sus nulas posibilidades como cobertura política para una comunidad como es España, cuya cohesión, sin apego a esencialismo nacionalista alguno, como unidad de convivencia histórica y como espacio político relativamente homogéneo, no puede ser cuestionada hasta tal punto.

Afortunadamente no todos los problemas del Estado autonómico son de naturaleza política. Y ocurre, precisamente, que cuando hablamos de los problemas técnicos, la referencia a otras experiencias o modelos es especialmente apropiada. En este sentido, las deficiencias del Estado autonómico se refieren, sin duda, a la integración institucional y al funcionamiento necesariamente articulado del Estado central y las unidades territoriales que lo forman. Si se piensa, como obviamente es preciso, en una reforma del Senado, convirtiéndolo, aun aceptando unos ciertos límites estructurales de su configuración original constitucional, y que por ello no conviene se modifiquen, en auténtica cámara de representación territorial, o en la instauración de verdaderas Conferencias sectoriales, en suma, cuando se trata de fundamentar el Estado autonómico sobre la cooperación y no sobre la afirmación competencial, subrayando, por tanto, el momento de la integración sobre el de la autonomía, habrá que tener muy en cuenta lo que en relación con este tipo de cuestiones, nos movamos en el terreno institucional o en el de la práctica efectiva, ocurre en otros ordenamientos.

Cierto que la comparación es una operación delicada. En primer lugar ha de realizarse en relación con formas políticas próximas, de manera que no puede pensarse

en injertar en nuestro sistema cualquier desarrollo procedente de no importa qué modelo. En ese sentido, el horizonte obvio, la referencia de nuestro sistema, debe ser el Estado federal. No tiene sentido realizar la comparación entre unidades que reposan en supuestos claramente disímiles, de manera que, como es obvio, la comunicación sólo puede predicarse de sistemas diferentes pero relacionados, y ello a ser posible tanto con respecto a sus estructuras institucionales como a sus propias bases políticas.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, aun contando con esa homogeneidad entre las formas a comparar, la inclusión de instituciones o elementos procedentes de otros modelos políticos no es sin más aceptable, sino que requiere de necesarias acomodaciones o adaptaciones, sin que resulte excluible la imposibilidad absoluta de aclimatación de tales elementos importados. Esto quiere decir que nuestro Estado autonómico, si es concebido como una forma política individualizada, no puede funcionar como un marco en que quepan todo tipo de ingredientes, pues se corre el riesgo de o bien hacerlo saltar transformándolo en otro modelo político, o bien condenar a la inoperancia o a resultados disfuncionales a los instrumentos que se habían mostrado adecuados en su forma política de origen.

II. 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, de modo que se distinguiese 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 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 ver-

dadero 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 cuasicompletas. 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, que determinan el alcance subjetivo y territorial del poder, tradicionales en la teoría del Estado.

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 lo 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 *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 Estado 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 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 stablish 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 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 centripetas 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 cuanto 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 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.

III. 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 como procesos que acabamos de referir 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, como 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 ge-

neral 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 que en ambos casos estamos hablando de una auténtica descentralización política. Nos referimos entonces a sistemas políticos que hacen posible el autogobierno de los distintos 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 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 esta 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 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 cualitativa 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 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 cómo la expresión y el instrumento más relevante del autogobierno deriva en puridad de una fuente heterónoma. Pero 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, 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 preexisten a las Constituciones, aunque obviamente no son Estados constitucionales: están constituidos, pero no tienen una Constitución.

Se trata, el Estatuto de Autonomía, de una norma cuasiconstitucional 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, 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, depende 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 impropriamente, 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. 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 autonómico 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.

IV. POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA REFERENCIA FEDERAL EN EL DESARROLLO DEL ESTADO AUTONÓMICO

Como se ha visto, nuestra tesis fundamental es la equiparación sustancial entre el Estado autonómico y el federal como formas de organización territorial del poder, lo cual no es óbice para el reconocimiento de especificidades jurídicas y políticas de nuestra forma política, que suministran ventajas, especialmente en el ámbito de la integración, a las que no es deseable renunciar. Digamos además que la aproximación entre el Estado federal y el autonómico se subraya cuando se repara en el carácter necesariamente dinámico de nuestra forma política, de modo que una determinada práctica política puede mostrar desarrollos que sólo se encontraban incoados en el plano normativo constitucional.

