

SOBRE LA NATURALEZA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Por JAVIER RUIPEREZ ALAMILLO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. NEGACIÓN DE LA DICOTOMÍA ESTADO FEDERAL-ESTADO REGIONAL POR EL MODO EN QUE SE ORIGINAN.—III. PODER CONSTITUYENTE REGIONAL VÉRSUS PODER ESTATUYENTE: DIFERENCIACIÓN JURÍDICA Y ASIMILACIÓN POLÍTICA.—
IV. EL ESTADO ESPAÑOL COMO ESPECIE DEL ESTADO FEDERAL.

I. INTRODUCCION

Como es sobradamente conocido, el Estado español aparece hoy como un Estado compuesto, cuya definición no va a venir determinada por el Texto Constitucional. Tan es así, que en los primeros años de vigencia de la Constitución cobró cierta popularidad y fortuna la afirmación del profesor Cruz Villalón de que si un jurista persa quisiera conocer nuestro sistema jurídico-político, y para satisfacer su curiosidad procediera a la mera lectura de la Constitución de 1978, lo que sucedería es que no lograría averiguar cuál es el modelo de Estado establecido por ella (1). Y no es que nuestro jurista persa sea especialmente torpe o que esté poco capacitado para el análisis constitucional. Lo que ocurre, por el contrario, es que no existe en nuestro vigente Código Fundamental ningún precepto que defina la forma de Estado en cuanto al modo de distribución territorial del poder político.

Importa señalar, a este respecto, que esta indefinición formal del modelo de Estado, aunque sin duda criticable desde un punto de vista técnico-jurídi-

(1) Cfr. P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. monográfico 4 (1981), págs. 53-63.

co (2), resulta, sin embargo, explicable en términos políticos. En efecto, téngase en cuenta que, ante la falta de acuerdo sobre el tema, la única manera posible de mantener el consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Constituyente fue la de llegar a un «compromiso apócrifo» sobre el modelo final de descentralización del Estado (3). Esto se tradujo en que, lejos de concretar la forma de Estado, lo que el Constituyente español de 1977-1978 hizo fue, únicamente, establecer una «norma de apertura de un proceso histórico» (4) con la que nuestro Estado, que no nace descentralizado, puede desarrollar su vocación o pretensión descentralizadora.

Lo anterior no significa, sin embargo, que se haya operado una desconstitucionalización de la forma de Estado (5). Ciertamente es, en efecto, que con la solución adoptada por nuestro último Constituyente, materias tan fundamentales para la vida de la Comunidad como la estructura del Estado o la distri-

(2) Cfr., en este sentido, K. HESSE: «Concepto y cualidad de la Constitución», en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1983, págs. 17-21, especialmente página 20; K. STERN: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, páginas 222-223; P. DE VEGA: «Poder Constituyente y regionalismo», en G. TRUJILLO (coord.) y otros: *Federalismo y Regionalismo*, Madrid, 1979, pág. 371.

(3) En el mismo sentido se pronuncia González Encinar, para quien «políticamente la Constitución no resuelve, sino que solamente abre, el debate sobre cuestiones como el carácter de las competencias, la cláusula de prevalencia del derecho estatal, el valor de las leyes de armonización y algunas otras. Apoyándose en la Constitución, se sostienen ahora posiciones encontradas sobre dichos temas por la sencilla razón de que sobre el modelo final de descentralización del Estado las distintas fuerzas políticas llegaron a un "compromiso apócrifo", pero no a un acuerdo» (vid. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La descentralización como proceso: España», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR [comp.] y otros: *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, 1984, página 124).

(4) Cfr. J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (enero-febrero 1986), págs. 7-11. En el mismo sentido, vid. también J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La descentralización como proceso...», cit., pág. 118. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, como escribe Rubio Llorente, «aunque el texto constitucional no instaura un sistema de división territorial del poder, limitándose a abrir la posibilidad de su establecimiento, el territorio nacional, en su totalidad, fue dividido por el Gobierno a lo largo del proceso constituyente en un conjunto de "entes preautonómicos", cuya creación dio nacimiento a expectativas e intereses que invariablemente habían de conducir a la consolidación de tal división, aprovechando al máximo las posibilidades que la Constitución abría» [vid. F. RUBIO LLORENTE: «El proceso legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (enero-abril 1986), pág. 100].

(5) Cfr., en este sentido, F. TOMÁS Y VALIENTE: «Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», en el vol. *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, Madrid, 1985, pág. 136; *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, págs. 21-23; J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones...», cit., pág. 8. En contra, vid. P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado...», cit., pág. 59.

bución de competencias entre la organización política central y los miembros han quedado indeterminadas en el texto de la Constitución. Ahora bien, no puede olvidarse que esta indeterminación no es total, absoluta e indefinida, sino que, por el contrario, nuestro Constituyente previó el mecanismo de concreción de estas materias: la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía (6). De esta suerte, lo que ocurre no es sino que la actividad estatutante adquiere, en clave política, la consideración de ser la prolongación de un proceso constituyente (7) que, en términos jurídico-formales, aparece cerrado desde el mismo día en que se promulgó el Código Constitucional.

Ni qué decir tiene que, porque lo que contiene el Título VIII no es sino un proceso *in fieri* basado en el principio dispositivo que remite a mayorías coyunturales, lo que ocurre es que, como ha puesto de relieve la doctrina (8), el modelo de Estado aparece notablemente incierto en cuanto a su configuración definitiva. Resultado de lo cual será el que la discusión sobre la naturaleza del llamado «Estado de las Autonomías» o «Estado Autonómico» español se haya convertido en una constante de la, todavía incipiente, vida constitucional democrática española. Debate que se desarrolla no sólo en el ámbito profesoral —lo que no tiene nada de particular, y a nadie puede extrañar—, sino también en el campo de la política práctica. En efecto, de manera recurrente —y desde el mismo momento de la promulgación de la Constitución, el 27 de diciembre de 1978— la clase política se ha planteado la cuestión de la naturaleza del nuevo Estado políticamente descentralizado español y, en consecuencia, cuál debía ser su desarrollo político-jurídico. Discusión que todavía hoy, cuando se cumplen ya los diez años de vigencia del último de los Estatutos de

(6) Vid., a este respecto, J. RUIPÉREZ ALAMILLO: «Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56 (abril-junio 1986), págs. 162-166; *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1991, 2.ª ed., págs. 106-112; «Principio dispositivo, distribución de competencias y naturaleza constitucional de las normas estatutarias», en *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5 (verano 1991), págs. 84 y 96-97.

(7) En el mismo sentido, vid. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El desarrollo del Título VIII de la Constitución y el sistema de partidos», en *Revista del Departamento de Derecho Político UNED*, núm. 7 (otoño 1980), pág. 128; *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, 1985, pág. 121. Vid. también «Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981», en J. TORNOS (ed.): *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1982, pág. 550.

(8) Cfr., en este sentido, J. L. CASCAJO CASTRO: «La reforma del Estatuto», en *Primeras Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, Oñati, 1983, páginas 1630-1631.

Autonomía aprobados por el Poder Constituyente constituido, no ha cesado, como lo demuestran las propuestas federalizadoras del PSC-PSOE, en 1987, la del presidente de la Xunta de Galicia sobre la Administración única, en 1992, o las más recientes de Unión Valenciana (enero de 1993).

Es, precisamente, en este contexto donde se enmarca mi intervención. Más concretamente, lo que me propongo es analizar si, en rigor, cabe contraponer el modelo de Estado a que ha dado lugar la vigente Constitución española con la categoría del llamado «Estado Federal» y si, en su caso, se hace necesaria la reforma constitucional para lograr esta equiparación. Tres son los aspectos a los que, para tal fin, creo conveniente referirme:

En primer lugar, examinaré la pretendida diferencia del Estado Federal y el Regional por el distinto modo en que ambos se originan.

En segundo término, me referiré a la distinción de ambos modelos atendiendo a si sus miembros tienen reconocida, o no, la autonomía constituyente, así como a cuál es el alcance de esta distinción.

En tercer lugar, aludiré a lo que pueda entenderse por «Estado Federal» o, si se prefiere, «Estado Unitario-Federal» (9).

Será, en todo caso, la postura que adoptemos en cada uno de estos temas la que nos proporcionará la solución a los dos interrogantes previamente enunciados.

II. NEGACION DE LA DICOTOMIA ESTADO FEDERAL-ESTADO REGIONAL POR EL MODO EN QUE SE ORIGINAN

De manera tradicional, se ha pretendido que la primera, y más evidente, diferencia entre el Estado Federal y el Estado Regional —entendido aquí como categoría genérica, comprensiva tanto del modelo italiano, como de los españoles de 1931 y 1978— se encuentra en el diverso modo en que uno

(9) La expresión «Estado Unitario-Federal» fue acuñada por Konrad Hesse en su trabajo *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962, y fue introducida en España por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR en su *El Estado Unitario-Federal...*, cit. El fundamento de tal término es el de que «todo Estado, incluido el federal, es un Estado unitario, porque todo Estado busca la unidad (...) para asegurar que en su interior la dialéctica amigo-enemigo se resuelva por procedimientos jurídicamente ordenados (unidad de paz), lo que exige, como es obvio “unidad de decisión” sobre las normas y los conflictos y “la unidad de poder” que la respalde. Decir, pues, del Estado que es unitario es, en cierto modo, simple redundancia; si no lo fuese, no sería Estado» (J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado Unitario-Federal...*, cit., pág. 59). Siendo así, lo que sucede es que el término usual de Estado Unitario equivale a Estado centralista y/o centralizado, mientras que el Federal —o, desde esta óptica, Unitario-Federal—, lo hace con el Estado políticamente descentralizado.

y otro se originan. Desde esta perspectiva, se ha dicho que tan sólo cabe hablar de Estado Federal cuando éste es el fruto de la unión y progresiva centralización de dos o más Estados anteriormente independientes y soberanos, sujetos, por tanto, de Derecho Internacional. Por el contrario, estaremos en presencia de un Estado Regional cuando el Estado políticamente descentralizado surge como consecuencia de la transformación de uno anteriormente Unitario. Esta es, desde luego, la tesis que, en el seno de la Constituyente española de 1931, defendió el socialista Jiménez de Asúa cuando, al defender y justificar la introducción del término «Estado Integral», indicaba que «no hablamos de Estado Federal, porque federar es reunir. Se han federado aquellos Estados que vivieron dispersos y quisieron reunirse en colectividad» (10).

