

EL ESTADO AUTONÓMICO EN PERSPECTIVA

Por JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

SUMARIO

I. POSICIÓN DE PARTIDA.—II. LOS ACIERTOS DEL ESTADO AUTONÓMICO: 1. *Ejemplo de descentralización federal: falsas y débiles diferencias entre el sistema federal y la forma política española.* 2. *La resolución jurídica de los conflictos territoriales.* 3. *El entronque del modelo autonómico en el pensamiento político español: la organización territorial de España en Azaña y Ortega.*—III. PROBLEMAS TÉCNICOS Y POLÍTICOS DE NUESTRA FORMA POLÍTICA: 1. *La asimetría efectiva como presupuesto del cierre del modelo autonómico.* 2. *El reforzamiento de los instrumentos de cooperación: la reforma del Senado y de las Conferencias sectoriales.* 3. *Europa como oportunidad y como límite.* 4. *La integración de los nacionalismos territoriales como difícil tarea del Estado autonómico: presupuestos y contenido de un posible acuerdo.*

I. POSICIÓN DE PARTIDA

Haré dos advertencias preliminares en relación con mi intervención, una referida a su contenido y la otra al método o enfoque con que se aborda. Naturalmente, respecto al contenido, se trata de presentar un mero esquema, o realizar un esbozo de problemas que plantea el tema del futuro de nuestra forma política. De modo que necesariamente he de limitarme a ofrecer algunos «picotazos» o trazos gruesos acerca de la evolución del Estado autonómico, pero sin pretender agotar la temática. Además lo que diga no deja de expresar una punto de vista particular, pues se ofrece desde mi propia perspectiva. Así que, como hacía Mairena con sus oyentes, yo también prevengo al lector, confiando en que disculpe cierta elementalidad en los argumentos, en que se incurre con el propósito de estimular su reflexión, invitándole, si a ello hubiera ocasión, a dialogar.

Se trata, como decía, de señalar algunas líneas de futuro del Estado autonómico, desde el presente. El presente para mí es la constatación de un éxito. De manera que el Estado autonómico no es un expediente o una salida que el constituyente encuentra, cuando no pudo repetir el modelo centralista ni ensayar la alternativa federal, sino una forma política definitiva, una verdadera solución al problema de la organización territorial del poder en España. Muchas veces hemos contrastado la fortuna del constituyente al decidir la organización concreta de la democracia en la forma de gobierno parlamentaria o al establecer un Estado social y de derecho, o su acierto al desactivar la polémica entre Monarquía y República optando por una organización plenamente constitucional de la Corona; pero cuando se trata de la forma territorial nuestro pronunciamiento suele ser más cauto y en bastantes ocasiones llegamos a subrayar la provisionalidad e incluso imperfección del camino constitucional. Quisiera, al menos a efectos expositivos, eliminar estas reticencias frente a Estado autonómico y presentarlo, en cambio, como una respuesta del constituyente al problema de la integración del pluralismo, especialmente adecuada, de manera que la ordenación territorial autonómica, con independencia de los retoques o ajustes que con el paso del tiempo pueda requerir, puede considerarse como el tratamiento institucional que el problema regional (o de España o de los nacionalismos, como quiera que se le llame) demandaba.

II. LOS ACIERTOS DEL ESTADO AUTONÓMICO

1. *Ejemplo de descentralización federal: falsas y débiles diferencias entre el sistema federal y la forma política española*

¿Cuáles, podemos preguntarnos, son las manifestaciones del éxito del Estado autonómico, sus logros efectivos, que permitirían una valoración tan positiva de la forma territorial española? Señalaría, sobre todo, tres.

Lo primero que ha logrado el Estado autonómico es llevar a cabo una descentralización política que es la propia de los sistemas federales, hasta el punto que, con toda corrección, puede decirse que nuestra forma política es un Estado federal. En 1990 un profesor belga Ken Lenaerst, publica en el *American Journal of Comparative Law*, un artículo en el que habla desde el título de los múltiples aspectos del federalismo, de sus muchos rostros («Constitutionalism and the many faces of Federalism», *American Journal of Comparative Law*, 38, 1990). Pues bien una de las caras del sistema federal es el Estado autonómico.

Como en el Estado federal en el Estado autonómico se dan tres características comunes de descentralización: A) Hay una dualidad institucional, de manera que existe un nivel de autoridades, de orden legislativo, ejecutivo y judicial, con jurisdicción en todo el Estado; y otro cuyos mandatos alcanzan a su respectivo territorio, aunque es cierto que en nuestra forma política las organizaciones territoriales no disponen de 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. B) Existe un reparto de competencias o atribuciones entre las autoridades centrales y las territoriales. La delimitación de poderes se establece en la Constitución o, como ocurre en el Estado autonómico, tiene una base constitucional. Lo que es indudable en cualquier caso es que ni el Estado central ni los entes descentralizados disponen unilateralmente sobre el reparto de competencias, que es, como decimos, una materia constitucional. C) Los conflictos que surjan en el ejercicio de las respectivas atribuciones son resueltos jurisdiccionalmente con criterios exclusivamente jurídico constitucionales, en una actuación llevada a cabo por una Tribunal especializado o por la organización judicial ordinaria con absoluta independencia e imparcialidad.

La comparación entre el Estado autonómico y el federal no siempre se establece en términos correctos, de manera que a veces se enfrenta a ambas formas políticas desde perspectivas inadecuadas. Así podemos hablar de falsas diferencias, producto simple y llanamente de un idea equivocada del federalismo, y diferencias simples o aparentes, a las que se concede una trascendencia que no permite contraponer ambos sistemas, al menos con la insistencia que se hace.