Concluamos entonces admitiendo la relación de nuestro modelo con la cultura del federalismo que va más allá de la estructura o la forma de organización concreta de este nombre y se reclama deudora del principio del consentimiento, la cooperación y la subsidiariedad, vigentes en el campo de las relaciones individuales y políticas. Pero albergamos el propósito de salvar la especificidad del Estado autonómico que facilita, ya en el mismo nivel constitucional, las ventajas de la asimetría —muy claras en el caso vasco con el reconocimiento de las especialidades forales, cuya dimensión legitimatoria es importantísima—, de modo que se repare en la singulari-

dad (esencialmente de tipo político, como hemos dicho) del Estado autonómico, observando además las debidas precauciones cuando se trasponen instituciones y principios del sistema federal al autonómico. Especialmente parece que hay que evitar las consecuencias deslegitimadoras de la referencia federal respecto del modelo autonómico, teniendo en cuenta que las diferencias entre ambas formas políticas son más bien nominales y que la propuesta de una reforma federal, en virtud todavía de la operación de clichés catastrofistas en la cultura española (y la comprensión de tal sistema por el nacionalismo desde patrones asimilistas y uniformistas) no podría llevarse sin rebajar la base del consenso de nuestra forma política.

Con todo, la referencia federal es muy importante para que el Estado autonómico asuma dos importantes retos que tiene pendientes. Me refiero en primer lugar al alcance de la igualdad entre las diversas Comunidades autónomas y junto con ello la trascendencia constitucional de los hechos diferenciales. En segundo lugar, a la mejora de los instrumentos de articulación de las Comunidades autónomas a través del Senado y las Conferencias sectoriales intergubernamentales.

En relación con la diferencia entre las diversas Comunidades autónomas parece necesario partir de la consideración del Estado como una verdadera comunidad jurídica de iguales y como una organización institucional sustancialmente homogénea, pero en el que la condición autonómica exige se haga sitio para la normación de las correspondientes Comunidades autónomas —estableciendo obligaciones o reconociendo derechos— y en el que la propia Constitución reconoce especificidades con relieve institucional, como ocurre con los derechos históricos. De modo que ni la igualdad jurídica de los ciudadanos ni la homogeneidad institucional tienen en el Estado autonómico el mismo alcance que en el Estado unitario.

De otro lado, el propio transcurso del tiempo ha permitido ver que la posición de las Comunidades autónomas trasciende su equipamiento normativo o su configuración institucional, de modo que tras homogeneidades aparentes —por otra parte sin un alcance exagerado— es posible una asimetría efectiva que justifica la diferencia propuesta por el constituyente, pero que no desarrolló, entre nacionalidades y regiones.

Así el desarrollo constitucional —en el que es un hito la Reforma de los Estatutos de las Comunidades de régimen ordinario de 1994— no impide, como decimos, la asimetría efectiva, reforzada además por *el reconocimiento constitucional de los hechos diferenciales* —lingüístico, foral, insular—. La garantía constitucional del bilingüismo, el foralismo, la insularidad como régimen económico fiscal habilitan a la legislación estatutaria su desarrollo, comenzando claro está por los propios Estatutos y confieren una protección a dichos elementos del máximo nivel, obviamente frente al legislador estatal en primer lugar, a cargo precisamente del propio Tribunal Constitucional. Fuera de ello la única asimetría consentida en el sistema constitucional es la que deriva del propio impulso autonómico de llevar adelante la voluntad de autogobierno, extrayendo en la vida política de la Comunidad todas las potencialidades de que se sea capaz del equipamiento competencial, y la que se deduce en el sistema autonómico del propio peso político en función sobre todo, pero no sólo, de la población, nivel de desarrollo, etc., de las Comunidades autónomas.

Naturalmente, la protección constitucional de los hechos diferenciales no sólo supone la garantía de una protección de ese rango, sino también límites, entre ellos el del respeto de la igualdad y la plena integridad de los derechos fundamentales.