No parece, sin embargo, que esta afirmación sea de recibo, y ello por un doble orden de consideraciones. La primera de ellas es la de que, como con meridiana claridad observó Friedrich (11), únicamente es posible obtener una ponderada y cabal comprensión del Estado Federal desde el entendimiento del federalismo, y de las relaciones federales, como un proceso dinámico, en el que las tendencias descentralizadoras e integradoras se «desenvuelven en sentido opuesto, pero, por así decirlo, convergente» (12). En este sentido, dirá Friedrich que «el "federalismo" parece el mejor término para designar el proceso de federalización de una comunidad política, es decir, el proceso por el cual una serie de organizaciones políticas distintas, ya sean estados o cualquier otro tipo de asociación, entran en tratos para adoptar soluciones conjuntas y decisiones comunes. A la inversa, el federalismo es el proceso a través del cual una comunidad política de pasado unitario llega a diferenciarse en una serie de comunidades políticas separadas y distintas que constituyen una nueva organización en la que las comunidades diferenciadas, organizadas separadamente ahora, llegan a ser capaces de actuar separadamente y por su cuenta la solución de aquellos problemas que hasta entonces tenían en común» (13).

(10) L. JIMÉNEZ DE ASÚA: «Discurso» de presentación del Proyecto constitucional a las Cortes Constituyentes de 1931, en D. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, t. II, Madrid, 1969, pág. 207.

(11) Cfr. C. J. FRIEDRICH: *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruselas, 1971, pág. 19; *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, vol. I, Madrid, 1975, pág. 386.

(12) A. LA PERGOLA: «El "Empirismo" en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 188 (marzo-abril 1973), pág. 53.

(13) C. J. FRIEDRICH: *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, 1968, págs. 635-636.

Por otra parte —y desde una óptica estrictamente jurídica—, no puede olvidarse que han sido autores tan relevantes como Carré de Malberg, Kelsen, La Pergola o, en la doctrina española, García-Pelayo y González Encinar (14) quienes, entre otros, han puesto de manifiesto como la forma en que surge el Estado Federal resulta absolutamente indiferente en cuanto a su propia naturaleza federal. Esto se traduce en que, como ha escrito García-Pelayo, el «Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o Suiza, o bien como resultado de un nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario» (15). Hipótesis esta última respecto de la que pueden recordarse, aquí, los supuestos de las Constituciones argentina de 1853, brasileña de 1891, mexicana de 1917, austríaca de 1920 o, también, el intento que en tal sentido protagonizó el Proyecto de Constitución de nuestra Primera República, y a la que, de uno u otro modo, cabe adscribir el nacimiento de la extinta Unión Soviética (16).

En este contexto, debemos decir que donde sí presenta alguna peculiaridad nuestro Estado de las Autonomías es en el modo en que se produce la descentralización política. A este respecto, es necesario recordar que nuestra vigente Constitución, recogiendo la propia tradición española (17), consagra el prin-

(14) Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, México, 1948, págs. 137-138; H. KELSEN: «La giurisdizione costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1 ottobre 1920», en el vol. *La Giustizia Costituzionale*, Milán, 1981, págs. 7-8; A. LA PERGOLA: *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, 1969, pág. 1; M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, pág. 215; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La organización territorial del Estado», en A. DE BLAS (comp.) y otros: *Introducción al sistema político español*, Barcelona, 1983, págs. 262-263.

(15) M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., pág. 215. Vid. también P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965, pág. 611.

(16) En relación con la URSS, es necesario advertir que si es cierto que ésta surge como Estado Federal como consecuencia de una nueva estructura constitucional, lo que sucede es que la transformación de la Rusia zarista en un Estado Federal conlleva un proceso mucho más dilatado y complejo que en el resto de los casos enumerados en el texto. En efecto, debe tenerse en cuenta que si bien todas las Repúblicas que dan origen a la URSS se encontraban ya unidas bajo el gobierno del zar, es lo cierto que tras la Revolución de 1917 aquéllas accedieron a su independencia, reagrupándose de nuevo en 1922 para, con la promulgación del Texto Constitucional de 1924, dar origen al nuevo Estado Federal. Vid. al respecto y por todos M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., págs. 576 y sigs., especialmente págs. 580-582.

(17) Interesa recordar que la recepción del principio dispositivo como eje rector de la creación de los miembros se produjo ya en el Proyecto de Constitución elaborado por los señores Salmerón y Chao en 1872, de donde pasará a la Constitución de 1931 y, posteriormente, al Texto de 1978. Vid. a este respecto y por todos G. TRUJILLO: *El federalismo español*, Madrid, 1967, pág. 181.

cipio dispositivo o de voluntariedad como eje rector de la creación de las Comunidades Autónomas. Lo que, en última instancia, se traduce en que la determinación de los miembros no se produce con la promulgación del Texto Constitucional, sino en un momento posterior: la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía (18). Piénsese que, mientras que en los supuestos antes mencionados —a los que muy bien podría añadirse el de la Constitución italiana de 1947— es la propia Ley Fundamental quien concreta cuáles son las nuevas entidades político-territoriales, nuestra Constitución, por el contrario, se limita, por un lado, a reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones que integran la Nación española (art. 2.º), y por otro, a establecer una serie de procedimientos a través de los cuales aquéllas accederán, de forma teóricamente libre, a la condición de Comunidades Autónomas.

Obviamente, la utilización de una u otra vía para la creación del Estado Federal supone que serán distintos los problemas técnico-jurídicos que hayan de solventarse. En este sentido, debe señalarse que, como a nadie se le oculta, cuando el Estado políticamente descentralizado es la consecuencia de la unión de varios Estados otrora independientes, el problema que se plantea será el de justificar el poder federal y la sujeción de los miembros a éste. Por el contrario, cuando el Estado compuesto es el fruto de la transformación de un preexistente Estado Unitario, el problema ya no es el de la justificación del poder central, sino, precisamente y como pone de relieve Jellinek (19), el de concretar cuáles van a ser las colectividades-miembros y cómo van a acceder a esta condición. Pero, aparte de esto, la única diferencia que puede encontrarse entre ambos supuestos es la de que en el primero de ellos lo que realmente da origen al nacimiento del nuevo Estado es, como, en contra de las opiniones de Meyer y Le Fur (20), acertara a ver el propio Georg Jellinek (21), un hecho, al que él denomina «nacional», y no un acto jurídico. En el segundo caso, como ya dijera Carré (22), es un acto jurídico unilateral del Poder

(18) La tesis de que la constitucionalización del principio dispositivo supone que los miembros son el fruto de la Ley que aprueba el respectivo Estatuto de Autonomía es defendida, también, por F. RUBIO LLORENTE: «Informe general a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», en el vol. *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, cit., pág. 27. En el mismo sentido, cfr. M. GARCÍA-PELAYO: voz «Estado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) y otros: *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, pág. 258.

(19) Cfr. G. JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1981, pág. 585.

(20) Vid. un resumen de las tesis de estos autores en R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría...*, cit., págs. 138-140.

(21) Cfr. G. JELLINEK: *Teoría...*, cit., pág. 582.

(22) Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría...*, cit., pág. 138.

Constituyente estatal quien, en último término, determina el nacimiento del Estado Federal al crear o, como en el actual sistema autonómico español, permitir la creación de las nuevas colectividades-miembros.

Ahora bien, si, como decimos, es verdad que el diverso modo en que el Estado Federal puede surgir resulta totalmente irrelevante en cuanto a la determinación de su naturaleza, debemos advertir, inmediatamente, que no ocurre, sin embargo, lo mismo con los miembros. No nos referimos, por supuesto, a la distinta denominación que, con carácter general, reciben las colectividades-miembros en uno y otro supuesto. Y ello por cuanto que, cualquiera que sea el nombre que se les otorgue —«Estado-miembro», «Estado regional», «Land», «Provincia», «Región Autónoma», «Comunidad Autónoma», etc.—, todos los entes político-territoriales quedan equiparados por su condición de ser centros autónomos de decisión política, democrática y legítima (23).

De lo que se trata es de poner de manifiesto cómo el proceso de creación del Estado Federal sí genera consecuencias en la naturaleza de la autonomía de que gozan los miembros. En este sentido, dirá La Pergola (24) que, en cuanto la capacidad de autogobierno de los miembros aparece como una reminiscencia de su antigua soberanía, cuando el Estado Federal ha surgido por la unión de varios Estados, puede decirse que éstos gozan de una «autonomía residual». Por el contrario, cuando nos hallamos en presencia de los miembros de un Estado descentralizado anteriormente Unitario, su autonomía será «otorgada».

Este tema se encuentra íntimamente relacionado con la ya clásica polémica sobre quién es el titular de la soberanía en este tipo de Estados. Lógicamente, no podemos detenernos en un minucioso análisis crítico sobre las doctrinas de la cosoberanía (A. Hamilton, A. de Tocqueville, G. Weitz), la que atribuye la soberanía a los miembros (J. Calhoun, M. von Seydel) o a la Federación, ya sea asimilándola al Estado Unitario (Ph. Zorn, H. Heller) o sin negar la cualidad estatal a los miembros (P. Laband, G. Jellinek) (25). De lo que sí

(23) En este sentido, cfr. K. HESSE: «Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsgänderung», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 98, 1973, págs. 14 y sigs.

(24) Cfr. A. LA PERGOLA: «El "Empirismo"...», cit., págs. 65 y sigs., especialmente página 70; «Federalismo y Estado Regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del Derecho Comparado», en *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11 (primavera-verano 1984), página 193; «La técnica constitucional de la autonomía: Aspectos de Derecho Comparado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (comp.) y otros: *Autonomía y partidos políticos*, cit., pág. 31.