Suele decirse que en el Estado federal, el poder residual corresponde a los integrantes territoriales, mientras que en el Estado autonómico la competencia no atribuida pertenece al Estado central. En realidad esta nota conferida a toda forma federal sólo corresponde a una clase de los sistemas de este tipo, más exactamente a los Estados federales de integración, pero no a los de devolución. Como se sabe, en la teoría del federalismo suele distinguirse entre el *federalismo de integración* en el que se acuerda la unión federal partiendo de entidades antes independientes o que formaban una Confederación, como ocurre en los casos de Suiza o los Estados Unidos, siendo entonces el problema asegurar la unidad sobre la pluralidad, esto es, afirmar los rasgos e instituciones centrales sobre los centrifugos. Y el *federalismo de devolución*, de manera que las instituciones territoriales reciben competencias de las centrales, siendo la principal preocupación asegurar la diversidad en la unidad, como es el caso de Canadá, Bélgica y España.

Podríamos con todo hablar de diferencias aparentes o débiles entre las dos formas políticas. Me referiré a la que señala que los Estados miembros disponen de poder constituyente propio, aprobando sus Constituciones de modo exclusivo, esto es, sin intervención de órgano alguno de la Federación, mientras que ése no es el caso de las Comunidades Autónomas, donde por el contrario, el exponente del autogobierno, esto es, el Estatuto de autonomía, en rigor, como ha dicho el Tribunal Constitucional, es una norma heterónoma, pues es aprobada por las Cortes Generales como Ley Orgánica. Desde luego el contraste podría dulcificarse algo si se señala que las Comunidades Autónomas intervienen en la elaboración de los Estatutos, sobre todo en el supuesto de las Comunidades de régimen especial, y lo hacen en todo caso si se trata de la reforma de los mismos, que no puede llevarse a cabo sin su consentimiento, cualquiera que sea el tipo de Comunidad Autónoma de que hablemos. De otro lado, las Constituciones de los Estados miembros reciben algunos límites de congruencia de la Constitución federal, que no hacen derivado a su poder constituyente, pero sí condicionan su ejercicio. Pero sobre todo debería de hacerse alguna reflexión sobre el poder constituyente de los Estados miembros y la función constitutiva de los Estatutos de autonomía.

Desde luego las Constituciones de los Estados miembros denotan un poder originario propio, pero ello no logra ocultar el hecho de que las decisiones más importantes sobre la vida política y los derechos de los ciudadanos se adoptan en la Constitución federal hasta el punto de que es ésta la Constitución primera de los habitantes de los Estados, de modo que las Constituciones de los Estados miembros son antes que nada normas institucionales u organizativas, conteniendo por tanto el *plan of government*, pero disponen de 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.

Mientras como acabamos de ver, por decirlo así, las Constituciones de los Estados son menos que Constituciones, los Estatutos de autonomía son cuasiconstituciones, adoptando a pesar de su rango, en cuanto leyes orgánicas especiales, decisiones materialmente constituyentes. Ello se deduce del propio tipo de estructura de las normas que contienen, que responde a la tipología constitucional convencional, pudiendo así hablarse de cláusulas estatutarias prescriptivas, organizativas o definitivas, pero depende también de las funciones constitutivas y de parámetro de validez desempeñadas por los Estatutos. Ocurre en efecto que los Estatutos asumen una función constitutiva que es superior incluso a la llevada a cabo por las Constituciones. Sólo tras los Estatutos existen las Comunidades Autónomas como tales, mientras que las Constituciones no presentan esta dimensión fundante en relación con la planta política del Estado, asumiendo 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.

El significado constitucional de los Estatutos, si se prescinde de la intervención de la propia Comunidad *in fieri* en su elaboración o efectiva si se trata de la reforma, resulta de su condición de parámetro de constitucionalidad para las leyes del ordenamiento territorial y también para el ordenamiento general: El Estatuto en cuanto integrante del bloque de constitucionalidad (art. 28 LOTC) opera como canon de esta naturaleza 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 facultades que las Comunidades hacen para sí en sus propios Estatutos.

2. *La resolución jurídica de los conflictos territoriales*

El segundo logro del Estado autonómico está relacionado con el acierto que supone el planteamiento civilizado de las tensiones nacionalistas. Como corresponde a un Estado de derecho, en España los conflictos territoriales no se proponen en clave identitaria sino de forma jurídica para su resolución por la instancia jurisdiccional adecuada. Lo que ha conseguido el Estado autonómico es ni más ni menos que los conflictos territoriales no se presenten de manera esencialista, como una colisión entre identidades o lealtades, sino como disputas competenciales, aducidas en términos jurídicos y en ellos solubles por los tribunales, y específicamente ante el Tribunal Constitucional. Ciertamente, para las Comunidades Autónomas las competencias se reclaman en ejercicio del autogobierno, en cuanto instrumentos necesarios para la preservación de la propia identidad, pero admitiendo una solución pacificadora que no se considera en clave política —como imposición de un poder externo o como victoria ante el enemigo de la autonomía— sino, como decimos, de manera exclusivamente jurídica.

Baste comparar lo que son más de veinte años de funcionamiento normalizado en donde se acepta la resolución de los conflictos territoriales a través de las decisiones incontestadas del Tribunal Constitucional con lo ocurrido durante la Segunda República. Recuérdese en efecto como al poco de la declaración de inconstitucionalidad de la ley catalana de cultivos por el Tribunal de Garantías en 1934, la Generalitat vuelve a hacer aprobar una ley equivalente a la anulada inmediatamente antes por dicha instancia jurisdiccional. El sistema *del Estado integral* republicano había saltado por los aires.

La capacidad integradora del Estado autonómico depende, entonces, de modo claro de la disposición de la sociedad española a aceptar un tratamien-

to civilizado, esto es jurídico, de sus diferencias, aunque estas puedan afectar a cuestiones muy profundas y de evidente calado político. Llama, en efecto, como queda dicho, la atención la normalidad con que los conflictos políticos territoriales —no otra cosa hay materialmente en los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia— son resueltos de forma jurídica del mismo modo que los conflictos personales graves se resuelven ante instancias jurisdiccionales. Y estas decisiones son aceptadas con absoluta naturalidad por los agentes políticos. Tal judicialización de la política es un formidable logro cuya aceptación incuestionada no debe ocultar la civilización de la vida política que implica, pues, como apreciara en su momento García Pelayo, los conflictos que el Tribunal Constitucional conoce en términos exclusivamente de derecho, tienen un origen y muchas veces también unas consecuencias políticas indudables. Mucho más si se tiene en cuenta la variable temporal de esta actuación, toda vez que entre nosotros esta actuación jurisdiccional se pone en funcionamiento sólo tres años después de aprobada la Constitución y no ha conocido incidente significativo de acatamiento de sus resoluciones.