El segundo aspecto a considerar se refiere a la facilitación de instancias de participación de las Comunidades autónomas en la composición y el funcionamiento de las instituciones generales o estatales. La reforma del Senado ha de conducir a desarrollar las potencialidades de la calificación constitucional del mismo como «cámara de representación territorial», pero teniendo en cuenta que dicha modificación no conviene, seguramente, que tenga un alcance que rebase el de la propia configuración de la institución, alterándose así su posición o significado constitucionales, proponiéndose, por ejemplo, sustituir el actual bicameralismo descompensado por un dualismo parlamentario absolutamente igualitario, privando al Congreso de la última palabra, agotada, eso sí, la mediación de las instancias de conciliación en los conflictos o discrepancias entre ambas cámaras.

La Reforma del Senado ha de referirse, entonces, a un nuevo modo de composición del mismo, estableciendo la circunscripción autonómica para la elección de sus miembros y elevando la cuota —por ejemplo, a la mitad— de los senadores designados por las Asambleas autonómicas, a una modificación de sus funciones, a una mayor especialización «autonómica», a una acentuación de sus aspectos competenciales en relación con la política comunitaria europea, pero todo ello, insisto, sin que signifique una desconexión respecto del Congreso de los Diputados (tampoco una duplicidad), sino una interrelación entre ambas cámaras, ni una rectificación del modelo constitucional, lo que seguramente impedirá la conversión de nuestra cámara en Consejo, de modo que se produjese en el Senado una representación demasiado mediatizada del pueblo español o que sus miembros soslayan la prohibición del mandato imperativo que nuestra Constitución ha establecido para todos los parlamentarios.

La mejora de los instrumentos de articulación de nuestro Estado autonómico, según exigencias de indudable raigambre federal, debe afectar también a las *Conferencias sectoriales intergubernamentales* donde las Comunidades Autónomas tengan la oportunidad de conocer los proyectos del Gobierno central en relación con la legislación básica y donde se discuta la articulación de las diversas políticas de actuación de los Gobiernos central y autonómicos en relación con las diferentes políticas públicas.

En este sentido parece urgente una rectificación total de la práctica de estas Conferencias, respecto de cuya convocatoria periódica, desarrollo de sus sesiones y sentido de sus acuerdos convendría converger. Importante sería coincidir en los temas acerca de los que habría de recabar el conocimiento de la Conferencia y que, según se señalaba, deberían incluir los anteproyectos de normas básicas y los planes de actuación de los Gobiernos respectivos en los diversos sectores públicos. Asimismo sería de desear que, en caso de proponerse la consecución de acuerdos, éstos no se adoptasen en virtud de criterios meramente numéricos, previendo la capacidad de veto para aquellas Comunidades intensamente concernidas por la materia en cues-

tión o la decisión exclusiva de las mismas en tales casos. De otro lado, cuando conviniese un acuerdo de la totalidad de los miembros de la Conferencia, el mismo habría de adoptarse por criterios de votación ponderada, en función sobre todo de la población respectiva de las Comunidades autónomas.

Por lo demás, resulta claro que la potenciación de la participación de las Comunidades autónomas depende no sólo de las oportunidades llamémoslas formales de intervención, sino de una efectiva práctica de cooperación (más o menos formalizada) entre las instancias centrales y las autonómicas y desde luego de las autonómicas entre sí. El orden constitucional tiene, es verdad, un plano normativo, pero se refiere también a las prácticas, actitudes y hábitos de los sujetos políticos que actúan dentro del mismo y que lo determinan asimismo de modo esencial.

V. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

En este trabajo se ofrecen desarrollos de una problemática apuntada en múltiples ocasiones en mis *Bases constitucionales del Estado autonómico*. Sobre todo en el capítulo «Los rasgos constitucionales del Estado compuesto». Véase también mi voz sobre «El Estado autonómico» del *Diccionario Jurídico Civitas*. O el estudio «El problema de la soberanía en el Estado autonómico», en *Fundamentos*, núm. 1, Oviedo, 1998. Consúltese también E. AJA: *El Estado autonómico*, Madrid, 1999.