(25) Sobre este particular, vid. las exposiciones de M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931, págs. 132-142, y M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., páginas 220-226.

quisiera dejar constancia es de que, a mi juicio, la posición correcta es la mantenida por Carl J. Friedrich (26), para quien el único soberano que existe en el Estado Federal es el Poder Constituyente.

Admitir esto no plantea grandes problemas si se toma en consideración que el Estado Federal no es más que una manifestación específica del Constitucionalismo moderno (27). A este respecto, no puede olvidarse que si el Estado Federal, como concepto y como forma de organización política, hace su entrada en la Historia con la obra de la Convención de Filadelfia (28), será, precisamente, en ésta donde se apruebe el primer documento de gobierno que merece, realmente, el nombre de «Constitución» en sentido moderno y técnico. Interesa recordar, con el profesor De Vega (29), que tan sólo puede hablarse de la existencia de verdaderas Constituciones a partir del momento en que cobra auténtica entidad, y realidad histórica, el dogma de la soberanía popular. En este sentido, debemos advertir que si la idea de que el pueblo es el único sujeto legitimado para decidir sobre los modos y las formas de organización de la comunidad política puede encontrarse ya, por ejemplo, en el *Defensor Pacis* (1324) de Marsilio de Padua (30), ocurre que no será, sin embargo, hasta el siglo XVIII cuando aquélla adquiera su consagración práctica: cuando los colonos americanos proceden, con la transformación del pacto de gracia puritano en un auténtico pacto político, a la redacción de los «Conve-

(26) Cfr. C. J. FRIEDRICH: *Tendencias...*, cit., págs. 27 y sigs.

(27) En el mismo sentido, cfr. G. DE VERGOTTINI: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983, pág. 266.

(28) Cfr. M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., pág. 215.

(29) Cfr. P. DE VEGA: «Constitución y democracia», en la obra colectiva *La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, págs. 66-67; «Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11 (primavera-verano 1984), pág. 397.

(30) Cfr. MARSILIO DE PADUA: *El defensor de la paz*, Madrid, 1989, primera parte, cap. XII, § 3, págs. 54-55. Es menester indicar que esta obra se encuadra en el marco de la controversia del siglo XIV entre el Emperador y el Papa. En ella lo que se debate es si el poder para organizar la sociedad política corresponde al pontífice como representante de Dios en la tierra o si, por el contrario, y en la medida en que se trata de organizar el gobierno de los hombres, debe corresponder al monarca en cuanto que poder terrenal. En este contexto debemos decir que mientras que, por ejemplo, para un Dante Aligheri la negación del poder terrenal del papa le conduce a la afirmación del poder absoluto del emperador, quien recibe sus facultades directamente, y sin mediación papal alguna, de Dios (vid. al respecto y por todos G. SABINE: *Historia de la Teoría Política*, México-Madrid-Buenos Aires, 1985, 14.ª ed., págs. 195 y sigs.; S. GINER: *Historia del pensamiento social*, Barcelona, 1984, 4.ª ed., págs. 175-176), en Marsilio de Padua la polémica se resuelve afirmando al pueblo como soberano, atribuyéndole el poder de dictar leyes a las que debe someterse el gobernante (vid. *El defensor de la paz*, cit., primera parte, cap. XI, especialmente §§ 5, 6, 7 y 8, págs. 50-53).

nants», cuya idea básica «es la que subyace luego en los textos de las primeras grandes Constituciones modernas» (31).

El problema que, en este contexto, se nos plantea es el de cómo puede conjugarse el principio de la soberanía popular con el instituto de la representación, que aparece como absolutamente necesario para organizar la comunidad política (32). Básicamente, la cuestión aparece formulada en los siguientes términos: ¿cómo seguir afirmando que es el Pueblo quien establece y sanciona la Constitución cuando, en el marco de la democracia representativa, aparece la distinción entre gobernados y gobernantes, siendo estos últimos quienes, en cuanto que representantes, elaboran y aprueban realmente el Texto Constitucional? Como, con meridiana claridad, advierte el profesor De Vega (33), la única manera posible de superar tal contradicción será la de apelar a la noción de Poder Constituyente como poder soberano, absoluto e ilimitado, cuya titularidad corresponde al Pueblo. Se sientan, de esta suerte, las bases

(31) P. DE VEGA: «Supuestos políticos...», cit., pág. 397.

(32) A este respecto, debe advertirse que incluso Rousseau, el gran teórico de la democracia de la identidad y cuyas críticas a la representación son harto conocidas, no podrá dejar de reconocer la necesidad de este instituto en el Estado moderno. Así, en su «Proyecto de Constitución para Córcega», el ginebrino escribe: «Pues un gobierno puramente democrático conviene más a una pequeña ciudad que a una nación. No se podría reunir a todo el pueblo de un país como al de una ciudad» (pág. 10), de donde se deduce la necesidad de los representantes. Ahora bien, admitida la representación como mal menor, lo que hace Rousseau, y con él el jacobinismo radical burgués revolucionario, es exigir el control absoluto y permanente de los representados sobre los representantes para evitar la corrupción de los miembros del cuerpo legislativo, y, en este sentido, dirá, en sus «Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia», que «el segundo medio [para evitar la corrupción] consiste en forzar a los representantes a seguir escrupulosamente las instrucciones de los electores y a rendirles cuentas rigurosamente de su conducta en la Dieta. Al respecto, no puedo sino admirarme de la negligencia, la incuria y, oso decirlo, la estupidez de la nación inglesa, ésta una vez armados sus diputados con el poder supremo, no añade ningún freno mediante el que regular el uso que aquéllos harán de él en los siete años completos que dura su comisión» (pág. 83). Vid. J. J. ROUSSEAU: *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*, Madrid, 1988. En todo caso, lo que sucede es que, como, entre otros, ha puesto de relieve el profesor De Vega, el triunfo de las revoluciones liberal-burguesas supone el tránsito de la representación con mandato imperativo, caracterizada por los *cahiers d'instructions*, a la representación con mandato representativo, en la que el parlamentario deja de ser el mandatario de sus electores para convertirse en el representante de la nación, gozando ahora de una total libertad en su actuación; cfr. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44 (marzo-abril 1985), págs. 26-27. Sobre el tema de la representación en general, cfr. J. A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación política», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10 (septiembre-diciembre 1991), págs. 89-119.

(33) Cfr. P. DE VEGA: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1985, págs. 15 y sigs., 19 y sigs., 28-29 y sigs.

teóricas para concebir a la Constitución como una auténtica Ley Suprema que, como tal, se sitúa por encima de la dicotomía gobernantes-gobernados, obligando a ambos por igual (34).

No es éste el momento oportuno para polemizar sobre si la doctrina del Poder Constituyente surge en la tradición política norteamericana o si, por el contrario, es de origen francés (35). Lo que nos interesa, ahora, es dejar constancia de que, en su actuación, el Poder Constituyente se manifiesta como, en gráfica expresión de Donoso Cortés, «el rayo que rasga el seno de la nube, inflama la atmósfera, hiere a la víctima y se extingue» (36). Esto es, lo característico del moderno Estado constitucional es que una vez que la Constitución ha sido aprobada y sancionada, el Poder Constituyente abandona la esfera política. Circunstancia ésta que si, en términos jurídicos, permite afirmar a Kelsen (37) que la única soberanía posible es la de la Constitución y el Derecho, en términos políticos tiene razón Martin Kriele (38) cuando afirma que en el Estado constitucional no existe ningún soberano, al menos en condiciones de normalidad.

Este mismo esquema es aplicable al Estado Federal. En efecto, si admitimos, con Carl Schmitt, que la aprobación de la Constitución federal es la manifestación de un auténtico «pacto constitucional» celebrado entre varias unidades políticas independientes, por el cual «todos los miembros de la Federación reciben un nuevo *status* político de conjunto, de modo que coexisten, una junto a otra, la unidad política de la Federación como tal y la existencia política de sus miembros» (39), y porque tales unidades políticas independientes actúan a través de sus representantes, no cabe duda de que la

(34) A este respecto, debemos advertir que si es cierto que tanto los gobernados como los gobernantes se encuentran vinculados por la Constitución, no lo es menos que, como gran conquista del moderno Estado constitucional democrático, ese deber de sujeción se manifiesta de distinta manera en el caso de los ciudadanos que en el de los gobernantes. Así se desprende, claramente, de la STC 101/1983, de 18 de noviembre, según la cual «la sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter como norma suprema, que se traduce en un deber de signo distinto para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras [que] los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, (...), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución» (f. j. 3.º).

(35) Cfr., al respecto y por todos, la exposición de N. PÉREZ-SERRANO: «El Poder Constituyente (1947)», en *Escritos de Derecho Político*, vol. I, Madrid, 1984, págs. 259-267.

(36) J. DONOSO CORTÉS: *Lecciones de Derecho Político (1836-1837)*, Madrid, 1984, página 72.

(37) Cfr. H. KELSEN: *Teoría general del Estado*, México, 1979, 15.ª ed., págs. 141 y sigs.

(38) Cfr. M. KRIELE: *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Buenos Aires, 1980, págs. 150 y sigs.

(39) C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, pág. 82.

única forma posible de afirmar que son los Estados quienes establecen y sancionan el pacto federal, será la de apelar, también aquí, a la noción de Poder Constituyente, y atribuir a éste la titularidad de la soberanía.

Sea como sea, la conclusión a la que, a la luz de lo expuesto, cabe llegar, se me antoja obvia. Porque tan federal puede ser aquel Estado descentralizado surgido por la unión de dos o más Estados independientes, como aquel otro que nace por la transformación de uno anteriormente Unitario, evidente resulta que la contraposición Estado Federal-Estado Regional por su distinto proceso histórico de formación queda, finalmente, reducida a una mera diferenciación semántica. Esto es —y como ha dicho Vergottini—, «Científicamente, la distinción entre Estado Federal y Estado Regional es inconsistente, en cuanto que es nominalista. La única contraposición aceptable es la que existe entre el *Estado unitario* y el Estado que garantiza las autonomías territoriales reconociéndoles autosuficiencia para la gestión de sus propios intereses (...) y que permite, al mismo tiempo, formas de participación en la formación de la voluntad estatal» (40).