La utilidad integradora del derecho, de manera que se renuncia a la disputa metafísica de la identidad por el conflicto sobre los propios títulos competenciales que el ordenamiento efectivamente confiere, pone de manifiesto la manera especial en que el Estado autonómico, como sistema descentralizado, es un Estado de derecho, en la medida que el ejercicio del poder, en cuanto correspondiente a diversos titulares, ha de ejercerse de acuerdo con pautas y límites, esto es, competencias, que sólo pueden establecerse jurídicamente; atribuyendo, de paso, una significativa labor al Derecho Constitucional y sus cultivadores, sean aplicadores o simples estudiosos del mismo. Ocurre en efecto que los ordenamientos de los Estados descentralizados como el nuestro son complejos entendiéndose esta expresión no sólo en el sentido de pluralismo o variedad, sino para denotar la dificultad de encontrar su estructura de ordenación, que no resulta inmediatamente obvia y cuya averiguación o establecimiento es una tarea que la ciencia jurídica, cabe decir, que el Derecho Constitucional, ha de proponerse necesariamente.

3. *El entronque del modelo autonómico en el pensamiento político español: la organización territorial de España en Azaña y Ortega*

Para mí hay un tercer exponente del acierto del Estado autonómico que es su entronque con la reflexión que sobre la organización territorial ha tenido lugar en nuestra historia intelectual. Esta relación con el mejor pensamiento político español contribuye muy significativamente a la legitimación

de la forma política autonómica. Por decirlo directamente nuestro Estado autonómico asume las dos justificaciones principales que de la descentralización se habían propuesto en la Segunda República española: la que, por boca de Manuel Azaña, consideraba al Estado integral como respuesta al problema de la integración de los nacionalismos y la que, como quería José Ortega y Gasset, plantea el problema de la articulación territorial desde un punto de vista técnico, esto es, como un modo de incrementar la eficacia del Estado español, o si se quiere decir mejor, como un modo de llevar a cabo su modernización.

Es curiosa la capacidad del Estado autonómico para aunar estas dos perspectivas de la reorganización de España que aparecen como antagónicas en el momento de su formulación. Manuel Azaña presenta la forma política territorial republicana —el Estado integral— desde la perspectiva de su rendimiento integrador, considerándola como el tratamiento institucional del pluralismo. Del mismo modo que acepta una legitimación nacionalista de la República (Si la República ha venido, lo dirá en múltiples ocasiones, por ejemplo en su discurso en la Sociedad bilbaina *El Sitio* el 9 de abril de 1933, ha sido para devolver la libertad a los ciudadanos, y que éstos puedan vivir su dignidad, y para que España pueda hacer su contribución nacional a la cultura de nuestro tiempo) no le importa que la misma la puedan tener los nacionalistas respecto de Cataluña (1) sobre todo porque el proyecto de Cataluña, esto es su autonomía, cabe perfectamente en el proyecto nacional de España, esto es la República.

Manuel Azaña especialmente en el transcurso de la discusión del Estatuto, rechaza la contraposición de lo catalán a lo español: lo catalán es una manifestación concreta del ser nacional español y la autonomía un supuesto fundamental de la República. La autonomía enriquece, no debilita, a la República. «Votadas las autonomías, ésta y las de más allá, y creados éste y los de más allá gobiernos autónomos, el organismo de gobierno de la región —en el caso de Cataluña la Generalidad— es una parte del Estado español, no es un organismo rival, ni defensivo, ni agresivo, sino una parte integrante de la organización del Estado de la República española» (2).

La clave de la actitud de Azaña respecto de la autonomía es desde luego política, buscando la solución a una reivindicación concreta y al tiempo incrementar la legitimidad de la República en un espacio territorial del dinamismo de Cataluña, pero hay tal vez también una concesión historicista,

(1) Azaña concentró en Cataluña el problema nacionalista, considerando exclusivamente en el liberalismo la mejor expresión de la democracia vascongada.

(2) Discurso en la sesión de Cortes de 21 de mayo de 1932 sobre el Estatuto de Cataluña.

trasunto de un entronque casi romántico de la autonomía con los poderes tradicionales, medievales, de los diversos pueblos de España, que en la República recuperan sus libertades. «El último estado peninsular procedente de la antigua monarquía católica que sucumbió al peso de la Corona despótica y absolutista, fue Cataluña; y el defensor de las libertades catalanas pudo decir, con razón, que él era el último defensor de las libertades españolas» (3). Esta idea política de la autonomía, con una justificación preferentemente histórica, abonaba la opción de la República de no generalizar el modelo territorial descentralizado, reconociendo restrictivamente el acceso al autogobierno regional.

La perspectiva adoptada por Ortega es en cambio muy diferente. No sólo porque Ortega está pensando en una descentralización general, no limitada por tanto a región alguna de España, sino porque atribuye a la autonomía un significado que nada tiene que ver con los particularismos territoriales, que Ortega abomina y que considera la respuesta a una quiebra de la actuación del Estado. El filósofo madrileño justifica la descentralización como un estímulo a las potencialidades vitales de España, como un instrumento de modernización y democratización desde el que enfrentar la oligarquía y centralización de nuestro País. Las credenciales de las autonomías, en efecto, son técnicas. La autonomía no es un régimen adecuado para solucionar las tensiones nacionalistas. Éstas, en lo posible (4), se resuelven con un buen funcionamiento del Estado (5), organizado en diez, las llamaba, grandes comarcas (6), dotadas de su asamblea y gobierno, ocupadas de los problemas no abstractos o generales, pero decisivos de los ciudadanos, los que determinan su felicidad y progreso. Ahí, por lo demás, en esa arena política de lo inmediato, se formará la élite que nutrirá la clase política de la nación.

Cuando se comparan estas dos perspectivas sobre el problema de la organización territorial de España se ve que la contraposición de Ortega y Azaña tiene un alcance superior al del ámbito de la descentralización. En Azaña como hemos visto la justificación de la autonomía explica su atribución restrictiva en el diseño constitucional del Estado integral. En Ortega el planteamiento generalizado del autogobierno se deducía asimismo de su idea de la autonomía como medio de modernización de la organización política. Orte-

(3) *Idem*, discurso citado.

(4) «Yo sostengo que el problema catalán, como todos los parejos a él, que han existido y existen es un problema que no se puede resolver, que sólo se puede conllevar» Discurso en las Cortes constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña, 13 de mayo de 1932.

(5) «Un Estado en decadencia fomenta los nacionalismos: un Estado en buena ventura los desnutre y reabsorbe».

(6) «La unidad política local es la gran comarca. Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas...», *La redención de las provincias*, Madrid, 1927, pág. 292.

ga, además, preveía, si se obraba de otro modo, el conflicto de la España «arisca» con los demás, anticipando asimismo lo que después hemos llamado efecto emulación entre los diversos territorios. Hoy la relectura de los escritos de Ortega sobre esta cuestión (consistentes básicamente, como sabemos, en *La redención de las provincias* y sus discursos parlamentarios), resulta de extraordinario interés para captar los límites últimos de cualquier forma de descentralización, que él concentra en la idea de soberanía (7), y la justificación funcional más que política del federalismo, en cuanto denominación común de la descentralización, antes sistema de optimización de la democracia que respuesta a las tensiones nacionalistas del mismo (8).

III. PROBLEMAS TÉCNICOS Y POLÍTICOS DE NUESTRA FORMA POLÍTICA

1. *La asimetría efectiva como presupuesto del cierre del modelo autonómico*

Pero la insistencia en los logros del Estado autonómico no puede hacernos instalar en un ingenuo panglossismo, de modo que creamos estar en el mejor de los mundos posibles. Antes bien el Estado autonómico debe afrontar algunos retos sin lo cual puede malograrse su capacidad integradora y su propio funcionamiento eficaz. Si esto es así propondríamos una serie de retoques, de carácter técnico y político, si cabe esta diferencia, y cuya problemática paso a detallar.

Lo primero que debería afrontarse es el completamiento del modelo, acabando, hasta donde sea posible, con su provisionalidad y apertura. El cierre del modelo debe asentarse sobre un entendimiento correcto de las exigencias de la igualdad, esto es, de acuerdo con lo que podemos llamar asimetría fáctica. Se trata entonces de sacar las conclusiones obligadas del principio de igualdad, sin cuya asunción no es posible construir una forma política moderna, sea unitaria o descentralizada, pues ni hay verdadera comunidad jurídica si los ciudadanos gozan de diverso *status* individual según su residen-

(7) «Decía yo que la soberanía es la facultad de las últimas decisiones, el poder que crea y anula los otros poderes, cualesquiera sean ellos; soberanía, pues, significa la voluntad política de una colectividad... Por eso es absolutamente necesario que quede deslindado de este proyecto de estatuto todo cuanto signifique, cuanto pueda parecer amenaza a la soberanía unida, o que deje infecta su raíz. Por este camino iríamos derechos y rápidos a una catástrofe nacional». Discurso citado.

(8) Llama la atención, en efecto, la clarividencia de Ortega en la valoración del federalismo, plenamente actual. Véase mis *Bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998, págs. 55 y ss.

cia, ni hay un sistema político auténtico sin una homogeneidad institucional compartida en todo el territorio, aunque naturalmente el alcance de la igualdad no es el mismo en un Estado unitario que en una forma federal, porque el pluralismo legislativo que implica la autonomía incide en los derechos individuales, y porque el autogobierno político supone el reconocimiento de ciertas facultades de configuración institucional.

Así la proscripción de la diferencia institucional o competencial en el Estado autonómico, no puede impedir una diferencia fáctica, que podemos denominar *asimetría efectiva*, entre las respectivas Comunidades Autónomas, según el uso que estas hagan de sus propias competencias de acuerdo con su voluntad de autogobierno, y en razón, asimismo, del peso político que sean capaces de mantener en el sistema según su población, nivel de desarrollo, etc. *Ocurre que 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, como hemos de ver, 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.*

Desde mi punto de vista la comprensión correcta de la asimetría efectiva debe tener presente seguramente dos cosas. En primer lugar que la desigualdad nunca tuvo un alcance cualitativo en el Estado autonómico, de modo que pudiese distinguirse entre una autonomía política y una mera descentralización administrativa o se pudiese entender que la diferencia entre, por así decir, las Comunidades de régimen ordinario y las de régimen cualificado era, sin más, equivalente a desigualdad o privilegio y no se limitase a denotar, como parece más correcto asumir, una especialidad perfectamente cubierta por el valor constitucional del pluralismo. La diferencia además fue útil, pues sirvió durante un tiempo para facilitar la integración constitucional de las nacionalidades y permitir un rodaje autonómico a las demás Comunidades. Lo que ocurre es que la demanda de equiparación entre las Comunidades Autónomas que hoy parece inexcusable tiene lugar en un momento adecuado, toda vez que las reformas estatutarias de 1994 y 1996 han patentizado tanto la voluntad de pleno autogobierno como la capacidad de todas las Comunidades Autónomas para asumirlo, quedando así sin base alguna de las razones que podrían haberse esgrimido para justificar la desigualdad jurídica. De otro lado la igualación competencial autonómica presenta también ventajas para las Comunidades de régimen especial, deducidas del incremento de la propia seguridad jurídica y en concreto de la reducción a su justa medida del empleo de la cláusula de la supletoriedad para colmar las lagunas de los respectivos ordenamientos territoriales, a lo que invitaba la actividad normativa del Estado en un doble nivel según se dirigiese a unas Comunida-

des u otras. No hay que olvidar asimismo que la simplificación del sistema jurídico y la reducción del aparato del Estado central, no puede menos de complacer a este tipo de Comunidades de régimen especial en cuyo soporte político las fuerzas nacionalistas tienen un papel ordinariamente decisivo.