III. PODER CONSTITUYENTE REGIONAL *VERSUS* PODER ESTATUYENTE: DIFERENCIACION JURIDICA Y ASIMILACION POLITICA

Negada, así, la oposición Estado Federal-Estado Regional en cuanto a su proceso histórico de formación, vamos a referirnos, ahora a su pretendida diferenciación según que sus miembros gocen o no de autonomía constitucional o constituyente, es decir —y siguiendo a Mouskheli (41)—, según que las colectividades-miembros tengan reconocido, o no, el derecho de darse libremente una Constitución y, en su caso, el de reformarla también libremente.

En este sentido, hay que comenzar señalando cómo la doctrina jurídica —entre la que, a título de ejemplo, citaremos a Biscaretti, García-Pelayo e Ignacio de Otto (42)— va a consignar como la principal divergencia entre el Estado Federal y los diferentes modelos del llamado Estado Regional en el hecho de que los miembros del primero están dotados de autonomía constitu-

(40) G. DE VERGOTTINI: «La distribución territorial del poder político», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16 (septiembre-diciembre 1986), pág. 64.

(41) Cfr. M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., pág. 272.

(42) Cfr., por todos, P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho...*, cit., pág. 628; M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., pág. 243; I. DE OTTO: «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y los Estatutos», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1 (junio 1985), págs. 15-19; *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, págs. 246-247.

yente, mientras que en los otros es, como señala García-Pelayo (43), el poder central quien establece o, cuando menos, aprueba la norma institucional básica de las colectividades-miembros. De donde, según esta concepción, se deriva una nada despreciable diferencia en cuanto al sistema de relaciones entre las diversas fuentes del Derecho de uno y otro modelo de Estado. Así, se dirá que, en el caso de los Estados Federales, la relación entre la Constitución federal y las Constituciones estatales se articula, única y exclusivamente, en base al criterio de la competencia. En el Estado Regional, por el contrario, será el criterio de la jerarquía normativa quien, ante todo y sobre todo, presida las relaciones entre la Ley Fundamental del Estado y las de los centros autónomos de decisión política (44).

Ni qué decir tiene que esta es una gran diferencia tanto desde un punto de vista jurídico-formal, como, sobre todo, desde el plano ideológico. Piénsese, por ejemplo, en el caso italiano, donde, como pone de relieve Antonio La Pergola, se privó a las Regiones del Poder Constituyente para «evitar cualquier sospecha de que pudiera constituirse un sistema de autonomías regionales similar a la Federación de Estados-miembros» (45). Ahora bien, es lo cierto, sin embargo, que tal diferenciación pierde, en la práctica, toda su relevancia, de suerte tal que bien puede mantenerse, con el profesor De Vega (46), la equiparación, desde una perspectiva política, entre el Poder Constituyente regional y el poder estatuyente. Dos son, en todo caso, las razones que nos conducen a esta última afirmación:

En primer lugar, ocurre que las notas de poder soberano, absoluto e ilimitado en el contenido de su voluntad que, de manera tradicional, se predicán del Poder Constituyente (47) operan, sin duda, en el ámbito del orden federal, pero no así en el de los miembros. En efecto, han sido, entre otros, autores como Carré de Malberg y Kelsen (48) quienes han puesto de manifiesto

(43) Cfr. M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., pág. 243.

(44) Vid. a este respecto y por todos I. DE OTTO: «Sobre la naturaleza...», cit., pág. 18; *Derecho...*, cit., págs. 247 y 266-267.

(45) A. LA PERGOLA: «Federalismo y regionalismo: el caso italiano», en G. TRUJILLO (coord.) y otros: *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979, pág. 178. En relación con el caso español, vid., por ejemplo, J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 13 (primavera 1982), págs. 55 y 58-59.

(46) Cfr. P. DE VEGA: «Poder Constituyente...», cit., pág. 376.

(47) Cfr., a este respecto, P. DE VEGA: *La reforma constitucional...*, cit., págs. 28-29; J. R. A. VANOSI: *Teoría Constitucional. I: Teoría Constituyente*, Buenos Aires, 1975, pág. 175.

(48) Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría...*, cit., pág. 129; H. KELSEN: *Teoría Generale del Diritto e dello Stato*, Milán, 1979, 5.ª ed., págs. 322-323; *Teoría General...*, cit., páginas 274-275.

que, a diferencia de lo que ocurre en el orden federal, la autonomía constituyente de las colectividades-miembros se encuentra limitada por la propia Constitución federal. Y no se trata sólo de que ésta pueda imponer límites, positivos y negativos, al contenido de la voluntad del Poder Constituyente regional, sino que, además, la misma existencia de éste se debe, en último término, a que así lo determine el Texto federal. Es, precisamente, desde esta perspectiva desde donde no le faltará razón a Mouskheli (49) cuando pone en duda que, en rigor, pueda afirmarse la existencia de una verdadera autonomía constituyente en el seno de los Estados federados.

En segundo lugar, fue ya Carl Friedrich (50) quien, con meridiana claridad, advirtió que no existe en este punto una diferencia radical y absoluta entre los Estados Federales y los Regionales. Piénsese, en este sentido, que los límites y controles —normalmente, según Durand (51), ejercidos en el Estado Federal por los órganos legislativos federales— a que se encuentra sometido el poder estatuyente son, básicamente, los mismos que se imponen al Poder Constituyente de cualquier Estado-miembro.

En definitiva, lo cierto es que las Constituciones federales van a establecer unos límites al poder extraordinario de las colectividades federadas para, como señala Carl Schmitt (52), lograr así una homogeneidad entre todas ellas que, en última instancia, permita establecer una verdadera comunidad. No son una excepción a esta regla las Constituciones españolas de 1931 y 1978 y la italiana de 1947, quienes, en sus relaciones jurídicas de supra y subordinación, van a establecer límites positivos y negativos al contenido de la voluntad del poder estatuyente.

No podemos, obviamente, detenernos en el examen pormenorizado de estos límites. Bástenos con señalar que, desde un punto de vista negativo, el Texto federal limita la autonomía constituyente de los miembros cuando, en primer lugar, establece que no puede existir, en ningún momento, contradicción entre las Constituciones estatales y el texto de la Constitución federal. Señala, a este respecto, Mouskheli (53) que de este tipo de límites se derivan dos consecuencias para la teórica autonomía constituyente de los miembros. Por un lado, esta limitación se traduce en una garantía para el posterior mantenimiento de los textos regionales. Por otra parte, en la medida en que se exige una adecuación constante entre ambos Códigos Fundamentales, lo

(49) Cfr. M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., págs. 274-275.

(50) Cfr. C. J. FRIEDRICH: *Tendencias...*, cit., pág. 158.

(51) Cfr. CH. DURAND: «El Estado Federal en el Derecho Positivo», en G. BERGER, J. J. CHEVALLIER y otros: *Federalismo y Federalismo europeo*, Madrid, 1965, pág. 191.

(52) Cfr. C. SCHMITT: *Teoría...*, cit., pág. 356.

(53) Cfr. M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., págs. 169 y 274-275.

que ocurre es que se está atribuyendo al poder central una facultad indirecta para modificar las Constituciones estatales.

La existencia de este tipo de límites se hace evidente a la luz de los artículos 123 de la Constitución italiana, 12 del Texto de nuestra Segunda República y 147.1 de la vigente Ley Fundamental española. En efecto, piénsese que cuando en este último artículo se dice que «Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos [de Autonomía] serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», lo que nuestro último Constituyente hace no es sino establecer el deber de permanente adecuación y concordancia de los Estatutos con la Constitución. Lo que, traducido en otros términos, significa que las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas únicamente podrán ser aprobadas, y tendrán validez y vigencia plena, cuando su texto sea conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución. De donde se desprende, sin dificultad, que las normas estatutarias perderán su validez y eficacia cuando, en virtud de una posible reforma de la Constitución o de los Estatutos, dejen de estar en concordancia con los mandatos constitucionales.

Es necesario advertir que, en este punto, existe una sustancial diferencia entre estas tres Constituciones. En este sentido, debe señalarse que mientras que en el caso de los Estatutos ordinarios italianos (54) el que la norma regional se adecúe a la Constitución, conlleva la automática aprobación del Estatuto por el Parlamento central, en los Textos españoles de 1931 y 1978 no sucede lo mismo. Por el contrario, fue ya Pérez Serrano (55) quien advirtió que, pese a lo que parece desprenderse de los ya mencionados artículos 12 y 147.1, la no contradicción entre el Proyecto de Estatuto y la Constitución no obliga a las Cortes Generales a aprobarlo tal y como lo fue en sede regional.

Que esto sea así no resulta difícil de entender. Lo que sucede es que en el supuesto italiano el Parlamento central es llamado tan sólo a los efectos de controlar que los textos regionales respetan la Constitución. De esta suerte, su actividad ha de limitarse a aceptar o rechazar en bloque el texto del que conoce sin posibilidad, obviamente, de introducir modificaciones en el mismo. Por el contrario, los dos últimos Constituyentes españoles reconocen al Legislativo central el poder de enmienda sobre el Proyecto estatutario del que conocen. Quiere decirse con ello que las Cortes Generales no se encuentran,

(54) Cfr. C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1985, 9.ª ed. reel. y puesta al día, reimp., t. II, pág. 920; V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*. II. 1: *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padua, 1984, 5.ª ed. rev. y puesta al día, pág. 108; A. PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, 1985, pág. 288.