La asimetría efectiva, en segundo lugar, queda reforzada por *el reconocimiento constitucional de los hechos diferenciales*, entendiendo por tales aquellas especificidades asumidas constitucionalmente de orden lingüístico, foral o insular, como base de un régimen fiscal privativo. La cobertura constitucional de los hechos diferenciales asegura a determinados rasgos propios territoriales el resguardo efectivo de su configuración esencial o imagen maestra. Así la garantía constitucional del bilingüismo, el foralismo o la insularidad como régimen económico fiscal habilitan a la legislación territorial 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.

Necesariamente el cierre del modelo autonómico ha de ser la culminación de su configuración racional, llevada a cabo según el entendimiento cabal del principio de igualdad que aquí se ha propuesto. Efectivamente la normatividad (y seriedad) constitucional exige la realización de los traspasos pendientes, verificando, como decíamos, el cierre sustancial del modelo autonómico. Si la simetría competencial aparece como inevitable se acabará con la tendencia de las Comunidades Autónomas a superar el *statu quo* competencial con el objeto de afirmar la propia posición diferente —y mejor— en relación con las demás. De otro lado, reconocer competencias y hurtar los medios materiales o personales para ejercerlas no deja de ser un incumplimiento constitucional que impide la normatividad de la Norma Fundamental y convierte en meramente nominal al sistema constitucional de distribución territorial del poder, de manera que aun teniendo en cuenta las ventajas del dinamismo en nuestra forma política, parece que va siendo hora de proceder al cierre sustancial del modelo.

Pero evidentemente no se podrá producir *un cierre absoluto o formal del sistema*. Así la entrada española en la Unión europea ha conllevado una innegable mutación constitucional y la construcción europea es un proceso abierto cuyos efectos supondrán consecuencias de alcance constitucional en nuestro sistema, lo que significa que estamos no sólo ante un desapoderamiento competencial del Estado central o de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la Unión ejerce las facultades cedidas, sino en una modulación de la actuación de estas instancias a las que el orden comunitario impone la ejecución de decisiones ajenas, aunque de acuerdo con la ordenación constitucional. Al final, por supuesto, quedará *el artículo 150 CE* con sus posibilidades, llamémoslas así, centrífugas, pero también centrípetas: se trata obviamente de

un precepto que ni permite la rectificación del sistema, si se deciden aprovechar las posibilidades de armonización, ni su vaciamiento, si se está pensando en utilizar las leyes de delegación y transferencia del apartado segundo, pero cuyas capacidades dinámicas como instrumento de recuperación uniformizadora o prolongación de la descentralización son evidentes.

2. *El reforzamiento de los instrumentos de cooperación: la reforma del Senado y de las Conferencias sectoriales*

Un segundo ámbito a explorar necesitado de reforma desde la perspectiva técnica que estamos utilizando puede referirse al reforzamiento de los instrumentos de cooperación. Como resulta bien sabido el modelo federal reposa en dos principios: uno trata de asegurar el espacio de autogobierno de los entes territoriales; pero el otro, a través justamente de los *federal instrumentalities* o rasgos propiamente federales, busca la articulación del conjunto asegurando oportunidades de participación de los Estados en la composición y el funcionamiento de los órganos generales. Por razones que han podido tener sentido en tiempos de reivindicación territorial en el modelo español se ha subrayado el peso del momento de la autonomía, descuidándose la importancia de la articulación o cooperación. Hoy parece llegada la ocasión de equilibrar el sistema, asegurando a cada uno de sus principios el lugar que le corresponde.

Desde esta perspectiva puede presentarse la problemática de *la reforma del Senado*, que, en puridad, no pretende otra cosa que llevar a término la definición constitucional de este órgano como «cámara territorial». Una simplificación de la cuestión se produce, sin duda, cuando el debate se reduce al modo de verificación de la reforma a través de una modificación constitucional o simplemente reglamentaria. Desde luego es indiscutible la inadecuación de la regulación de la institución ya en el mismo plano constitucional, en donde aunque se atribuyen al Senado determinadas funciones en paridad con el Congreso, se le privan de verdaderas competencias para llevarlas a cabo, dejándolo convertido en poco más que una cámara legislativa de segunda lectura, labor a desarrollar además con gran premura temporal y en términos de manifiesta inferioridad, ya que las modificaciones que el Senado proponga a los proyectos legislativos pueden ser cómodamente ignoradas por el Congreso. Las deficiencias de esta situación no han sido corregidas significativamente por el reglamento en el terreno normativo, ni en el nivel político por una práctica que dotase de especial importancia a la facultad de enmienda o al tipo de control llevado a cabo en la cámara. Por el contrario la vida ordinaria del Senado ha corroborado la propia posición de los grupos políticos que han concebido el paso por el mismo como un estadio en el me-

ritoriaje de la carrera política o como el punto final de la misma. Todo ello abona la tesis de que la reforma del Senado es más compleja de lo que parece y que, en concreto, requiere un tratamiento que exceda el plano normativo en que la misma tenga lugar, pues la reforma del Senado corre el riesgo de topar siempre con una dificultad intrínseca, si queremos hablar así, de naturaleza más bien política, ya que la importancia de lo territorial, se trate de una actuación legislativa o de control, hace difícil *atribuirse*lo en exclusiva al Senado, privándole de su determinación básica al Congreso.

Si convenimos en la necesidad de verificar la reforma del Senado a través de la modificación constitucional, vista la existencia de topes de esta naturaleza que limitan el campo de actuación del reglamento parlamentario, y tenemos en cuenta la igualdad jurídica entre la Constitución originaria y la reforma constitucional, de modo que ésta, aun siendo obra de un poder diferente al constituyente originario, es capaz de derogar determinados contenidos de aquella y servir en delante de parámetro de validez al que las demás normas deben atenerse, ha de recabarse un esfuerzo para que su legitimidad política sea también semejante, lo que quiere decir que ha de tratarse por todos los medios que la base consensual de la reforma atinente al Senado sea semejante a la que fundamentó la Constitución originaria, de manera que la modificación propuesta sea aceptada, más allá de las exigencias del Título X de la CE, por la totalidad de las fuerzas políticas relevantes, tratando de incluir en ellas a los partidos nacionalistas democráticos mayores.

Por lo que se refiere al ámbito o alcance de la reforma apuntaremos que la fijación de los mismos debe hacerse teniendo en cuenta la inconveniencia de que dicha reforma suponga una rectificación de las líneas básicas o estructurales del edificio constitucional, siendo conscientes además de la dificultad de aislar la reforma, pues en razón de la conexión lógica de los preceptos constitucionales es problemático concretizar o delimitar alteraciones constitucionales sin acabar afectando a la propia estructura o esqueleto elemental del cuerpo constitucional. El carácter limitado de la reforma con todo no puede impedir solicitar la remoción del tope temporal de dos meses para la elaboración de los proyectos de ley por parte del Senado o, en correspondencia a la especialización de la Cámara, a la tramitación en primer lugar en esta Cámara de los proyectos o proposiciones de carácter autonómico. Pero la exigencia de congruencia lógica con el sistema general constitucional sí que podría ser un obstáculo a la transformación del Senado en un Consejo o cámara gubernamental autonómica, que pondría en cuestión la idea constitucional del Senado en cuanto representación del pueblo español y haría asimismo absurdamente superflua la prohibición constitucional del mandato imperativo, si no supusiese una desvirtuación del principio de separación de poderes. Con todo, lo que no tiene sentido es mantener la procedencia casi exclusivamente provincial de

nuestros senadores. Por ello será necesaria una modificación de la composición del Senado, congruente con su especialización autonómica, de manera que se asegure sobre todo la presencia de las fuerzas políticas mayoritarias en los Parlamentos autonómicos, contando también con asistencia directa de los Gobiernos, cualquiera que sea la forma elegida para ello.

La especialización funcional del Senado, de otro lado, como decíamos, ha de llevar al estudio preferente de los proyectos de ley «autonómicos» en la Cámara Alta pero tiene una significación especial en relación con la determinación de los *aspectos básicos* de las leyes en que me gustaría detenerme un momento, pues se trata de una cuestión sobre la que de verdad se están diciendo cosas no del todo correctas, a mi juicio, pues se señala no sólo su abuso, sobre lo que estoy dispuesto a coincidir, sino la misma superfluidad de la institución de lo *básico*, lo que no comparto en absoluto. De lo que se trataría es asegurar en la tramitación en el Senado, una colaboración de los gobiernos autonómicos sobre todo en la determinación de los aspectos básicos de las leyes que después serán objeto de desarrollo por los Parlamentos autonómicos. Aunque la determinación de lo básico en la regulación de una materia corresponde establecerlo al Estado central, en la medida que le quede un hueco, pues en muchas ocasiones la norma nacional no hace sino cumplimentar una normativa europea, y contando con que el Congreso naturalmente tiene plena competencia para fijar la configuración política de ese contenido, al respecto será muy importante la contribución de las Comunidades Autónomas que tendrán elementos que aportar, y no sólo para impedir la invasión de lo básico sobre sus propias facultades, como destinatarios de la norma que han de desarrollar.

La reforma del Senado entonces podría referirse a su composición, ampliando su base autonómica, a una modificación de sus funciones, insistiendo en su especialización autonómica o asumiendo competencias en relación con la política comunitaria europea, pero en conexión con el Congreso y sin renunciar al desempeño de las otras tareas que como integrante de las Cortes generales le asigna la Constitución. Se trata entonces de una reforma limitada, cerrada y necesariamente compartida por las fuerzas políticas significativas.

Las Conferencias sectoriales intergubernamentales deben ser la otra instancia de participación 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 se adoptasen en virtud de criterios meramente numéricos, previendo la capacidad de veto para aquellas Comunidades intensamente concernidas por la materia en cuestión 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.

3. *Europa como oportunidad y como límite*

Con frecuencia la cuestión de las relaciones entre el derecho comunitario y el sistema autonómico se suele simplificar reduciéndola a la necesidad de ofrecer a los entes subestatales una oportunidad de participación separada en los órganos comunitarios, una «voz propia» en los mismos, como se suele decir. De otra parte ya nos hemos referido a la «mutación constitucional» que sobre el sistema de distribución de competencias establecido en la Norma Fundamental impone nuestra integración en la Unión.

La nueva Constitución europea puede considerarse que refuerza la existencia de las unidades infraestatales regionales en el nivel de los fundamentos al acoger el principio de la subsidiariedad que obviamente ha de referirse no sólo a las relaciones entre la Unión y los Estados, demandando aplicación asimismo en el interior de los propios Estados. Pero es cierto igualmente que dicho documento supone la consolidación de los Estados como estructuras imprescindibles de la Unión. Ello resulta del propio carácter formal de la Constitución europea, a aprobar como un Tratado por acuerdo de todos los integrantes de la Unión, prestado según los procedimientos establecidos en los respectivos sistemas constitucionales, y se desprende asimismo de la participación de los Estados en la composición de los órganos de la Unión. De

otro lado, funcionalmente, la observancia del derecho común según estándares de homogeneidad mínima depende de la garantía respecto de su cumplimiento que ofrecen las estructuras estatales, con independencia de que la instancia que lo aplique pueda ser subestatal. En efecto no tendríamos un orden europeo verdadero si se admitiesen tantas variedades de su realización como regiones existen y no se contemplase la intervención de los Estados asegurando un nivel equiparable en la vigencia del derecho europeo en todo el territorio de la Unión.

El orden político europeo puede sin duda dificultar las eventuales aspiraciones secesionistas de un territorio incluido en uno de los Estados integrantes de la Unión, en la medida en que la pertenencia a dicha organización sólo está abierta para los Estados y el abandono del Estado miembro por parte de una región, aunque se considere una cuestión interna, implicará la salida de dicha región del sistema europeo, con graves problemas, afectantes al Estado, pero también al propio territorio secesionista. Con todo, para este tipo de regiones en que puede predominar un nacionalismo estatalista, la consecuencia más desfavorable derivada de la experiencia la Unión, resulta de la misma base espiritual del edificio europeo, donde se admite con toda naturalidad la complementariedad de las lealtades políticas que es algo que resulta negado de raíz por quienes demandan para sí una vinculación política excluyente. Sin duda en este nuevo espacio se produce una compatibilidad evidente entre diversos órdenes institucionales: así se pertenece al tiempo a una nacionalidad, a un Estado y a la Unión Política Europea; y se puede ser perfectamente catalán, pongamos por caso, español y ciudadano europeo.