(55) Cfr. N. PÉREZ-SERRANO: *La Constitución española (9 diciembre 1931)*, Madrid, 1932, pág. 93.

en modo alguno —y el caso de Galicia es buen ejemplo de ello (56)—, condicionadas por el Proyecto que aprobó la Asamblea proponente, sino que pueden introducir cuantas modificaciones estimen pertinentes, sin más límite en su actuación que el respetar el contenido autonómico mínimo (57). Esto es, lo que no pueden hacer las Cortes es privar a la naciente Comunidad Autónoma de su condición de ser un centro autónomo de decisión política, democrática y legítima para convertirlo en mero ente público territorial de carácter administrativo.

Todavía en el ámbito de los límites negativos al poder regional, debemos señalar que el deber genérico de adecuación y concordancia de las Constituciones estatales con el Texto federal, va a encontrar una especial manifestación en relación con los Derechos Fundamentales. Señala, a este respecto, Mouskheli que es propio de los sistemas federales el que la «Constitución federal obliga de igual manera a que las Constituciones particulares admitan la igualdad de los derechos políticos de los ciudadanos federales en todos los Estados particulares (...). En casi la totalidad de los casos [la Constitución federal] enumera los derechos individuales de los ciudadanos, cuyo respeto impone a los Estados-miembros» (58).

Ni qué decir tiene que, con esta limitación, lo que se pretende es crear una auténtica comunidad mediante el establecimiento de un único, e idéntico, *status civitatis* para todos los individuos de la Federación. Para ello, lo que se hace es, por un lado, imponer a los legisladores regionales, ya sean constituyentes u ordinarios, el deber de respetar los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas reconocidos por la Constitución federal, quienes, de este modo, se convierten en el mínimo de libertad del que pueden gozar los ciudadanos federales. Por otra parte, se obliga a los miembros a que, si en sus respectivas Constituciones hubieran ampliado la tabla federal de Derechos, admitan en el disfrute de esos nuevos Derechos, y en un plano de igualdad con sus naturales, a todos los ciudadanos de la Federación.

Tampoco son ajenos al llamado Estado Regional este segundo tipo de límites negativos. Bástenos con indicar, aquí, que de la mera redacción de los artículos 9.1 y 53.1 se desprende la obligación de los poderes públicos regionales de respetar los Derechos reconocidos por la Constitución de 1978. De este modo, se viene a garantizar la existencia de un mínimo de libertad

(56) Sobre el proceso estatuyente gallego, vid. J. RUIPÉREZ ALAMILLO: *Formación...*, cit., págs. 227-228 y bibliografía allí citada.

(57) Vid., en el mismo sentido, L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981, pág. 231; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, Madrid, 1982, págs. 270-271.

(58) M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., págs. 168-169.

igual para todos los ciudadanos españoles y en cualquier parte del territorio nacional. Garantía que se refuerza al atribuir el artículo 149.1.1.ª al Estado la competencia exclusiva sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (59). Pero, además, de los artículos 138.2 y 139.1 se desprende que si alguno de los Estatutos hubiera reconocido Derechos no contemplados en el Texto de 1978, la titularidad y libre ejercicio de estos últimos correspondería a los ciudadanos de la Comunidad de que se trate (60), así como a todos los ciudadanos españoles no naturales de aquélla que se encuentren en el territorio de la misma.

Ahora bien, lo normal es que las Constituciones federales no se reduzcan a establecer límites negativos, sino que, desde un punto de vista positivo, éstas suelen imponer determinadas opciones políticas al Constituyente estatal. La más frecuente de ellas es, sin duda, la que se refiere a la imposición de una determinada forma de Gobierno, normalmente la republicana (61). Pero puede ocurrir que la Constitución federal no se limite únicamente a este punto, sino que puede imponer a los miembros una específica organización institucional o, incluso, determinar que el Poder Legislativo estatal tenga una estructura concreta. Tampoco resultan desconocidos al llamado Estado Regional estos límites. En efecto, basta con recordar que el artículo 121 de la Consti-

(59) Para una interpretación del artículo 149.1.1.ª y la facultad de las Comunidades Autónomas para legislar en materia de Derechos Fundamentales, cfr. STC 37/1981, de 16 de noviembre, f. j. 2.º Vid. mi trabajo «La problemática de los Derechos Fundamentales en el Estado Unitario-Federal: el caso español», en la obra colectiva *Introducción a los Derechos Fundamentales*, vol. I, Madrid, 1988, págs. 573-589, particularmente págs. 581-582 para los poderes ordinarios regionales y 585-589 en relación con el poder estatuyente.

(60) A este respecto, importa advertir que, en nuestro sistema constitucional, la atribución de la condición de ciudadano de una determinada Comunidad Autónoma, no se hace depender, o al menos no únicamente, del hecho de haber nacido en el territorio de la Comunidad (*Ius soli*), o de padres de esa Comunidad (*Ius sanguinis*), sino del dato de la vecindad administrativa en ese territorio. Así se desprende, por ejemplo, del artículo 3 del Estatuto de Galicia, a cuyo tenor «A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición de gallegos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Galicia» (párr. 1.º). Vid. también artículo 7 Est. Aut. País Vasco; art. 6 Est. Aut. Cataluña; art. 8 Est. Aut. Andalucía; art. 7 Est. Aut. Asturias; art. 4 Est. Aut. Cantabria; art. 6 Est. Aut. La Rioja; art. 6 Est. Aut. Murcia; art. 4 Est. Aut. Comunidad Valenciana; art. 4 Est. Aut. Aragón; art. 3 Est. Aut. Castilla-La Mancha; art. 4 Est. Aut. Canarias; art. 5 LORAFNA; art. 3 Est. Aut. Extremadura; art. 6 Est. Aut. Islas Baleares; art. 7 Est. Aut. Madrid, y art. 5 Est. Aut. Castilla-León.

(61) Hasta donde a mi se me alcanza, la única excepción a esta regla es la de la Constitución alemana de 1871, que permitía la coexistencia dentro del Imperio de Monarquías y Repúblicas. Cfr., al respecto y por todos, M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., pág. 167.

tución italiana establece que «los órganos de las Regiones son: el Consejo Regional, la Junta y su Presidente».

Por lo que se refiere a España, es menester referirse a los artículos 147.2 y 152.1. En este último se establece que en todas aquellas Comunidades Autónomas que vieron su Estatuto aprobado según lo establecido en el 151.2 —esto es, las tres Nacionalidades históricas y Andalucía—, sus órganos de autogobierno serán la Asamblea Legislativa, el Consejo Ejecutivo y el Presidente (62). De esta suerte —y como ya tengo escrito en otro lugar—, se produce en nuestro Derecho la extraña paradoja de que, a la vista de los artículos 147.2 y 152.1, «las Comunidades de autonomía plena *ab initio*, en la medida en que la Constitución les señala una determinada organización institucional, encuentran más limitada su capacidad de autoorganización que las de régimen común, que podrían optar por el modelo del artículo 152.1 o por otro cualquiera» (63).

Finalmente, hemos de referirnos a la pretendida diferencia por el distinto tipo de relaciones que existen entre las Leyes Fundamentales del Estado y de los miembros. En este sentido, ya hemos indicado que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, se va a afirmar que en el caso de los Estados Federales, en la medida en que los miembros poseen un Poder Constituyente propio, las relaciones entre la Constitución federal y las distintas Constituciones regionales se articulan, única y exclusivamente, en base al criterio de la competencia. En los Estados Regionales, por el contrario, será el principio de la jerarquía quien, de manera principal, venga a informar las relaciones entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

A nuestro juicio —y coincidimos en ello con los profesores De Vega y Balaguer Callejón (64)—, nos encontramos ante una diferencia que, una vez más, adquiere una mayor significación ideológica y jurídico-formal que real

(62) En este sentido, debemos advertir que el Tribunal Superior de Justicia, al que también se refiere el artículo 152 CE, no es, en rigor, un órgano de las Comunidades Autónomas, y ello por cuanto que en nuestro sistema constitucional los miembros no cuentan con un Poder Judicial propio, sino que éste pertenece exclusivamente al Estado. Vid., sobre esta cuestión, P. ANDRÉS IBÁÑEZ y C. MOVILLA: *El Poder Judicial*, Madrid, 1986, págs. 239-282.

(63) J. RUIPÉREZ ALAMILLO: *Formación...*, cit., pág. 26. Vid., en el mismo sentido, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, cit., vol. II, pág. 25.

(64) Cfr. P. DE VEGA: «Poder Constituyente...», cit., págs. 355-356; F. BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho. II: Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992, págs. 139 y sigs.; vid. especialmente pág. 140, donde afirma que «si bien la relación de jerarquía entre Constitución y Estatutos de Autonomía está más marcada que lo que puede existir entre la Constitución federal y Constitución de los Estados miembros, esta última (en sentido amplio) también se produce, de manera inevitable, para asegurar la unidad, siquiera mínima, que requiere el Estado federal».

y que, en todo caso, tampoco permite contraponer de una manera radical y absoluta al Estado Federal y el Regional. La razón es fácilmente comprensible. Porque, como acabamos de ver, las relaciones de supra y subordinación determinan la aparición de una serie de límites en el contenido de la voluntad del Poder Constituyente regional y, en lógica consecuencia, la existencia de controles constitucionales que aseguren el respeto a aquéllos, lo que sucede es que la clásica argümentación sobre el diverso sistema de relaciones entre Constitución federal/Constituciones particulares y Constitución/Estatutos de Autonomía ha perdido toda transcendencia y relevancia desde el punto de vista del análisis jurídico-político de la realidad.

Lo anterior se nos antoja meridiano si consideramos cuáles son las consecuencias que se derivan de los límites a la autonomía constituyente de los miembros, y muy particularmente de la exigencia de que las Leyes fundamentales regionales hayan de estar en permanente consonancia y adecuación con el Texto federal. Piénsese, a este respecto, que, en la medida en que se establece que entre la Constitución federal y las regionales no puede existir, en ningún momento, contradicciones, las relaciones jurídicas de supra y subordinación se traducirán, como ya advirtió Mouskheli (65), en que se está reconociendo al poder de revisión federal la facultad de actuar, aunque de manera indirecta, en el ámbito de las Constituciones particulares, en el entendimiento de que cuando la Federación modifique su Código Fundamental reformará, al mismo tiempo, los de los miembros toda vez que, por un lado, éstos verán inmediatamente derogadas cuantas disposiciones de las últimas se opongan al Texto resultante de la operación de revisión y, por otro, quedarán obligados a introducir en sus respectivas Constituciones las modificaciones que sean necesarias para alcanzar, de nuevo, la concordancia con el Texto federal.