Por lo demás si se trata de asegurar, en la línea con lo establecido en los sistemas federales, la presencia de las Comunidades en las instancias europeas, no hay ningún obstáculo a la admisión de que, como ocurre en el caso alemán, en la delegación española en los diversos niveles se incorporen delegados de los gobiernos autonómicos o que incluso los mismos puedan representar al Estado. Al respecto sería conveniente la intervención del Senado de cara a establecer los criterios para establecer los casos en que tal presencia autonómica pueda tener lugar o, incluso, la designación de la representación autonómica. Pero finalmente, y en correspondencia con el mantenimiento de los Estados como elemento de articulación básica de la Unión, se ha de desechar la idea de que el Estado central es necesariamente el contrapoder de las Comunidades Autónomas en Europa. Por el contrario ocurre que la defensa de los intereses de las Comunidades Autónomas se lleva mejor a cabo, cuando es el propio Estado, como organización política de suficiente entidad, el que ha hecho propias las posiciones de las Comunidades Autónomas, asumiendo, en colaboración con la representación de éstas, su defensa en los órganos europeos.

4. La integración de los nacionalismos territoriales como difícil tarea del Estado autonómico: presupuestos y contenido de un posible acuerdo

La dificultad, con todo, más importante que debe abordar el Estado autonómico no se presenta en el plano técnico sino en el político y se refiere naturalmente a su capacidad para llevar a cabo la integración de los nacionalismos territoriales. La gravedad del problema radica en que es precisamente la virtualidad integradora de nuestro sistema la piedra de toque del mismo. Para muchos la rectificación de la organización secular del Estado español sólo quedaría justificada si lograrse el encaje o acomodo del seccionalismo territorial español, hasta el punto de presentarse al Estado autonómico como el tratamiento institucional adecuado de las tensiones nacionalistas.

Ciertamente la cuestión, adecuadamente planteada, no sólo tiene que ver con la capacidad de ensamblaje del sistema autonómico, sino con la misma posibilidad de que dicha integración tenga lugar, de manera que los resultados al respecto dependen de las dificultades de articulación de nuestro Estado, pero también de la disposición de los nacionalismos para su conjunción. En tal sentido debemos comenzar señalando nuestra ingenuidad al creer en la aptitud del sistema autonómico para conseguir la juntura, presentándolo, casi de modo infalible, como la respuesta política al nacionalismo. Así, durante la constituyente, se tendió a leer, quizá preferentemente, el federalismo como la solución satisfactoria a un problema de convivencia entre nacionalidades, asumiéndose que el Estado federal era la estructura política en la cual diferentes grupos incapaces de conseguir y mantener su propia independencia pueden preservar su identidad.

Pero las relaciones entre nacionalismo y federalismo (utilizando este término como referencia general de descentralización entre cuyos tipos cabe la forma autonómica) no son tan sencillas de establecer. De hecho la cultura del federalismo, basada en la transacción, el pacto y la disposición a la presentación jurídica de los problemas, se opone a la actitud del nacionalismo, renuente a renunciar a su demanda básica de la autodeterminación, y a encontrar acomodo en un espacio político que no sea exclusivo. Por ello los países federales exitosos no tienen nada que ver con el nacionalismo y así resisten malamente las tensiones de las nacionalidades, al menos cuando acogen a estos elementos explícitamente en sus estructuras institucionales. Yugoslavia saltó por los aires y Canadá lleva una existencia bien difícil, aunque envidiable desde otro punto de vista. Suiza es otro caso, pues no se trata de una Federación montada sobre las nacionalidades, sino sobre una realidad territorial nueva (el cantón) que no coincide con ellas, y que aparece como un vínculo que resta, y no refuerza, lealtad política a la nacionalidad.

Pero estas dificultades de integración definitiva de los nacionalismos ¿determinan la inutilidad de cualquier esfuerzo por intentar su acomodo en el Estado autonómico? ¿No será posible reducir el enconamiento continuo de las tensiones territoriales del sistema? ¿Será irrelevante la aceptación del pluralismo por parte del Estado central en su composición y funcionamiento y la solicitud de una lealtad institucional a los órganos de autogobierno territorial en manos de los nacionalistas?

Cualquier intento de acuerdo entre el Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas en que predomine la orientación nacionalista necesitará, antes de la convergencia en los contenidos, de la satisfacción de unas presupuestas que posibiliten mínimamente el acercamiento de posiciones. Se debería, en primer lugar, intentar reanudar el diálogo institucional, aceptando las exigencias de una corrección constitucional que conduzca a la cooperación entre las administraciones y al encuentro y diálogo entre los máximos dirigentes políticos. La in-comunicación actual supone una situación absolutamente anómala que traslada una percepción de fraccionamiento político, exponente de unas deficiencias de integración que no caben en un verdadero Estado. El Estado cuenta con instrumentos de reducción de la complejidad, también en el nivel simbólico, que deben ser utilizados más allá de las coincidencias y desaveniencias políticas, que tienen a su disposición la palestra pública para mostrarse, pero sin cuestionar la continuidad institucional del sistema.

Para la reanudación del diálogo institucional que aquí se propone, vendría bien, antes de nada, la renuncia por ambas partes a abusos retóricos que sólo contribuyen a dificultar la comunicación. Del mismo modo que el Gobierno central debería aceptar la sinceridad del compromiso democrático del nacionalismo y su capacidad para adoptar planteamientos de modernidad y eficiencia, que rebajan considerablemente sus perfiles etnicistas, el nacionalismo ha de asumir que en el debate sobre el Estado autonómico no se está en frente del mismo nacionalismo español de siempre, asimilista y represor, sino ante un tipo de constitucionalismo, que, más allá de las formas o talentos discutibles en que pueda presentarse por ejemplo en el momento presente, plantea un modelo de integración realmente flexible y plural, donde las Comunidades Autónomas tienen suficientes instrumentos de autogobierno y disponen de mecanismos adecuados para la defensa de su identidad colectiva.