En tales circunstancias, no resulta exagerado afirmar que, en el terreno de la realidad, los llamados «Estado Federal» y «Estado Regional» quedan equiparados también en este punto. Téngase en cuenta que, a la vista de lo hasta ahora dicho, la única conclusión a la que cabe llegar es la de que, por más que teóricamente pueda mantenerse que las relaciones entre una y otra Normas Fundamentales quedan excluidas del criterio de la jerarquía, lo cierto es que la Constitución federal actúa como una auténtica *Lex Superior* que se impone, política y jurídicamente, a las colectividades-miembros.

Supremacía jerárquica de la Constitución federal que se manifiesta no sólo respecto de las Constituciones particulares, sino también en lo que afecta

(65) Cfr. M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., pág. 275.

al Derecho ordinario de los miembros (66). En este sentido, debemos recordar que, desde una óptica estrictamente jurídica, el principio de supremacía constitucional comporta el reconocimiento de la Constitución, y del Derecho Constitucional, como el Derecho de máximo rango positivizado en el Estado, de suerte tal que, como dice Stern, «todas las demás normas jurídicas le están subordinadas y tienen que ceder ante él, si están en contradicción con él (...). Si no obstante se presenta el caso, la consecuencia jurídica es la invalidez (nulidad) y además desde el principio (*ex tunc*) y por principio (*ipso iure*)» (67).

No es éste el momento oportuno para detenernos a exponer cómo, en realidad, allí donde la Constitución es rígida y, además, existe algún medio de control de constitucionalidad de las leyes, la supremacía constitucional deja de ser un principio teórico y formal para adquirir una auténtica entidad y efectividad real. Lo que nos interesa es, únicamente, dejar constancia de que este principio, cuya presencia se hace evidente en el genéricamente denominado «Estado Regional», va a operar también en el marco del Estado Federal. Circunstancia ésta que fue ya puesta de manifiesto por Schmitt (68) cuando, con notable sagacidad, observó que, en la medida en que en ningún Estado Federal puede considerarse la Constitución de uno de los miembros independientemente del Texto federal, cuando se plantea un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley ordinaria regional respecto de alguna de las Leyes Fundamentales particulares, el juez constitucional estará obligado a tener también en cuenta la Constitución federal.

IV. EL ESTADO ESPAÑOL COMO ESPECIE DEL ESTADO FEDERAL

A la vista de todo lo hasta ahora expuesto, no puede extrañar si digo que, a mi juicio, las propuestas «federalizadoras» del PSC, del señor Fraga o de Unión Valenciana son, cuando menos, formalmente imprecisas. En efecto, con ellas parece darse validez a la clasificación tripartita de las formas de Estado que, con base en las palabras de Jiménez de Asúa, formulara Ambrosini (69) y que en España aceptan, entre otros, Ferrando Badía e Ignacio de

(66) En el mismo sentido, vid., por todos, F. BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, II, cit., pág. 140.

(67) K. STERN: *Derecho...*, cit., págs. 253-255.

(68) Cfr. C. SCHMITT: *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, Madrid, 1983, pág. 105.

(69) Cfr. G. AMBROSSINI: «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», en *Rivista di Diritto Pubblico* 1933, págs. 93-100.

Otto (70). De acuerdo con esta tesis, el genéricamente denominado «Estado Regional» aparecería como un *tertium genus*, equidistante, y superador, de los modelos Federal y Unitario.

Como ya he señalado en otras ocasiones, creo más correcta la tesis de la clasificación bipartita o dual de las formas de Estado. Según ésta, y como ya advirtieran un Kelsen o un Finer (71), las diferencias entre las diversas estructuras estatales son siempre reconducibles a la dicotomía Estado Federal-Estado Unitario, en el entendimiento de que ambos son tan sólo dos categorías conceptuales que, en su estado químicamente puro, no han tenido una plasmación práctica concreta. Siendo así, de lo que se trata es de precisar si el Estado Regional es un Estado Unitario (72) o, por el contrario, un Estado Federal (73).

Llegados a este punto, se hace totalmente ineludible el pronunciarnos por qué entendemos por Estado Federal. En este sentido, debemos a Wheare (74) una observación fundamental: que un Estado pueda ser considerado, o no, como Federal, no depende de que en su Constitución se autodenomine como tal, sino, por el contrario de que en ella se consagre el federalismo, o la autonomía, como un principio estructural del Estado y, también, una serie de caracteres estructurales básicos.

En este contexto, conviene comenzar indicando que el que la autonomía —entendida aquí como la ponderada combinación entre tendencias centralizadoras y descentralizadoras en cuyo seno «se articula todo un conjunto de relaciones de coordinación, inordinación y supra y subordinación entre los diferentes órganos del Estado; (...) [que] se concreta, en suma, en una forma de división de poderes» (75)— aparezca definida como un principio estructural

(70) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autónomico*, Madrid, 1986; I. DE OTTO: «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2 (mayo-agosto 1981), pág. 58; «Sobre la naturaleza...», cit., pág. 19.

(71) Cfr. H. KELSEN: *Teoria Generale...*, cit., págs. 321-322; H. FINER: *Theory and Practice of Modern Government*, Nueva York, 1950, págs. 165-166.

(72) Vid., en este sentido y por todos, P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho...*, cit., pág. 234; A. POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne*, París, 1932, págs. 130-139; E. SPAGNA-MUSSO: *Diritto Costituzionale*, vol. I, Padua, 1979, 2.ª reed., puesta al día, pág. 225.

(73) Vid. en este sentido y por todos N. PÉREZ-SERRANO: *La Constitución...*, cit., pág. 42; J. TOMÁS VILLARROYA: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1983, pág. 126.

(74) Cfr. K. C. WHEARE: *Federal Government*, Londres-Nueva York-Toronto, 1953, 3.ª ed., págs. 16-34.

(75) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado Unitario-Federal...*, cit., pág. 95. Para el concepto de las relaciones jurídicas de coordinación, supra y subordinación, e inordinación, cfr. M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., págs. 233-240.

del Estado, significa que se configura como uno de los fundamentos de orden de la comunidad y que, por ello, se integra en lo que Konrad Hesse (76) denomina núcleo estable o irreformable de la Constitución. De esta suerte, lo que sucede es que, en cuanto se trata de una constante jurídica del sistema político (77), el contenido del principio de autonomía queda sustraído no sólo al legislador ordinario, sino también, y esto es lo importante, a la actuación del poder de revisión, quien, en la medida que no está legitimado para llevar a cabo actos revolucionarios (78), habrá de respetarlo incluso cuando pretenda efectuar una reforma total.

Tampoco aquí difiere nuestro «Estado de las Autonomías» de los expresamente denominados Estados Federales. Ciertamente es que admitir la exclusión del principio de autonomía de la posibilidad de la reforma constitucional puede resultar complejo desde la interpretación formalista del sistema. Piénsese que, porque la vigente Constitución no sólo no contiene ningún límite expreso a la reforma sino que, además, prevé la hipótesis de la revisión total (art. 168.1 CE), no ha faltado quien afirme que nuestro poder de reforma no está sujeto a límites en el contenido de su voluntad (79).

Ahora bien, debemos advertir, inmediatamente, que de la ausencia de cláusulas de intangibilidad no cabe deducir, ni mucho menos, la inexistencia de límites. Antes al contrario, la actuación del poder de revisión se encuentra condicionada por la existencia de unos límites materiales implícitos, cuya existencia, como, entre otros, han puesto de manifiesto Mortati y De Vega (80), se deriva del propio concepto político de Constitución. Entre ellos, y por lo que aquí interesa, se encuentra el principio de autonomía, quien, en tanto que constante jurídica del sistema político, aparece como una materia tan sólo disponible por el Poder Constituyente actuando como poder revolucionario.

(76) Cfr. K. HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heildeberg-Karlsruhe, 1978, 11.ª ed., págs. 274-279; «Concepto...», cit., pág. 20.

(77) Cfr., en este sentido y por todos, K. STERN: *Derecho...*, cit., págs. 241-242 y 277.

(78) Cfr., a este respecto y por todos, C. MORTATI: *Istituzioni...*, cit., t. II, págs. 1241-1242.

(79) Vid., en este sentido, M. ARAGÓN: *Constitución y democracia*, Madrid, 1989, páginas 35-36 y sigs.

(80) Cfr. C. MORTATI: *Istituzioni...*, cit., t. II, pág. 1242; P. DE VEGA: *La reforma constitucional...*, cit., pág. 285. Para la concreción de lo que puede considerarse el «núcleo irreformable» de la Constitución española de 1978, vid. R. CALZADA CONDE: *La reforma constitucional y la mutación en el ordenamiento constitucional* (tesis doctoral, inédita), vol. II, Salamanca, 1987, págs. 828-833. En cuanto al principio de autonomía como parte de ese núcleo estable o irreformable, vid. mis trabajos «La reforma constitucional en el Estado Federal», en *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2 (primavera-verano 1990), págs. 91-95, especialmente págs. 92-93; *Formación...*, cit., págs. 82-86, especialmente págs. 84-85.

El segundo de los requisitos que exige Wheare para que pueda hablarse de Estado Federal es, como ya quedó dicho, el que se consagren en la Constitución una serie de caracteres estructurales básicos. La concreción de los mismos va a resultar, ciertamente, problemática, ya que su clasificación varía, incluso sustancialmente, de un autor a otro (81). En todo caso, la doctrina es unánime al afirmar como el principal de aquéllos el de que ha de existir un reparto de poderes entre la Federación y las organizaciones políticas regionales, de suerte tal que cada una de estas entidades «posee, para el ejercicio de su competencia, todos los atributos de la potestad estatal y también todos los órganos legislativos, gubernamentales (...) y judiciales para el ejercicio de esa potestad» (82) o, cuando menos, los miembros deberán contar con un Poder Legislativo y un Poder Ejecutivo propios e independientes de los de la Federación. Característica ésta que, por lo demás, también se verifica en los llamados «Estados Regionales».