Allanado el camino para la aproximación, esta podría producirse con el doble fruto del apaciguamiento de las tensiones territoriales y el acomodo de los nacionalismos, si ambas partes se dispusiesen a intercambiar algunas concesiones como las siguientes. Así, el Estado central debería reconocer la legitimidad de su cuestionamiento, pues la forma política estatal es una estructura política instrumental e histórica, no por tanto natural y eterna. No puede negarse a la comunidad la disposición sobre la forma de la organiza-

ción política, que en un determinado momento se dan los miembros de la sociedad para asegurar sus derechos y garantizar la paz. Obviamente no estamos hablando de un derecho de secesión (por parte de una fracción de la comunidad) absoluto ni ejercible sin garantías de seriedad y sin ateniimiento a escrupulosas reglas constitucionales de procedimiento.

La admisión de la autodeterminación, por lo que vemos más como pretensión que como auténtico derecho, no es el único reconocimiento que el Estado debe a los nacionalismos territoriales, sin cuya contribución difícilmente se habría producido la constitución y consolidación del sistema autonómico. Me parece que nadie puede dudar de que si tenemos un *Estado autonómico en serio* se debe, en muy buena medida, a las actitudes de los partidos nacionalistas. Han sido los gobiernos nacionalistas los que han propiciado la presentación de recursos que han permitido al Tribunal Constitucional construir el edificio doctrinal sólido y serio que tenemos hoy, contribución obviamente reforzada por la que, en el mismo Tribunal, tiene su origen en la reacción del Gobierno central frente al ejercicio del autogobierno dentro de sus límites por parte de los gobiernos, en sentido amplio, nacionalistas. En ese sentido, nos refiramos a la caracterización de la mayor parte de las competencias como poderes compartidos, al establecimiento del concepto de normación básica como garantía de un régimen común y como una técnica de articulación entre los diferentes ordenamientos, o hablemos de la disposición por parte de las Comunidades autónomas de atribuciones en las relaciones exteriores y en materia de derechos fundamentales o señalemos el principio de la supletoriedad, se trata siempre de cuestiones cardinales en el Estado autonómico, desarrolladas pertinentemente por la jurisprudencia constitucional y en cuya afirmación ha sido muy importante la posición nacionalista al respecto. De otro lado, como es sabido, pretensiones o actitudes que al principio sólo eran adoptadas por las Comunidades nacionalistas, en virtud de un efecto de emulación, alcanzaban al poco una generalización inevitable.

Las renuncias generosas del Estado central que hemos señalado deberían, a su vez, ser correspondidas por las Comunidades Autónomas en un doble sentido.

La aceptación por parte del Estado de su cuestionamiento podría inducir a las Comunidades nacionalistas a posponer el ejercicio de sus pretensiones secesionistas, sin excluir naturalmente el abandono de las mismas si la evolución del sistema autonómico, en la dirección de su desarrollo y profundización, y de otros parámetros exteriores, por ejemplo la integración europea, lo hicieran aconsejable.

Pero sobre todo lo que es dable exigir a las fuerzas nacionalistas es que las propuestas de reforma institucional que se hagan, además de respetar para su verificación los requisitos procesales del orden constitucional, se lle-

ven a cabo, desde un punto de vista político, desde una base nacional, o general, más que nacionalista. Dedicemos algo de atención a estas dos exigencias, comenzando por la segunda de ellas.

Nuestra insistencia en exigir una base nacional a la reforma institucional de alcance estatutario tiene que ver con la condición cuasiconstitucional que atribuimos a los Estatutos. Como sabemos el Estatuto de autonomía, en razón de su rango normativo dentro del sistema jurídico de la Comunidad Autónoma, es, como decíamos antes, una norma de carácter constitucional, en ese sentido verdaderamente institucional o nacional, capaz de establecer las reglas del juego político y asumir unas referencias identitarias comunes y compartidas en toda la Comunidad. Por ello, como quiera que hoy todas las Constituciones son sincréticas en cuanto a sus contenidos y consensuadas en lo que se refiere al procedimiento para su elaboración, traicionaría la verdadera condición del Estatuto el desdeñar su significado como norma de autogobierno de todos los ciudadanos, considerándolo con una sola referencia ideológica, aunque sea de la importancia y legitimidad del nacionalismo.

De otro lado, es imprescindible el atenuamiento de la reforma institucional de la Comunidad a las reglas procesales de la Carta Suprema para impedir la autorruptura constitucional, de modo que instituciones constitucionales, como una Comunidad Autónoma, no sólo quebranten episódicamente sino pretendan la alteración del marco de la Norma fundamental, actuación reservada como es obvio, al poder constituyente constituido. El respeto del marco constitucional procedimental tiene como objeto, además, impedir la reforma unilateral de Estatuto que es una norma pactada cuya modificación requiere, además del consentimiento de la Comunidad, el acuerdo del Estado; por ello resulta absolutamente improcedente la celebración de consulta alguna sobre la modificación estatutaria si no es como culminación del procedimiento regular de reforma estatutaria, ratificando la aprobación del proyecto al respecto de las Cortes Generales.

Considerados los límites institucionales de las reformas estatutarias, se hable en un sentido material o procedimental, y que, como acabamos de ver, no son otros que los de carácter constitucional, la cuestión estriba en reparar en el espacio que pueda existir entre los textos actuales estatutarios y la Norma Fundamental. A tal efecto han de explorarse todas las posibilidades de cumplimiento materialmente no constitucional de los Estatutos, aprovechando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sea al ordenar la cooperación autonómica, o al referirse a la actividad internacional de las Comunidades Autónomas o su presencia en las instituciones europeas; deberán asimismo considerarse los márgenes que una concepción correcta, pero no necesariamente expansiva, de la legislación básica pueda dejar para la actuación de potestades normativas y de otro tipo de las Comunidades Autónomas.