En este contexto, se va a pretender que entre el Estado Federal y el resto de los Estados políticamente descentralizados va a existir una diferencia cuantitativa esencial que, a la postre, determina la inviabilidad de su equiparación conceptual. Argumento que, por cierto, goza de gran aceptación entre la clase política española. En este sentido, se dirá (83) que lo que caracteriza al Estado Federal y, además, distingue a sus miembros de otros entes territoriales en que pudiera aparecer dividido el Estado, es el mayor nivel de descentralización del que gozan las colectividades federadas. Esto es, y dicho en el lenguaje político vulgar, sólo estaremos en presencia de un auténtico «Estado Federal»

(81) Cfr. A. LA PERGOLA: *Residui...*, cit., pág. 6.

(82) R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría...*, cit., pág. 145. Sobre la problemática de la organización institucional de los miembros, coincidimos con Ch. Durand («El Estado Federal...», cit., pág. 190) en que la autonomía de las colectividades-miembros debe implicar la existencia de órganos políticos propios y que, en la medida en que la autonomía implica la facultad de autonormación en el marco infranqueable de su competencia (vid. esta idea en J. CARPIZO: «Sistema federal mexicano», en la obra colectiva *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, 1972, pág. 479), como mínimo habrán de poseer un órgano legislativo, y en la mayoría de los casos tendrán también un órgano ejecutivo independiente del de la organización política central. Mayor complejidad presenta la existencia de un aparato judicial regional; así, hay que decir que si bien parece lógica la postura de Carré de entender que los miembros deberían tener también sus órganos judiciales, es lo cierto que no todos los sistemas federales o autonómicos admiten esa posibilidad. Baste aquí, y por no salir de nuestras fronteras, con indicar que mientras que el Proyecto Federal de 1873 y la Constitución de 1931 preveían la existencia de un Poder Judicial propio de los miembros, en el Texto de 1978, como ya vimos (*supra*, nota 62), éste no existe.

(83) Cfr., en este sentido, M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica...*, cit., pág. 139; E. L. LLORÉNS: *Autonomía en la integración política*, Madrid, 1932, pág. 79.

cuando sea muy elevado el número de materias atribuidas a la competencia exclusiva de los Estados particulares.

No creemos, sin embargo, que sea el mayor número de competencias exclusivas la circunstancia que, de manera definitiva, permita distinguir al Estado Federal de otras estructuras estatales también descentralizadas. Bástenos, a este respecto, con recordar que también el Imperio estaba integrado por una multiplicidad de organizaciones políticas, los Reinos, a quienes el Príncipe permitía —y hasta favorecía— gozar de una elevada capacidad de autogobierno, muchas veces superior, incluso, a la de las colectividades-miembros del Estado Federal más descentralizado. Ello no obstante, y como a nadie se le oculta, nada hay más contrario que estas dos formas de organización política (84). Piénsese, por ejemplo, que la autonomía de los Reinos dependía, siempre, de la voluntad soberana del Príncipe quien, llegado el caso, podía suprimirla arbitrariamente. En el caso del Estado Federal, en cuanto que la garantía de la existencia política de los miembros constituye un presupuesto básico y nuclear de la Teoría Constitucional de la Federación, tal hipótesis resulta absolutamente impensable.

En el mismo orden de consideraciones, importa advertir que nadie duda que la República Alemana sea otra cosa que un «Estado Federal, democrático y social» (art. 20.1 LFB). Y ello es así aunque el vigente modelo alemán no se distingue, precisamente, por reconocer a los miembros un alto grado de autonomía, sino, más bien, por lo contrario. En efecto, a diferencia de lo que ocurría con la Constitución guillermina de 1871, y en contra de los deseos de los aliados, el último Constituyente alemán optó por construir un Estado Federal basado en la existencia de un fuerte poder central (85). Lo que, por lo demás, no es sino la lógica consecuencia de su configuración como Estado social de Derecho.

Resultado de lo anterior será el que la vigente *Grundgesetz* va a establecer y sancionar un curioso sistema de distribución de competencias, que da origen al llamado «federalismo de ejecución», en el que, como señala Hesse (86), el núcleo esencial de la actividad de los miembros se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo. En él los *Länder* tienen reconocida la competencia

(84) Sobre la doble distinción Estado Federal-Imperio y colectividades federadas-otros entes territoriales del Estado, vid. mis trabajos «La reforma...», cit., págs. 64-70; *Formación...*, cit., págs. 49-54.

(85) Cfr. a este respecto y por todos, H.-P. SCHNEIDER: «Democracia y Constitución. Orígenes de la Ley Fundamental», en el volumen *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, págs. 27-33. Vid. también E. ALBERTI ROVIRA: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, págs. 29-43.

(86) Cfr. K. HESSE: *Der unitarische...*, cit., pág. 16.

exclusiva sobre dos materias: policía y enseñanza. Por su parte, la Federación la ostenta únicamente sobre política exterior, defensa del territorio y comunicaciones. En todas las demás materias la competencia será compartida, de suerte tal que la legislación, por lo menos la básica, corresponde a la organización política central, mientras que, según se dispone en el artículo 30 LFB, la ejecución será atribuida a los *Länder*. Circunstancia ésta que, sin duda sirve de base teórica al Presidente de la Xunta de Galicia (señor Fraga Iribarne) para su propuesta de «Administración única», con la que, como es conocido, se pretenden eliminar las oficinas del Estado en el territorio de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, si esto es cierto en el plano teórico-formal y permitiría pensar que la propuesta de la Administración única es tan sólo —y haciendo total abstracción de las consecuencias jurídicas derivadas de la utilización del artículo 150.2 CE (87)— la traducción del federalismo alemán, debemos advertir, inmediatamente, que la realidad política ha introducido notables modificaciones en el esquema originario de la Ley Fundamental. Señala, a este respecto, el profesor Schneider (88) dos transformaciones fundamentales. Por un lado, la necesidad de adoptar soluciones globales ha venido a incrementar, de manera irremediable, el contenido de la legislación básica dictada por la Federación, quedando, de este modo, reducidas las facultades normativas de los *Länder* a la regulación de detalles que ha dejado pendientes el legislador federal, y a la emanación de reglamentos de ejecución.

Por otra parte, ocurre que la incapacidad de los miembros para satisfacer, por sí solos, las cada vez mayores exigencias de bienestar de los ciudadanos, ha dado origen al mecanismo del «federalismo cooperativo». A través de éste, la Federación coopera económicamente —y, obviamente, adquiere ciertos derechos de inspección sobre la misma— al desarrollo de la actividad ejecutiva de los *Länder*. Ni que decir tiene que, con ello, se ha producido una creciente y progresiva actuación federal en el campo administrativo. Lo que se manifiesta no sólo en el hecho de que cada vez sea mayor el número de normas administrativas dictadas por la organización central, sino también —y esto es importante a la hora de analizar la propuesta del señor Fraga Iribarne— en que «ha procedido la Federación a crear una organización administrativa propia, a asumir sencillamente tareas administrativas y a dele-

(87) Sobre esta problemática, vid. J. RUIPÉREZ: «Principio dispositivo...», cit., págs. 99-102, y bibliografía allí citada.

(88) Cfr. H.-P. SCHNEIDER: «El Estado Federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania», en el volumen *Democracia y Constitución*, cit., págs. 236-237 y sigs.

(89) H.-P. SCHNEIDER: «El Estado...», cit., pág. 237.

garlas en los Estados en un sentido figurado, es decir, bajo su inspección pericial» (89).

En tales circunstancias, resulta evidente que el reparto de poderes entre la Federación y los miembros es, ciertamente, un elemento esencial para la existencia del Estado Federal, pero que, sin embargo, no es por sí solo suficiente para caracterizar a este tipo de Estados. En este sentido, es menester recordar que fueron ya autores tan relevantes como Friedrich, Durand y La Pergola (90) quienes, con total y absoluto acierto, han afirmado que la única circunstancia que permite realmente particularizar y definir al Estado Federal es el mayor grado de protección jurídica que encuentra la autonomía de los miembros frente a la posible actuación unilateral, caprichosa y arbitraria de la organización central. Garantía que, fundamentalmente, se articula mediante una Constitución rígida y la existencia de algún sistema de justicia constitucional que asegure aquélla (91).

Esta característica no es, ni mucho menos, privativa del Estado Federal, sino que también se encuentra en el llamado «Regional». La cuestión no ofrece duda en el Derecho italiano. En efecto, es necesario señalar que en la República italiana la distribución de competencias se establece o bien en la Constitución (art. 117), en relación con las Regiones de Estatuto ordinario, o bien en Leyes Constitucionales posteriores, para las de Estatuto especial (92). De esta suerte, resulta indudable que el principio de rigidez y, consecuentemente, el de supremacía constitucional se erigen en el instrumento básico de garantía de la autonomía regional. Piénsese, a este respecto, que el ámbito competencial de las Regiones italianas no podrá alterarse más que acudiendo a la técnica de la reforma, es decir, mediante la aprobación de una «Ley de revisión constitucional» en los términos del artículo 138 del Texto italiano. Lo que, en la medida en que tal hipótesis queda sujeta al Derecho, excluye la arbitrariedad de los poderes constituidos centrales. Pero, además, ocurre que la Corte Constitucional italiana se configura como el órgano constitucional facultado para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, ya

(90) Cfr. C. J. FRIEDRICH: *El hombre...*, cit., pág. 637; *Gobierno Constitucional...*, cit., vol. I, págs. 388-389; CH. DURAND: *Les États Fédéraux. Étude de Droit Constitutionnel Positif*, París, 1930, págs. 93-94 y 336-337; «El Estado Federal...», cit., pág. 180; A. LA PERGOLA: «Federalismo y Estado Regional...», cit., pág. 196; «La técnica constitucional de la autonomía:...», cit., pág. 34.

(91) Cfr. en este sentido, y además de los trabajos citados en la nota anterior, A. LA PERGOLA: *Residui...*, cit., págs. 192-193.

(92) Sobre la naturaleza de las Leyes Constitucionales que aprueban los Estatutos especiales, cfr. por todos G. ZAGREBELSKY: *Il sistema costituzionale delle fonti del Diritto*, Turín, 1984, págs. 116-118.

sean estatales o regionales, así como para dirimir cualquier conflicto de competencias que pudiera plantearse entre la organización central y las autonómicas, o de éstas entre sí (93).

Mayor complejidad reviste este tema en nuestro sistema autonómico (94). Complejidad que, en último extremo, no es sino consecuencia de la constitucionalización del principio dispositivo como eje rector de la transformación de la otrora unitaria y centralista España en un Estado políticamente descentralizado.

No podemos, lógicamente, exponer aquí toda la rica problemática que plantea el principio de voluntariedad en la creación de las Comunidades Autónomas. Lo que ahora interesa es destacar que el reparto de poderes va a verse afectado, también, por este principio. En efecto, es necesario advertir que, pese a lo que pudiera suponerse por el tenor literal de los artículos 148.1 y 149.1, nuestro Texto Constitucional no establece cuál es el respectivo ámbito competencial del Estado y las organizaciones políticas regionales. Por el contrario, lo que nuestra vigente Constitución hace es tan sólo fijar los máximos competencias que, según el procedimiento de acceso al autogobierno utilizado, pueden asumir las Comunidades Autónomas en el momento de constituirse como tales (95). De esta suerte, lo que sucede es que han sido los Estatutos de Autonomía quienes, dentro del marco constitucional y de manera individualizada para cada una de las Comunidades, han venido a delimitar el efectivo reparto de competencias entre la organización central y los nuevos centros autónomos de decisión política.

Porque esto es así, la protección constitucional de la autonomía regional presenta notables singularidades en el Derecho español. Peculiaridades que, básicamente, se concretan en que no basta con que el Texto de 1978 sea una Constitución rígida o, en algunos de sus contenidos, hiperrígida o pétrea para que la existencia política del Estado y las Comunidades Autónomas se encuentre realmente protegida. Antes al contrario, la realización de la defensa de la autonomía requiere, para ser eficaz, que los beneficios derivados del principio de rigidez constitucional se proyecten no sólo a la Ley Fundamental, sino

(93) Vid. art. 134 Const. italiana de 1947. Sobre las funciones aludidas de la Corte, cfr. V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II.2: *L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte Costituzionale)*, Padua, 1984, 5.ª ed. rev., págs. 319-320, 345-350 y 438-454; A. PIZZORUSSO: *Lecciones...*, cit., vol. II, págs. 10-11 y 13-14; G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, Milán, 1988, 2.ª ed., págs. 101-253 y 337-366.

(94) Sobre la protección constitucional de la autonomía en España, cfr. mis trabajos «La reforma...», cit., págs. 79-104; *Formación...*, cit., págs. 65-99.

(95) Cfr., a este respecto y por todos, F. TOMÁS Y VALIENTE: «Informe...», cit., pág. 170; *El reparto...*, cit., pág. 80.

también a cada uno de los Estatutos de Autonomía. Que esto haya de ser así no ofrece grandes problemas para su comprensión. Piénsese, a este respecto, que, frente al tradicional principio del constitucionalismo federal de que, porque es la Constitución quien establece y sanciona la distribución de competencias, tan sólo acudiendo a la técnica de la revisión constitucional podrían alterarse los poderes de una y otra organización política; ahora, lo que sucede es que, en cuanto han sido los Estatutos quienes han realizado esta tarea, el respectivo ámbito competencial del Estado y los miembros podrá modificarse, también, por la reforma de los Estatutos.

En tales circunstancias, podemos afirmar que, en nuestro Derecho, también se verifica la protección constitucional de la autonomía. Lo que sucede es que ésta habrá de articularse, necesariamente, a través de dos vías o mecanismos diferenciados: la rigidez constitucional y la estatutaria. Cada uno de ellos ofrece, individualmente considerado, un adecuado sistema de garantía para la existencia política tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, tan eficaz como el que puede operar en cualquier Estado Federal.

Recapitulando todo lo dicho, nos encontramos, en primer lugar, con que no existen unas diferencias absolutas y radicales entre los llamados Estados Federales y los Regionales, sino que presentan una serie de rasgos o caracteres que, a la postre, vienen a equipararlos desde un punto de vista material. Pero, además —y en segundo término—, no puede olvidarse que entre los diversos Estados expresamente denominados «Federales» van a existir grandes divergencias en cuanto al modo de articulación concreta del sistema. Es, precisamente, desde esta doble óptica desde donde La Pergola (96) puede proclamar que, en realidad, ambos modelos no son sino distintas manifestaciones estructurales de una misma realidad: el Estado Federal o, si se prefiere, políticamente descentralizado.

En tales circunstancias, la respuesta al interrogante que nos planteábamos al comienzo de la exposición, aparece evidente. En efecto, en tanto en cuanto la Autonomía es un principio estructural del Estado español y que, además, el ámbito competencial de los miembros se encuentra constitucionalmente protegido, innecesario resulta afirmar que nuestro Estado de las Autonomías es ya una de las múltiples manifestaciones estructurales del género Estado Federal. Lo que, en definitiva, se traduce en que no sería necesario acudir a la técnica de la reforma constitucional para convertir el Estado español en un Estado Federal.

Cuestión distinta es la de que si cuando los socialistas catalanes, el señor

(96) Cfr. A. LA PERGOLA: «Federalismo y regionalismo...», cit., pág. 170; «La técnica constitucional de la autonomía...», cit., pág. 31.

Fraga o Unión Valenciana hablan de la necesidad de «federalizar» España, lo que pretenden es transformarla en un modelo concreto de Estado Federal, para lo que fuera preciso introducir sustanciales modificaciones en la actual configuración del Senado, o en el actual régimen constitucional y estatutario de la división de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si este fuera el caso, entonces la reforma de la Constitución aparece como el único cauce jurídicamente adecuado para lograr tal transformación.

La razón es fácilmente comprensible. Ciertamente es, en este sentido, que las modificaciones del orden constitucional no siempre han de producirse mediante la operación de la revisión, sino que cada vez con más frecuencia, y sobre todo desde la irrupción de la justicia constitucional (97), aquéllas se producen por la vía de la interpretación. No obstante, no puede olvidarse que, salvo que quiera abrirse la puerta a situaciones previas a dictaduras más o menos encubiertas, la facultad de mutar la Constitución en manos del intérprete no es ilimitada. En efecto, ha sido ya Konrad Hesse (98) quien ha puesto de relieve que la interpretación tiene sus límites que, básicamente, se concretan en la propia Constitución. Lo que, traducido en otros términos, significa que lo que en ningún caso puede hacer el intérprete constitucional, por muy generoso que quiera ser, es ir abiertamente en contra del texto de la norma que interpreta. De esta suerte, la reforma se configura como el instrumento jurídico idóneo para permitir las transformaciones del Código Fundamental allí donde la mutación es, por sus propios límites, incapaz de conseguirlo.

Fácilmente se descubre, desde esta perspectiva, que se hace necesario e ineludible acudir a la técnica de la revisión allí donde se plantee una situación límite, en el entendimiento de que «si las exigencias políticas obligan a interpretar el contenido de las normas de forma distinta a lo que las normas significan, es entonces cuando la reforma se hace jurídica y formalmente necesaria» (99). Y no cabe duda de que pretender modificar la composición y funciones de nuestro Senado para convertirlo en una auténtica «Cámara de los Estados», o el actual reparto de poderes para introducir el sistema de división de competencias, y el aparato administrativo diseñado por la Ley

(97) Vid., en este sentido y por todos, J. PÉREZ ROYO: *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, pág. 29.

(98) Cfr. K. HESSE: *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, cit., págs. 21 y sigs.; 23 y sigs. y 30 («Concepto...»); 51-52 («La interpretación constitucional»), y 111-112 («Límites de la mutación constitucional»).

(99) P. DE VEGA: *La reforma constitucional...*, cit., pág. 93. En el mismo sentido que el expresado en el trabajo, vid. R. CALZADA CONDE y J. RUIPÉREZ ALAMILLO: «El Senado español: ¿auténtica Cámara de representación territorial?», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 6 (julio-agosto 1988), págs. 130-131.

Fundamental de Bonn plantean una situación límite, donde las exigencias de la propia lógica jurídica determinan la necesidad de la reforma.

Ahora bien —y con esto ya termino—, el que la reforma de la Constitución se presente, a los efectos de «federalizar» España, como jurídicamente necesaria no significa, sin embargo, que aquélla sea políticamente conveniente, e históricamente ineludible e inaplazable. Y esto es, a mi juicio —y desde la modesta posición de quien únicamente se dedica al estudio del Derecho Constitucional—, lo que sucede con las reformas propuestas. En efecto, no parece que las mismas se deban a una demanda apremiante y generalizada del cuerpo político, desde luego no del ciudadano español medio, en tal sentido. Antes al contrario, se muestran como el resultado de las elucubraciones intelectuales —algunas de ellas no exentas de una pretenciosa erudición— de la clase política al margen de la realidad social que les rodea, y que, en todo caso, parecen olvidar que, en el moderno Estado constitucional democrático, la gran virtualidad de la reforma es actuar como una institución garantista cuya finalidad, como acertadamente advierte Mortati (100), no es tanto la de permitir el cambio, cuanto la de asegurar la permanencia de la Constitución, al menos en su núcleo fundamental.

(100) Cfr. C. MORTATI: *Istituzioni...*, cit., t. II, pág. 1225. En el mismo sentido, cfr. también P. DE VEGA: «La reforma constitucional», en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pág. 220; M. CONTRERAS: «La reforma de la Constitución», en M. RAMÍREZ (ed.) y otros: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, págs. 406-407.